

Rapport N° 110766-MU

République Islamique de Mauritanie

Revue des dépenses publiques

Surfer sur la vague : les dépenses publiques au cours du super-cycle des matières premières et au-delà

Octobre 2016

GGODR
Région Afrique



Document de la Banque mondiale

Avertissement Standard :

Ce Rapport est produit par le personnel de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement / Banque mondiale. Les résultats, les interprétations et les conclusions exprimés dans ce document ne reflètent pas nécessairement les vues des Administrateurs de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans ce document. Les frontières, les couleurs, les dénominations et autres informations figurant sur les cartes incluses dans ce document n'impliquent aucune position de la Banque mondiale concernant le statut juridique d'un territoire ni l'approbation ou l'acceptation de telles frontières.

Déclaration de droit d'auteur :

Le contenu de cette publication est protégé par des droits d'auteur. La copie et / ou la transmission d'une partie ou la totalité de cet ouvrage sans autorisation peut constituer une violation de la loi applicable. La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement / Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et accordera normalement rapidement la permission de reproduire une partie du travail.

Pour obtenir l'autorisation de photocopier ou de réimprimer toute partie de ce travail, veuillez envoyer une demande avec les informations complètes au Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, téléphone 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

Toute autre requête sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, doit être adressée à Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, mail pubrights@worldbank.org.

Vice-Président régional : Makhtar Diop

Directrice des Opérations : Louise Cord

Directrice Principale, Pratique Globale : Deborah L. Wetzel

Directrice Sectorielle : Chiara Bronchi

Chargé de projet : Kjetil Hansen

Remerciements

Ce rapport a été préparé par une équipe de la Banque mondiale conduite par Kjetil Hansen (GGODR, TTL) qui comprenait El Hadramy Oubeid, Moustapha Ould El Bechir (GGODR), Wael Mansour, et Gianluca Mele (MFM). Sylke Von Thadden (Consultante) a fourni un excellent appui global technique et analytique pour les chapitres 3-6. Linda English a aimablement révisé les premières versions des chapitres sur la santé et l'éducation. Jason Hayman (Consultant) a préparé le modèle d'évaluation de l'impact du Programme d'Investissement Public. Fall Oumar a préparé la revue des dépenses du secteur agricole sur laquelle repose le chapitre 5. M. Ahmedou Ould Dahah a préparé la revue sur l'éducation et Mohamed Oud Didi la revue sur la santé. Sally Hinchcliffe (Consultante) a édité le rapport. Batouly Dieng a apporté un excellent soutien administratif.

L'équipe a bénéficié de la précieuse collaboration de nombreux collègues. Yemdaogo Tougma a contribué à la préparation de la base de données BOOST utilisée dans le présent rapport, tandis que les chapitres d'analyse sectorielle ont bénéficié des contributions importantes de Bassem Abou Nehme, Eric Magnus Fernstrom, Manuel Berlengiero (Energie), Mohamed Tolba, Irajén Appasamy (Education), Ana Francisca Ramirez Copelos, Irina Schuman, Brahim Sall (Agriculture), Moulay Driss Zine Eddine (Santé), Serdar Yilmaz (PIM). Concernant le gouvernement, l'équipe tient à remercier chaleureusement la collaboration étroite et les indications précieuses fournies par le personnel de divers ministères, en particulier M. Khayar Fall, Directeur du Budget au Ministère des Finances ainsi que M. Ould Ahmed Aicha Yacoub, Directeur des projets et programmes d'investissement, MAED, et M. Mahmoud Khattry (ministère de la Santé).

D'excellents commentaires ont été reçus par les pairs examinateurs, Ali Zafar et Carolina Renteria (MFM), ainsi que Netsanet Walelign Workie (GNH01). Des commentaires précieux ont également été fournis par Paolo Zacchia et Raja Bentaouet Kattan (Responsables de programmes pour la Mauritanie). Philip English (ancien chargé de programme pour la Mauritanie) a fourni des orientations et des conseils durant les premiers stades de l'élaboration de la Revue. Renaud Seligmann (Directeur Sectoriel, GMFDR), Gaston Sorgho (Représentant Résident, Mauritanie), et Louise Cord (Directrice des Opérations de la Banque mondiale pour la Mauritanie) ont donné l'orientation générale.

Table des matières

Remerciements	iii
Acronymes et abréviations	ix
Résumé analytique.....	xii
Chapitre 1 : Tendances macroéconomiques et fiscales.....	1
La croissance récente découle en grande partie des prix élevés des matières premières... ..	1
... Les budgets sont vulnérables aux chocs intérieurs et extérieurs	2
Les réformes fiscales ont apporté des résultats mais pas suffisamment pour compenser les effets de la chute du prix des matières premières	3
Les dépenses en capital ont triplé et les dépenses publiques ont augmenté régulièrement	8
Un large secteur parapublic pose des risques fiscaux	9
Les taux globaux d'exécution masquent une volatilité élevée dans les catégories de dépenses... ..	14
... Même si une grande partie des dépenses du gouvernement reste opaque et discrétionnaire	15
La dette augmente mais est fortement concessionnelle.....	18
Même si les prix des matières premières récupèrent dans l'avenir, la réforme structurelle sera nécessaire pour éviter les déficits intenable.....	19
Le gouvernement a besoin de renforcer ses systèmes de gestion des finances publiques afin d'améliorer l'impact des dépenses publiques	22
Domaines clés de réforme	25
Chapitre 2 : Accroître l'impact économique et social des investissements publics	27
En Mauritanie, l'analyse des dépenses d'investissements publics est complexe compte tenu des données fragmentées et incomplètes	27
Le budget d'investissement a augmenté de façon significative ces dernières années	28
Alors que de grands projets d'infrastructure reçoivent la majeure partie de l'investissement, les autres secteurs ont connu des augmentations significatives	30
Les charges d'exploitation ont augmenté et les transferts aux entreprises publiques sont élevés.....	33
Peu de progrès ont été réalisés dans la gestion des investissements publics.....	35
Les réformes des passations de marchés lancées en 2010 n'ont pas apporté les résultats escomptés	45
Malgré les investissements publics accrus, leur qualité et leur impact économique demeurent incertains.....	51
Estimation de l'impact macroéconomique du PIP selon différents scénarios	56
Domaines clés de réforme	59
Chapitre 3 : Utilisation des ressources dans le secteur de l'éducation	61
Malgré certains progrès, la Mauritanie n'est pas sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs éducatifs.....	61
Bien que les dépenses aient augmenté, elles sont encore faibles, excepté pour l'enseignement primaire.....	63
Les enfants des ménages les plus pauvres sont ceux qui reçoivent le moins de prestations découlant des dépenses de l'éducation.....	66
Redistribuer les dépenses d'éducation pourrait contribuer à améliorer la qualité et l'efficacité... ..	68
... Comme cela pourrait améliorer son ciblage et son efficacité	69
Domaines clés de réforme	71
Chapitre 4 : Utilisation des ressources dans le secteur de la santé	73

Malgré certaines interventions efficaces dans la santé publique, l'ensemble des progrès a été mitigé	73
Les dépenses de santé ont augmenté à partir d'une base faible, mais ne reflètent pas entièrement les objectifs de la politique de la Mauritanie	74
La répartition inégale des dépenses de santé est susceptible d'exacerber les inégalités d'accès aux soins	76
Les dépenses privées et l'assurance maladie sont de plus en plus importantes alors que le financement des bailleurs de fonds baisse	77
Davantage de décentralisation et de priorisation pourraient permettre un meilleur usage des ressources existantes	80
Domaines clés de réforme	81
Chapitre 5 : Utilisation des ressources dans le secteur de l'agriculture	83
Des changements structurels dans les zones rurales mauritaniennes ont conduit à une augmentation de la productivité et à une réduction de la pauvreté	83
Malgré l'impact de l'agriculture sur la réduction de la pauvreté, il est possible que la Mauritanie doive lutter pour mobiliser les investissements dont le secteur a besoin en vue d'atteindre son plein potentiel.....	84
La poursuite des subventions alimentaires n'est peut-être pas la meilleure façon de traiter la pauvreté chronique	86
La faible capacité administrative et l'insuffisance de la recherche et de l'investissement ont besoin d'être traités.	88
Des subventions inefficaces et coûteuses absorbent trop de ressources du Gouvernement pour l'agriculture	90
Domaines clés de réforme	92
Chapitre 6 : Utilisation des ressources dans le secteur de l'énergie	95
Des progrès sont notables quant à l'augmentation de l'approvisionnement énergétique, mais le secteur reste très vulnérable à la hausse et la volatilité des prix du pétrole.	95
Les subventions sont en train de rehausser le budget de l'énergie tandis que les investissements dans les énergies renouvelables reculent... ..	97
... Et se sont avérées très régressives, particulièrement pour les pauvres en zone rurale	99
Le gouvernement est devenu dépendant de l'aide extérieure	100
La situation financière de la SOMELEC s'est améliorée, mais l'exposition au pétrole la rend vulnérable aux hausses de prix	102
Domaines clés de réforme	104
Observations finales.....	106
Bibliographie	108
Annexe A1 : Résumé des scores PEFA 2008 et 2014	1
Annexe A2 : Liste des systèmes d'information sur la gestion financière en Mauritanie.....	3
Annexe A3 : Méthodologie d'évaluation d'impact des investissements publics.....	8
Annexe A4 : Résumé de l'évaluation des passations de marchés, des études, des résultats, et du plan d'action	13
Annexe A5 : Tableau des recommandations et incidences fiscales.....	24
Encadré 1.1 : Données budgétaires et gouvernance	7

Encadré 1.2 : Principales conclusions de l'évaluation des dépenses publiques et de l'évaluation de la responsabilité financière de la Mauritanie (PEFA 2014).....	24
Encadré 2.1 : Caractéristiques habituelles des PIM dans les pays dépendants de l'aide.....	45
Encadré 2.2 : Affaires récentes de corruption en Mauritanie	51
Encadré 5.1 : Principes des subventions intelligentes.....	93
Encadré A1 : Construire le PIB par composante de demande.....	9
Encadré A2 : Feuille des résultats des hypothèses	11

Figure 1.1: Croissance réelle du PIB (%).....	1
Figure 1.2 : Recettes comparatives par pays (% du PIB).....	4
Figure 1.3 : Comparaison de l'aide publique au développement officielle nette, 2009–13	6
(USD moyenne par habitant	6
Figure 1.15 : Moyenne des dépenses réelles par source de financement, 2010-13	17
Figure 1.16 : Moyenne de l'exécution des dépenses en pourcentage (dépenses vs budget révisé 2010-15)	18
Figure 1.17 : Évolution des moyennes des scores PEFA par catégories entre 2008 et 2014	23
Figure 2.1 : Budget d'Investissement, 2004–14 (Milliard de MRO et % de PIB).....	28
Figure 2.2 : Investissement - Part du budget total, 2010–14 (%)	29
Figure 2.3: Investissement - Budget par source de financement, 2010–14 (milliard de MRO)	29
Figure 2.4 : Distribution sectorielle du budget d'investissement consolidé, 2010–14 (milliard de MRO) .	30
Figure 2.5 : Catégories du budget d'investissement 2010-14 (paiements autorisés, milliard de MRO)	34
Figure 2.6 : Aide au développement, signée et décaissée 2010–14 (USD).....	35
Figure 2.7 : Distribution sectorielle et géographique de l'aide des donateurs, 2010–14 (USD Mn)	36
Figure 2.7 : Indice d'efficacité de gestion de l'investissement public : comparatif international, 2011	36
Figure 2.8 : Caractéristiques essentielles d'un système de PIM efficace	37
Figure 2.9 : Classement corruption de la Mauritanie par rapport aux WGI et à l'indice global de compétitivité.....	50
Figure 2.10 : Indice de qualité de l'infrastructure	52
Figure 2.12 : Impact du PIP sur la dette publique.....	56
Figure 3.1 : Scolarisation, brut et net, primaire et secondaire (%).....	61
Figure 3.2: Taux d'achèvement du primaire, 2009–14 (%).....	61
Figure 3.3 : Comparatif international des taux nets de scolarisation primaire, 2013	62
Figure 3.4 : Comparatif international des taux d'achèvement du 1 ^{er} cycle du secondaire, 2012	62
Figure 3.5 : Allocations budgétaires à l'éducation et dépense par élève, 2010–14	63
Figure 3.6 : Comparatif international des dépenses de l'enseignement public, 2012	64
Figure 3.7 : Comparatif international des dépenses du Gouvernement par élève du primaire (USD) et taux d'achèvement du primaire, 2012.....	64
Figure 3.8 : Distribution des dépenses sur l'éducation par niveau d'enseignement, 2010–14	65
Figure 3.9 : Accès et achèvement par quintile économique (moins pauvres, plus pauvres) par niveau d'enseignement primaire et secondaire, 2010 (%).....	66
Figure 3.10 : Tendances de couverture et dépenses par élève par niveau de scolarité, 2013	66
Figure 3.11 : Budget par étudiant, ratio élève/enseignant, et le taux de pauvreté par région, 2015.....	67
Figure 3.12 : Composition du budget par catégorie économique, 2010–14 (milliards de MRO).....	69
Figure 3.13 : Dépenses d'investissement par niveau d'enseignement, 2010–14 (milliards de MRO)	69
Figure 4.1 : Taux de mortalité maternelle et couverture vaccinale contre la rougeole, 1990, 2000 et 2013	73
Figure 4.2 : Comparatif régional de la couverture vaccinale contre la rougeole, 2013 (%)	73

Figure 4.3 : Distribution des travailleurs de santé par région 2014	74
Figure 4.4 : Dépenses de la santé publique en Mauritanie, 2010–13	75
Figure 4.5 : Allocations du gouvernement central à la santé comparées au financement requis par le PNDS, 2012–20.....	75
Figure 4.6 : Comparatif régional des dépenses de santé et des taux de mortalité infantile, 2013	75
Figure 4.7: Distribution des dépenses par sous-secteurs de la santé, 2010–13.....	76
Figure 4.8 : Comparatif des dépenses de santé par habitant et taux de pauvreté par région, 2013	77
Figure 4.9 : Distribution du personnel médical dans les hôpitaux et les régions, 2014	77
Figure 4.10 : Total des dépenses de santé par catégorie (classification économique) 2010–2013	78
Figure 4.11: Croissance du personnel médical, 2011–13	78
Figure 4.12 : Personnel médecins et infirmiers / sages-femmes, 2015 (pour 10,000 habitants).....	79
Figure 4.13 : Sources des fonds pour le secteur de la santé de la Mauritanie, 2010–2013	79
Figure 5.1 : Récoltes de riz, 2001–13	84
Figure 5.2 : Comparatif des récoltes de riz dans une sélection de pays africains, 2013	84
Figure 5.3: Valeur ajoutée agricole par ouvrier – comparaison avec une sélection de pays africains, 2013	84
Figure 5.4: Valeur ajoutée agricole, 2001–13	84
Figure 5.5 : Allocation du gouvernement pour l’agriculture et part du budget national, 2010–14	85
Figure 5.6 : Comparatif des allocations du gouvernement pour l’agriculture et coût dans le NADP 2015–25	85
Figure 5.7: Comparatif International Des Dépenses Publiques dans l’Agriculture, 2013.....	86
Figure 5.8 : Les allocations du budget pour l’agriculture par fonction hors aide des donateurs, 2010–13	89
Figure 5.9 : Composition du budget de l’agriculture par catégorie économique,.....	89
Figure 6.1 : Nombre de pannes d’électricité par mois et retards dans l’obtention d’une connexion électrique (jours), 2014.....	96
Figure 6.2 : Taux d’électrification (% des ménages), 2008 et 2014	96
Figure 6.3 : Allocations du gouvernement pour l’énergie, 2010–15	98
Figure 6.4 : Composition du secteur de l’énergie par sous-secteur (en milliard de MRO) 2010-15	98
Figure 6.5 : Part des subventions sur le gaz et l’électricité reçue par les quintiles des plus pauvres et des plus riches, 2011	100
Figure 6.6 : Composition du Budget de l’énergie par catégorie économique, 2010–15	101
Figure 6.7 : Composition des subventions,	101
Figure 6.8: Composition du budget d’investissement par sources de financement, 2010–15	102
Figure 6.9: Composition du budget de l’énergie par sources de financement,	102
Tableau 1.1 : Équilibre budgétaire, 2009–15 (% du PIB)	3
Tableau 1.3 : Ventilation des dépenses du Budget par une sélection de catégories, 2009–15 (% du PIB)..	9
Tableau 1.4 : Exécution des dépenses—Budget initial versus actuel, 2010–15 (%).....	15
Tableau 1.5: Dépense publique par secteur, 2010–13 (% du PIB non pétrolier).....	16
Tableau 1.6 : Moyenne des dépenses dans le secteur social en Afrique comparaison par pays, 2009–13	17
Tableau 1.7 : Perspective budgétaire, 2016-18	20
Tableau 1.8 : Recommandations	25
Tableau 2.1 : Budget d’Investissement Consolidé – Programmé et exécuté par source de financement, 2010–14 (pourcentage du PIB et taux d’exécution)	30

Sources : Ministère de l'Économie et des Finances, ministère des Affaires économiques et du Développement économique. Calculs effectués par le personnel basés sur TOFE.....	30
Tableau 2.2 : Budget d'investissement consolidé, 2010–14 (pourcentage du PIB)	32
Tableau 2.3 : Évaluation du système de passations de marchés de la Mauritanie basé sur les indicateurs de référence OECD/DAC	46
Tableau 2.4 : Évaluation des résultats des organismes de passations de marchés.....	48
Table 4.1 : Taux d'exécution du ministère de la Santé (%) par catégorie économique, 2010–13	80
Tableau 6.1 : Indicateurs clés de performance de la SOMELEC.....	103
Tableau 6.2 : Revenus, dépenses et résultats opérationnels nets de la SOMELEC, 2010–15 (Millions de MRO)	104
Tableau A1 : Scores PEFA, 2008 et 2014.....	1
Tableau A2 : Évaluation des passations de marchés	13
Tableau A3 : Scores sur les indicateurs OECD/DAC MAPS.....	17
Tableau A4 : Réforme des passations de marchés - Plan d'action et budget.....	19

Acronymes et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
AFESD	Fonds Arabe pour le développement économique et social
AQMI	Al-Qaeda au Maghreb Islamique
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
AS	Statistiques annuelles
BCI	Budget annuel d'investissement
BCM	Banque centrale de Mauritanie
CDD	Caisse de dépôts et de développement
CEP	Certificat d'études primaires
CGE	Modèle général d'équilibre calculable
CIB	Budget d'investissement consolidé
CNCMP	Commission nationale de contrôle des marchés publics
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CSM	Commissions sectorielles de passations de marchés
DAC	Comité d'assistance développement de l'OCDE
DAD	Base de données de l'aide au développement
DGD	Direction générale des douanes
DGI	Direction générale des impôts
DGPPI	Direction générale des projets et programmes d'investissement
DSA	Analyses de la viabilité de la dette (<i>Debt Sustainability Analysis</i>)
DTF	Direction de la tutelle financière
EIMS	Système de gestion de l'information sur l'éducation
EIRR	Taux de rentabilité économique interne
ENER	Établissement national pour l'entretien routier
ESDP	Programme de développement du secteur de l'éducation
UE	Union européenne
EWRR	Taux Général de rentabilité économique
FIDA	Fonds international pour le développement de l'agriculture
FIRR	Taux de rentabilité financière interne
FMI	Fonds monétaire international
FSD	Fonds saoudien pour le développement
GER	Taux brut de scolarisation
GMIS	Systèmes d'information de gestion financière du gouvernement
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIZ	Agence allemande pour la coopération internationale (<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>)
HFO	Fioul lourd
GRH	Gestion des ressources humaines
HRMIS	Système d'information de gestion des ressources humaines
ICOR	Incremental Capital Output Ratio
ICS	Enquête sur le climat d'investissement
IDE	Investissement direct étranger
IFCSFI	Société financière internationale

IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IGE	Inspection générale d'État
IGF	Inspection générale des finances
JIBAYA	Système d'administration fiscale
LIC	Pays à faible revenu (<i>Low Income Country</i>)
LOA	Loi d'orientation agropastorale
MAED	Ministère des Affaires économiques et du Développement
MAPS	Méthodologie pour systèmes d'évaluation des passations de marchés
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MICO	Mutuelle d'Investissement et de Crédit Oasis
MICS	Enquête à indicateurs multiples
MOE	Ministère de l'Éducation
MPEM	Ministère du Pétrole, de l'Énergie et des Mines
MTEF	Cadre des dépenses à moyen-terme
NADP	Plan national du développement de l'Agriculture
NIF	Numéro d'identifiant fiscal
O&M	Opérations et Management
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONS	Office national des statistiques
PCU	Unité de coordination du projet
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PER	Revue des dépenses publiques
PFM	Gestion des finances publiques
PIB	Produit intérieur brut
PIDR	Programme intégré de développement rural
PIM	Gestion des investissements du projet
PIP	Programme d'investissement public
PIU	Unité de mise en œuvre du projet
PNDA	Plan national de développement agricole
PNDS	Plan national de développement sanitaire
PNDSE	Programme national pour le développement du secteur de l'éducation
PPAAO	Programme de productivité agricole en Afrique de l'Ouest
PPP	Partenariat public privé
PRECASP	Projet de renforcement des capacités du secteur public
PRISM	Projet de renforcement institutionnel du secteur minier
PRSP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
R&D	Recherche et développement
RACHAD	Réseau automatisé de chaîne de la dépense
RATEB	Réseau automatisé du traitement et salaires des employés payés sur Bull
SARA	Disponibilité de service et évaluation des disponibilités
SAVS	Stocks alimentaires villageois de sécurité
SIGADE	Système intégré de gestion automatisée de la dette externe
SIGPE	Système informatique de gestion du personnel de l'Etat
SITP	Système d'information du Trésor public
SME	Petites et moyennes entreprises
SNDR	Stratégie nationale pour le développement rural

SNIM	Société nationale industrielle et minière
SOE	Entreprise publique
SOMELEC	Entreprise publique d'électricité
SONIMEX	Société nationale d'importation et d'exportation
SSA	Afrique subsaharienne
TFP	Productivité globale des facteurs
TI	Technologie de l'information
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
TSA	Compte unique de trésorerie
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine

Résumé analytique

1. **La croissance économique de la Mauritanie a été largement soutenue par les prix élevés des matières premières, ce qui rend le pays vulnérable aux chocs.** De 2009 à 2015, le produit intérieur brut (PIB) réel a augmenté en moyenne de 4,2 % par an, principalement en raison de la hausse des prix des matières premières. La valeur des exportations a plus que doublé entre 2009 et 2013. Le boom minier et l'investissement étranger considérable dans le secteur ont stimulé la croissance dans le secteur de la construction, les services publics, les secteurs des transports et des communications tandis que l'agriculture et la pêche ont pris du retard. La croissance a été dominée par la formation de capital, avec un total des investissements publics et privés s'élevant en moyenne à 28 % du PIB sur la période 2000-14. La fin du « super-cycle » des matières premières dans la seconde moitié de 2014 et l'effondrement des prix du minerai de fer ont ralenti la croissance. De plus, la Mauritanie a également subi une série de chocs internes et externes, impactant ses résultats budgétaires. Le pays a notamment souffert d'une crise politique en 2008/09, de la sécheresse en 2011, d'une crise de réfugiés en 2012, de l'augmentation des menaces de terrorisme islamique, ainsi que de la baisse récente des prix des matières premières.

2. **Malgré cela, la Mauritanie a été le témoin d'une remarquable réduction de la pauvreté entre 2008 et 2014, de 44,5 % à 33,0 %.** Cette baisse est beaucoup plus importante que lors des périodes précédentes et est également plus élevée que celle des pays de comparaison. En outre, l'indice de Gini est passé de 35,2 en 2008 à 31,9 en 2014, ce qui suggère également une diminution des inégalités. Le recul de la pauvreté est dû aux évolutions dans les zones rurales, notamment une hausse de la productivité, des prix, et des revenus dans les secteurs de l'agriculture irriguée et de l'élevage. Les zones urbaines ont connu une réduction de la pauvreté plus faible, la pauvreté dans Nouakchott étant, elle, augmentée. Cette réduction fut particulièrement notable pour les très pauvres sur cette période – l'extrême pauvreté étant réduite de moitié, de 10,8 à 5,6 %. Des progrès ont également été réalisés sur les mesures non monétaires de bien-être telles que les taux d'alphabétisation, de scolarisation, de nutrition, de mortalité infantile, et le niveau de vie global, y compris l'accès à l'électricité et l'augmentation de l'acquisition d'actifs tels que la propriété immobilière, la voiture, le téléphone, la télévision, le réfrigérateur, etc. En outre, les perceptions subjectives de la pauvreté se sont améliorées : alors que 79 % se considéraient pauvres en 2008, seulement 61,2 % se sont considérés comme tel en 2014. Le rapport 2016 d'évaluation de la pauvreté de la Banque mondiale constate que la croissance récente a été favorable aux pauvres – La Mauritanie a obtenu le quatrième rang pour l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance du PIB en Afrique, après l'Afrique du Sud, Madagascar et le Botswana.

3. **Les réformes de la gestion des finances publiques ont apporté des résultats au cours des dernières années.** Notamment, l'exécution du budget a été améliorée ; les réformes fiscales ont conduit à une augmentation significative des revenus ; une nouvelle loi sur les marchés publics et les institutions ont permis d'augmenter les contrôles ; le paiement des salaires sans justificatifs a été éliminé ; les titres fonciers pour Nouakchott ont été numérisés et vérifiés ; et la plupart des systèmes publics d'information financière sont maintenant en place. Toutefois, plusieurs réformes devront être pleinement mises en œuvre afin d'obtenir l'impact souhaité. L'exécution du budget doit être accompagnée d'une plus grande crédibilité budgétaire et d'une réduction des dépenses discrétionnaires ; la deuxième étape des réformes fiscales devrait se concentrer sur l'élargissement de l'assiette fiscale ; le cadastre est toujours dysfonctionnel et complexe, et la plupart des gens pauvres ne peuvent obtenir de titres fonciers ; enfin, les différents Systèmes d'information de gestion financière du gouvernement ne sont pas entièrement intégrés, ce qui conduit à des données administratives ou financières incomplètes et limite leur utilisation pour un suivi efficace de la mise en œuvre du budget.

4. **Les réformes fiscales n'ont pas été suffisantes pour compenser l'effet de la baisse des prix des matières premières.** Les recettes intérieures ont été volatiles au cours des cinq dernières années, soulevant des inquiétudes quant à la capacité du gouvernement à utiliser la politique budgétaire pour amortir l'impact des chocs et assurer une stabilité macroéconomique. L'impôt est la plus importante source de revenus en Mauritanie, et les réformes fiscales depuis 2011 ont stimulé les recettes publiques d'un peu plus de 12 % du PIB à 17,4 % en moyenne en 2012-15. Cependant, elles n'ont pas été suffisantes pour éviter la forte baisse des recettes intérieures qui a commencé avec la fin du super-cycle. L'aide publique au développement par habitant est élevée, mais cela peut aussi constituer une source de financement volatile. Le Fonds national des revenus des hydrocarbures a été conçu pour aider à décorrélérer les dépenses des prix volatiles des matières premières, mais la mauvaise gouvernance pourrait limiter son efficacité.

5. **Les dépenses publiques ont augmenté de façon constante entre 2009 et 2015.** Le financement intérieur est la principale source de dépenses sociales, alors que la plupart de l'aide étrangère est dirigée vers l'infrastructure. Bien que le gouvernement ait renforcé ses systèmes de gestion des ressources humaines au cours des dernières années, la masse salariale officielle représente près de la moitié des recettes fiscales de la Mauritanie – la part réelle serait encore plus élevée car la masse salariale exclut les travailleurs temporaires. Le large secteur parapublic impose un fardeau significatif sur le budget national, avec transferts et subventions passant de 17,2 millions de dollars en 2005 à plus de 240 millions de dollars en 2013, et des paiements de dividendes à la baisse, à 3,4 % des revenus en 2015 et une estimation de 2,3 % en 2016, chutant d'un pic à 16,5 % des revenus en 2012. Les garanties gouvernementales pour les dettes des entreprises publiques (SOE) ont atteint 9 % du PIB. Le gouvernement n'a pas la capacité de surveiller la performance financière et technique de ces SOE et des services, et de faire pression pour des réformes de la gouvernance d'entreprise lorsque cela est nécessaire.

6. **L'exécution du budget s'est améliorée dès lors que les dépenses réelles ont commencé à correspondre de plus près aux montants budgétisés au cours des dernières années.** Cependant, les chiffres globaux masquent beaucoup plus les écarts dans les postes individuels, avec un écart important même dans les postes relativement simples tels que le service de la dette. Les dépenses publiques dans les secteurs sociaux demeurent inférieures au niveau régional, celles de la santé et des affaires sociales ont augmenté, tandis que la part de la justice et des ministères sectoriels a diminué. Toutefois, une grande part des dépenses reste discrétionnaire et non identifiée : 30 % des dépenses totales sont déclarées comme des « dépenses non spécifiées » et ne sont pas classées par catégorie économique, ce qui complique considérablement le contrôle et l'enregistrement approprié des dépenses publiques. La Mauritanie devrait améliorer la qualité et la transparence de ses données fiscales à travers : i) l'audit du Fonds national des revenus des hydrocarbures, ii) l'augmentation de la crédibilité et de la discipline budgétaire en minimisant les « dépenses non spécifiées » et en enregistrant correctement toutes les dépenses, iii) l'examen des effectifs du secteur public, iv) le maintien à jour de sa base de données des finances publiques (BOOST) pour tenir compte de ses budgets initiaux et révisés, et v) le renforcement de la surveillance financière des SOE via la surveillance régulière des performances et la publication des audits financiers annuels.

7. **Même si les prix des matières premières se rétablissent, une réforme structurelle sera nécessaire pour éviter des déficits insoutenables.** Sans réformes pour élargir l'assiette fiscale, les pertes dues à la baisse des prix des matières premières et à une croissance plus faible généreront des déficits insoutenables. Même si les prix s'améliorent quelque peu, le déficit devrait rester au-dessus du seuil de stabilisation de la dette de 4,1 % du PIB. Le gouvernement devra maîtriser les dépenses, en particulier la masse salariale et les transferts, et élargir la base d'imposition par i) l'examen de son imposition actuelle, des dépenses, et du régime d'incitation fiscale ; et ii) l'élaboration d'un programme visant à accroître les

sources de revenus existantes et trouver de nouvelles sources moins volatiles et dépendantes de l'industrie extractive.

8. **Avec le ratio dette publique totale et publiquement garantie sur le PIB qui devrait atteindre 91 % du PIB d'ici à fin 2016, la Mauritanie a un risque élevé de surendettement.** La voie vers la viabilité de la dette mauritanienne est très dépendante de la croissance du PIB et des changements dans l'environnement extérieur. Cependant, la nature concessionnelle du stock de la dette¹, avec les faibles obligations au titre du service de la dette et de longues échéances, atténue ces risques. En outre, l'investissement public a joué un rôle crucial dans la stimulation de la croissance et la réduction de la pauvreté, notamment par le biais des infrastructures dans les zones rurales. Cependant, son niveau élevé demeure une préoccupation majeure pour l'instabilité macroéconomique et il n'y a pas de coupes majeures prévues. La mise en œuvre du programme d'assainissement budgétaire du gouvernement sera essentielle pour assurer la viabilité de la dette à moyen terme, mais les faiblesses institutionnelles pourraient empêcher sa réussite. La récente fusion des ministères de l'Économie et des Finances, et la mise en place de l'information sur la dette ouvre la porte à des réformes programmatiques prometteuses dans le domaine de la gestion de la dette.

9. **Le budget d'investissement de la Mauritanie a augmenté de manière significative entre 2010 et 2015, de 5,4 à 14,2 % du PIB.** Les prix élevés des minerais ont permis au pays de plus que doubler le financement intérieur dédié à l'investissement, et il est maintenant sur un pied d'égalité avec les investissements provenant de ressources extérieures. Le taux d'exécution du budget d'investissement a également été considérablement amélioré, de 62 à 85 % durant la période, ce qui s'explique par le taux d'exécution élevé de la partie financée par les ressources intérieures. Alors que les routes, les ports, et l'hydraulique continuent de recevoir la majorité des investissements, il y a également eu des augmentations importantes dans d'autres domaines tels que le développement industriel qui a presque quadruplé, et le développement rural qui a doublé. L'investissement dans le développement humain (santé, éducation, justice et culture) a également augmenté, mais il continue d'être sous-financé par rapport aux besoins du pays. Près de la moitié des investissements financés par l'extérieur portent sur les infrastructures de base (électricité, logement, routes et eau). Toutefois, les dépenses budgétaires d'investissement ne sont pas faciles à catégoriser. Comme les dépenses courantes, une grande part des dépenses du budget d'investissement (26 %) n'est pas catégorisée du tout.

10. **Moins de progrès ont été réalisés dans la gestion de l'investissement public (PIM).** A l'instar de l'évaluation du PIM précédent mené en 2010, peu d'évaluations formelles des projets existent, sauf celles effectuées par les partenaires au développement, aucun examen indépendant des évaluations de projets n'est conduit, et aucun critère clair pour l'inclusion des projets dans le budget national n'apparaît. Les stratégies gouvernementales ne renseignent le budget d'investissement que d'une manière très limitée. En effet, la sélection des projets semble fonctionner en sens inverse : le gouvernement cherche d'abord le financement d'un projet, puis ajuste son Programme d'investissement public (PIP) pour l'y inclure une fois que le financement est assuré. Il y a peu de coordination avec la planification du budget pour s'assurer qu'il y a suffisamment de fonds pour faire fonctionner les installations après l'achèvement du projet. La faible coordination entre les institutions impliquées dans la préparation et l'exécution du budget d'investissement a conduit à un manque de données et d'analyse, et à une faible surveillance et suivi des projets d'investissement public, ce qui serait susceptible de réduire leur rentabilité. La fusion en 2016 du ministère des Affaires Économiques et du Développement (MAED) et du ministère de l'Économie et des

¹La valeur actuelle nette du stock de la dette publique est estimée à 56,8 % du PIB en raison de la nature concessionnelle de la dette.

Finances (MEF) donne l'occasion d'apporter une plus grande cohérence à la préparation du budget d'investissement et au suivi, ainsi qu'à la gestion des investissements publics.

11. **Malgré la croissance rapide des dépenses publiques d'investissement, leur impact sur la croissance économique de la Mauritanie a été plus faible que prévu.** La qualité globale de l'infrastructure du pays est faible, ce qui peut agir comme un frein à la croissance de la productivité, de ce fait, l'obtention d'un meilleur retour sur les investissements publics deviendra de plus en plus importante à mesure que l'espace budgétaire de la Mauritanie rétrécit. Une analyse de l'impact macroéconomique du PIP pour 2014-16 – estimé à 615 milliards de MRO (2 milliards de dollars²), ou 11-14 % du PIB par an – trouve que son impact sur la croissance économique serait d'environ 3,2 % du PIB, alors que l'impact initial sur les prix et les importations est modeste. Le PIP est financièrement et économiquement viable, tant que le financement reste obtenu en grande partie dans des conditions avantageuses, que le taux de rentabilité financière interne atteint environ 6 %, et que le taux général de rentabilité économique est de 14 %. Cependant, la mauvaise gestion des projets, les dépassements de coûts, les retards et autres formes de gaspillage (y compris la corruption) pourraient annuler les rendements, limitant ainsi l'impact du PIP en le rendant financièrement non viable.

12. **L'investissement public pourrait être rendu plus efficace en donnant clairement la priorité aux dépenses publiques et à l'amélioration du suivi et de l'évaluation.** Les leviers de réforme comprennent i) l'amélioration du budget d'investissement et des données sur les projets, ii) l'élaboration d'une stratégie claire pour les investissements publics sur la base de la compréhension des impacts économiques et sociaux et la viabilité financière, iii) l'amélioration de la préparation des projets d'investissement et de l'évaluation préliminaire, iv) la clarification des rôles et l'introduction d'un examen indépendant des décisions d'investissement, et v) le suivi et l'appui à l'exécution du projet. La première opération d'appui budgétaire de la Banque est d'appuyer les réformes en cours par les autorités pour le système PIM, notamment en créant le cadre institutionnel d'évaluation, de sélection, et d'exécution de projets d'investissement public et par la préparation d'un premier budget d'investissement public intégré avec des projets financés aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur.

13. **Les récentes réformes des marchés publics n'ont donné que des résultats limités.** En 2010, la Mauritanie a modernisé son système de passation de marchés pour rendre le système plus transparent, efficace et responsabilisant, en conformité avec les normes internationales. L'État a mis en place plusieurs nouveaux organismes publics pour séparer les passations de marchés, le contrôle et la réglementation, et une évaluation récente a révélé que le cadre législatif du système de passation des marchés était relativement solide, bien qu'il soit possible de l'améliorer dans d'autres domaines. Les nouvelles agences souffrent d'un manque de leadership et de coordination, les procédures ne sont pas toujours bien conçues, l'efficacité est entravée par un manque de formation au sein du personnel, et des faiblesses existent dans les audits internes et externes. Le risque de fraude et de corruption dans la passation des marchés est élevé. Le processus de passation des marchés devrait être amélioré par i) la consolidation du code des marchés publics et l'adoption d'un ensemble complet de règlements, ii) l'accroissement de l'efficacité et de la transparence des organismes de passations de marchés indépendants, iii) le renforcement des capacités des acteurs publics et privés, et iv) la mise en place de mécanismes de surveillance efficaces.

14. **La participation dans l'enseignement primaire et secondaire a augmenté, avec plus de 90 % des garçons et des filles qui intègrent désormais l'enseignement primaire.** Les résultats continuent d'être faibles, suggérant la présence d'inefficacités dans le système, et le taux d'alphabétisation des adultes s'est

² Le taux de change utilisé pour calculer l'équivalence en dollar est de 300 Ouguiya pour un dollar, ce qui est la moyenne du taux de référence de la Banque mondiale sur la période 2011-15. Le taux du marché est d'environ 340 à la fin mars 2016.

à peine amélioré. La Mauritanie souffre d'une pénurie d'enseignants qualifiés et de changements fréquents dans les programmes et les politiques éducatives. Bien que les dépenses aient grimpé à 3,2 % du PIB, elles sont encore faibles pour la région, sauf pour le niveau du primaire, qui reçoit près de la moitié du financement pour l'éducation, et le supérieur. Les enfants les plus pauvres sont les plus désavantagés par rapport aux dépenses d'éducation, avec seulement 2 % de ceux appartenant au quintile le plus pauvre qui terminent leurs études secondaires. Les dépenses par étudiant sont également biaisées en faveur des régions les plus riches.

15. **La redistribution des dépenses d'éducation pourrait contribuer à améliorer qualité et efficacité.** Plus de 80 % des dépenses récurrentes sont dédiées aux salaires, atteignant 96 % au niveau primaire, et la moitié de tous les investissements s'est concentrée dans l'enseignement supérieur. Les principaux leviers de réforme comprennent i) l'amélioration de la quantité et de la qualité des écoles pour atteindre l'objectif prioritaire de l'éducation primaire universelle, y compris davantage de dépenses sur l'entretien ainsi que sur la formation des enseignants, et faire respecter l'assiduité des enseignants dans les salles de classe ; ii) l'équité pour que les élèves de tous les milieux socio-économiques puissent au moins passer le certificat d'études primaires ; iii) le renforcement de l'enseignement et de la formation professionnels, y compris l'augmentation des ressources pour les programmes de formation professionnelle et d'alphabétisation de base pour ceux qui ont abandonné l'école; iv) l'examen du programme de bourses d'études en cours pour cibler les étudiants à faible revenu et les cours du supérieur ayant un fort potentiel d'emploi; et v) l'investissement dans le système de gestion de l'information sur l'éducation pour le rendre fonctionnel.

16. **Les progrès de la Mauritanie dans l'atteinte de ses objectifs de santé ont été solides mais l'accès inégal demeure un problème.** La couverture vaccinale s'est améliorée, la malnutrition est tombée sous la cible de l'objectif du Millénaire pour le développement (OMD) de 2015, et les taux de mortalité maternelle et infantile se sont améliorés, même si plus de la moitié des bébés naissent toujours sans soins qualifiés dans les zones rurales. Cependant, les priorités du gouvernement en matière de santé ne se reflètent pas entièrement dans ses allocations de dépenses. Au cours des dernières années, les dépenses de santé, y compris sur les soins primaires, ont augmenté par rapport à une base faible mais restent inférieures à la moyenne, et la répartition inégale des dépenses et des soins de santé du personnel est susceptible d'exacerber les inégalités en matière de santé. Les ménages pauvres et ruraux ont moins accès aux établissements de soins de santé. Les dépenses privées et l'assurance maladie deviennent de plus en plus importantes tandis que le financement des donateurs – qui a largement financé les programmes de santé préventive – est en déclin.

17. **À mesure que les contraintes budgétaires apparaissent, la décentralisation et la hiérarchisation des dépenses de santé seront essentielles.** Les domaines clés de la réforme pour le gouvernement seront de : i) préparer une politique de couverture universelle de santé en mettant l'accent sur la protection des personnes contre les risques financiers, améliorer la qualité des services de santé, et traiter des facteurs de risque de santé externes tels que le tabagisme ; ii) améliorer les niveaux de dotation en personnel de soins de santé en recrutant et en retenant les agents de santé qualifiés grâce à un système d'incitation attractif ; iii) renforcer les interventions les plus rentables, en mettant davantage l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens mis en œuvre, et en se concentrant sur les interventions de soins de santé apportant les plus grands bénéfices possibles, tels que les soins maternels et les maladies évitables ; iv) renforcer la gestion budgétaire ; et v) examiner les mécanismes de responsabilisation.

18. **Les secteurs de l'agriculture irriguée et mécanisée et de l'élevage ont connu une croissance de la productivité, des prix et des revenus au cours des dernières années.** Ceci est, en fait, l'une des principales raisons de la réduction spectaculaire de la pauvreté rurale depuis 2008. Cependant, l'impact des programmes publics dans l'agriculture pourrait être amélioré. Bien que le gouvernement ait produit

une stratégie pour l'agriculture, il fait face à des défis relatifs à la mobilisation de l'investissement dont il a besoin pour la mettre en œuvre, et les dépenses dépendent de plus en plus du financement des donateurs. L'investissement public a augmenté pour compenser les trois quarts du budget du secteur, mais il reste en deçà des besoins estimés pour accroître davantage la productivité agricole. Les subventions introduites à la suite d'une grave sécheresse en 2011 ont évité une crise humanitaire potentielle mais certains éléments du programme – y compris les Boutiques Emel vendant des denrées subventionnées – ont été poursuivis une fois l'urgence passée. La faiblesse des capacités et une administration trop lourdement centralisée ont nui à la qualité de la prestation des services aux agriculteurs.

19. Un meilleur ciblage des subventions et une administration plus efficiente pourraient libérer des ressources pour des investissements productifs. Le gouvernement a récemment adopté un décret éliminant les subventions pour le riz. Cela donne l'occasion de mettre en œuvre une nouvelle approche de l'agriculture, y compris : i) l'élaboration d'une stratégie de transition d'un système de marché contrôlé par les autorités à un système de marché davantage libéral ; ii) l'évaluation de l'impact de l'élimination des subventions pour le riz sur les pauvres et la conception de mesures visant à en atténuer les effets ; iii) l'examen des options pour des subventions intelligentes limitées dans le temps, ciblées aussi efficacement que possible sur les agriculteurs pauvres en ressources ; iv) la fermeture progressive des Boutiques Emel et la re-priorisation des interventions de filets de sécurité destinées aux populations les plus pauvres ; v) l'augmentation des investissements durables dans le secteur de l'agriculture grâce à des ressources libérées de la réduction progressive des subventions ; vi) l'encouragement des investissements du secteur privé par le biais de partenariats public-privé ; vii) la décentralisation complète des services de vulgarisation et de consultation des agriculteurs ; et viii) le suivi efficace et l'évaluation de l'ensemble des dépenses et des programmes publics.

20. La Mauritanie a réalisé des progrès significatifs dans l'augmentation et la diversification de l'approvisionnement en énergie, mais l'accès des populations rurales demeure un défi. La Mauritanie a connu des pénuries d'électricité chroniques en 2008 pour générer ensuite un excédent exportable en 2014, avec les énergies renouvelables constituant 16 % de la capacité totale. Bien que l'accès à l'énergie se soit amélioré, il reste inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, avec seulement 4 % d'accès dans le monde rural. L'électricité subventionnée et le gaz butane gratuit étaient destinés à donner aux ménages à faible revenu l'accès à de l'énergie propre, mais ils ont plutôt largement bénéficié aux segments à revenus supérieurs. Avec le coût élevé du carburant, les tarifs de l'électricité sont inférieurs au coût de l'énergie moyen, subventionnant des consommateurs qui pourraient payer davantage et générant un poids sur le secteur, ce qui contribue à des pertes financières importantes pour la compagnie nationale d'électricité, SOMELEC, qui souffre également de mauvaise gestion et gouvernance d'entreprise.

21. Le gouvernement est devenu dépendant de l'aide extérieure pour l'investissement, créant des problèmes de planification, de coordination, et de prise en compte insuffisante des coûts continus de maintenance. Une très faible proportion de l'investissement a bénéficié à l'électrification rurale. Les réformes du secteur devraient se concentrer sur i) la réduction d'urgence des pertes techniques et commerciales de la SOMELEC, ii) la réduction de la dépendance au pétrole importé en investissant dans des sources d'énergie alternatives et en avançant sur le projet de champ gazier de Banda, qui a des difficultés à être financé, et celui de Grande Tortue Ahmeyim que se partagent la Mauritanie et le Sénégal, iii) la révision de la structure tarifaire de la SOMELEC, iv) le ciblage des subventions pour atténuer l'impact des tarifs révisés sur les pauvres, v) la promotion de l'électrification rurale, vi) le développement de réseaux électriques en particulier dans la vallée du fleuve Sénégal, vii) l'amélioration de la gouvernance

et de la gestion de la SOMELEC, viii) l'encouragement des partenariats public-privé pour les investissements dans de nouvelles infrastructures.

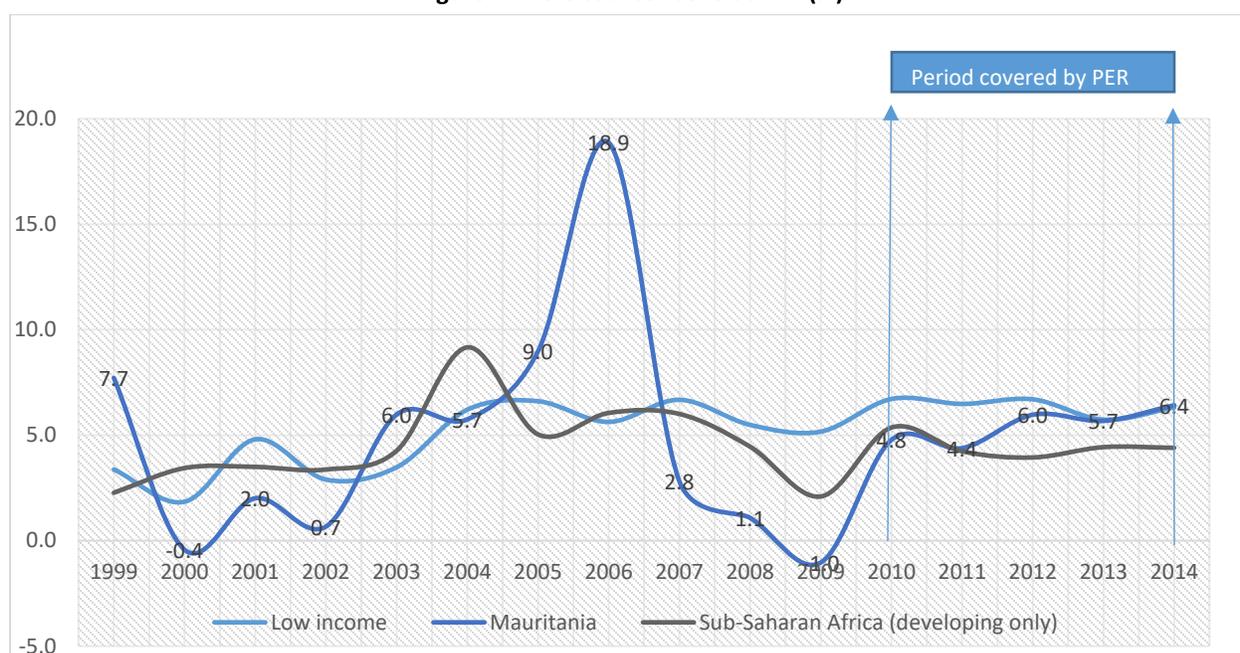
22. **Les coûts exacts de mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport sont difficiles à estimer.** Certaines recommandations pourraient impliquer des coûts très importants, tels que l'amélioration de la quantité et la qualité des écoles, le traitement de la question de l'équité dans l'éducation, ou l'augmentation du financement de la formation professionnelle. Les mesures d'accompagnement pour protéger les pauvres d'une éventuelle révision tarifaire de l'électricité pourraient aussi être coûteuses. Mais les coûts exacts dépendront de l'ampleur de la mise en œuvre. En réalité, les autorités auraient besoin d'effectuer d'autres études pour déterminer les niveaux réalistes d'élargissement de certains programmes ou services, et ce compte tenu de leurs propres contraintes budgétaires. Encore une fois, de nombreuses recommandations qui pourraient avoir un impact significatif impliqueraient peu ou pas de coûts, et beaucoup sont déjà financées par les autorités ou les bailleurs de fonds. D'autres, telle que la suppression progressive des boutiques Emel, impliqueraient d'importantes économies, de l'ordre de 1-2 % du PIB. Ceci est également le cas pour un examen et un ajustement du programme des bourses d'études de l'enseignement supérieur, qui générerait des économies pouvant être notamment utilisées pour développer la formation professionnelle. Beaucoup de recommandations exigent des réaffectations au sein des secteurs et pourraient ne pas impliquer l'augmentation globale des allocations budgétaires sectorielles. Une liste de toutes les 42 recommandations, ainsi que leurs coûts / implications budgétaires est incluse en annexe (Annexe A5) du présent rapport.

Chapitre 1 : Tendances macroéconomiques et fiscales

La croissance récente découle en grande partie des prix élevés des matières premières...

1. **La croissance de la Mauritanie a été globalement robuste au cours des six dernières années.** De 2009 à 2015, la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel a été en moyenne de 4,2 % par an, au même niveau que l'Afrique subsaharienne. Avec une croissance démographique annuelle moyenne de 2,5 %, le PIB par habitant a augmenté de 5,9 % par an, une amélioration notable par rapport aux années 90, lorsque la croissance du PIB n'était en moyenne que de 2,7 %, empêchant ainsi toute amélioration du PIB par habitant. Cependant, cette croissance a continué d'être volatile, en raison d'une combinaison de sécheresses, d'instabilité politique, et de chocs des prix dans les industries extractives (Figure 1.1).

Figure 1.1: Croissance réelle du PIB (%)



Sources : Office national des statistiques (ONS) et calculs effectués par le personnel de la Banque mondiale.

2. **Les plus fortes performances de croissance de la Mauritanie ont été tirées principalement par la valeur croissante de ses exportations de minerais.** La hausse des prix des matières premières,³ en particulier entre 2009 et 2013, a conduit à un saut dans la valeur de ses exportations⁴ de 265 milliards MRO (883 millions de dollars) à 646 milliards MRO (2,1 milliards de dollars), et à des gains substantiels en termes de commerce pour le pays malgré la stagnation générale de la production⁵. Poussés par le boom minier, les secteurs domestiques non exportables, tels que la construction, les services publics, les transports et les communications ont été les secteurs les plus dynamiques de l'économie. Globalement, ces secteurs ont progressé à un taux annuel de près de 6,2 % depuis 2009.⁶ Entre-temps, l'agriculture et

³ En Mauritanie, les matières premières les plus importantes en matière d'exportations sont les minerais de fer, le cuivre, l'or et le pétrole (depuis 2016).

⁴ Exportations de minerais, y compris le pétrole.

⁵ Les sources des données contenues dans ce chapitre sont les perspectives des produits de base de la Banque mondiale pour les cours des matières premières ; les rapports annuels du Bureau national des statistiques, les rapports trimestriels de conjoncture, le Trésor pour l'information fiscale ; et le Rapport annuel sur le commerce du Bureau national des statistiques.

⁶ Tous les chiffres de cette section sont en prix réels avec l'année 2004 comme année de référence.

la pêche ont apporté la plus grande contribution à la croissance du PIB en raison de leur taille globale, malgré le fait d'avoir connu une croissance plus lente que l'économie dans son ensemble. Leur part du PIB a diminué régulièrement, passant de 31,8 % en 2009 à 29,9 % en 2014.⁷ Le petit secteur de la fabrication (7,2 % du PIB) a maintenu sa part dans l'économie durant cette période.

3. Les investissements étrangers considérables dans le secteur minier et l'expansion du secteur de la construction signifient que la croissance du PIB de la Mauritanie a été dominée par la formation de capital, qui a augmenté près de trois fois plus vite que la consommation. Le ratio de l'investissement par rapport au PIB a augmenté de manière significative, passant de moins de 43,6 % en 2009 à plus de 61 % en 2014⁸. En moyenne, il atteint près de 28 % du PIB sur la période 2000-14, bien au-dessus des moyennes de l'Afrique subsaharienne (19 %) et de l'Afrique du Nord (22 %). L'investissement privé, provenant des flux de capitaux étrangers, a augmenté encore plus vite que l'investissement public. La Mauritanie reflète largement les tendances en Afrique subsaharienne qui affiche une plus grande dépendance au capital que toute autre région du monde. Avec la fin du super-cycle⁹ des matières premières durant le second semestre de 2014 et l'effondrement des prix du minerai de fer¹⁰, les pressions sur la croissance ont commencé à apparaître en Mauritanie. En 2015, l'activité économique a ralenti et la croissance du PIB est maintenant estimée à seulement 3 %. Si elle se maintient, cette combinaison entre le ralentissement de la croissance, une économie non diversifiée, et les chocs extérieurs dus à la faiblesse des prix internationaux des matières premières devrait avoir un effet néfaste sur la stabilité macroéconomique et budgétaire.

... Les budgets sont vulnérables aux chocs intérieurs et extérieurs

4. Les résultats budgétaires de la Mauritanie ont été largement façonnés par une série de chocs intérieurs et extérieurs. Entre 2009 et 2015, le déficit budgétaire a fluctué entre -4,9 % du PIB et -0,1 % (tableau 1.1). Plusieurs chocs intérieurs ont mené à ce résultat. Ceux-ci incluent la crise politique violente en 2008/09 qui a vu le retrait du soutien des donateurs, ainsi que la sécheresse en 2011 qui a réduit les récoltes de plus de 50 %, provoquant une crise alimentaire aiguë et poussant le gouvernement à lancer les programmes Solidarité Nationale et Emel. Ces initiatives ont coûté 150 milliards de MRO durant 2011-15 (500 millions de dollars), ce qui équivaut à 7 % des dépenses au cours de la période. L'instabilité régionale a aggravé ces défis. La crise des réfugiés du Mali en 2012 et la montée du réseau terroriste Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) dans les zones désertiques reculées¹¹ a ajouté une pression budgétaire supplémentaire à la fois sur les dépenses de sécurité et de secours d'urgence. L'économie a également été dominée par des chocs extérieurs. La fin du super-cycle des matières premières et la forte baisse des prix internationaux du fer, du cuivre, et du pétrole ont gravement impacté les recettes intérieures. Cela a conduit à une aggravation du déficit, notamment en 2014 et 2015, menaçant la stabilité macroéconomique du pays. Même l'excédent budgétaire de 3,5 % du PIB en 2013 est en grande partie dû à une réception unique d'importantes redevances de la pêche (4,0 % du PIB) ainsi qu'à des subventions des donateurs (1,6 % du PIB) pour répondre aux besoins humanitaires des réfugiés maliens.

⁷ Dernières données disponibles.

⁸ Dernières données disponibles. La part du PIB a atteint 71 % en 2012 et 65,6 en 2013.

⁹ Désormais simplement mentionné la fin du super cycle dans cette Revue.

¹⁰ Une augmentation de la production par certains des plus grands fournisseurs de minerai de fer du monde, couplée à un ralentissement de la demande chinoise, a généré une surabondance sur le marché, de sorte que les prix internationaux du minerai de fer ont chuté de 66,7 % entre 2011 (le prix de pointe au cours de la période d'analyse) et 2015.

¹¹ Frontalières du Mali et de l'Algérie.

Tableau 1.1 : Équilibre budgétaire, 2009–15 (% du PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015e
Équilibre primaire hors subventions (déficit -)	-1,6	-0,1	0,4	-4,5	3,1	-1,4	-4,2
Équilibre primaire avec subventions (déficit -)	-1,3	0,7	0,9	-4,0	4,6	-0,6	-2,5
Équilibre global hors subventions (déficit -)	-3,3	-1,4	-0,6	-5,4	2,0	-2,5	-5,4
Équilibre global avec subventions (déficit -)	-3,0	-0,6	-0,1	-4,9	3,5	-1,6	-3,6

Sources : Bureau National des statistiques (ONS), calcul effectué par les personnels du Trésor et de la Banque mondiale

5. **La situation budgétaire volatile soulève des inquiétudes quant à la capacité de la politique budgétaire mauritanienne à réduire l'impact des chocs et assurer une stabilité macroéconomique.** Avec une forte concentration de revenus nationaux provenant des secteurs des mines et du pétrole, et des pressions intermittentes sur les dépenses publiques pour faire face à des situations d'urgence et de sécurité, la politique budgétaire a été jusqu'ici réactive et a échoué à mettre en place des tampons fiscaux indispensables. Compte tenu de la probabilité d'une enveloppe budgétaire réduite à l'avenir, l'accent doit être mis sur la mobilisation des recettes et l'amélioration de la qualité des dépenses de manière à assurer une croissance durable et à atteindre les objectifs de développement de la Mauritanie. Dans les sections qui suivent, le présent chapitre examinera les tendances des recettes et des dépenses, et identifiera les rigidités dans la politique budgétaire mauritanienne. Il examinera ensuite les perspectives budgétaires à moyen terme dans un environnement de post super-cycle et mettra en évidence la nécessité d'une politique budgétaire plus proactive pour assurer une stabilité macroéconomique. L'Encadré 1.1 aborde brièvement les questions de données et de gouvernance.

Les réformes fiscales ont apporté des résultats mais pas suffisamment pour compenser les effets de la chute du prix des matières premières

6. **Les recettes intérieures ont été volatiles au cours des cinq dernières années.** Entre 2009 et 2015, ces dernières ont fluctué entre 20,4 et 31,2 % du PIB, avec une forte hausse en 2012, alors que les prix des exportations dopés et des améliorations dans l'administration fiscale ont stimulé les taux de recouvrement (Tableau 1.2). L'impôt est la plus importante source de revenus en Mauritanie. Il se compose principalement de taxes sur les biens et services (50,3 %) et des impôts sur le revenu (32,5 %) ¹². Les taxes sur les biens et services sont liées au développement dans le secteur des industries extractives dans la mesure où elles englobent à la fois une taxe unique et une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des importations de la Société Nationale Industrielle et Minière de Mauritanie (SNIM), et une taxe liée aux produits pétroliers ¹³. Les recettes non fiscales atteignent en moyenne 8,4 % du PIB, y compris les recettes provenant des secteurs des pêches et de l'exploitation minière ¹⁴ ainsi que les dividendes des entreprises publiques telles que la SNIM et la société de télécommunications, Mauritel. Enfin, les revenus de l'industrie pétrolière atteignent en moyenne 1,4 % du PIB et comprennent les impôts directs sur les compagnies pétrolières et tous types de droits et redevances.

¹² En moyenne durant la période 2009–15.

¹³ La taxe sur les produits pétroliers est principalement liée à l'essence à la pompe, par opposition aux taxes sur le secteur pétrolier de la Mauritanie.

¹⁴ Y compris les redevances, frais, et autres recettes.

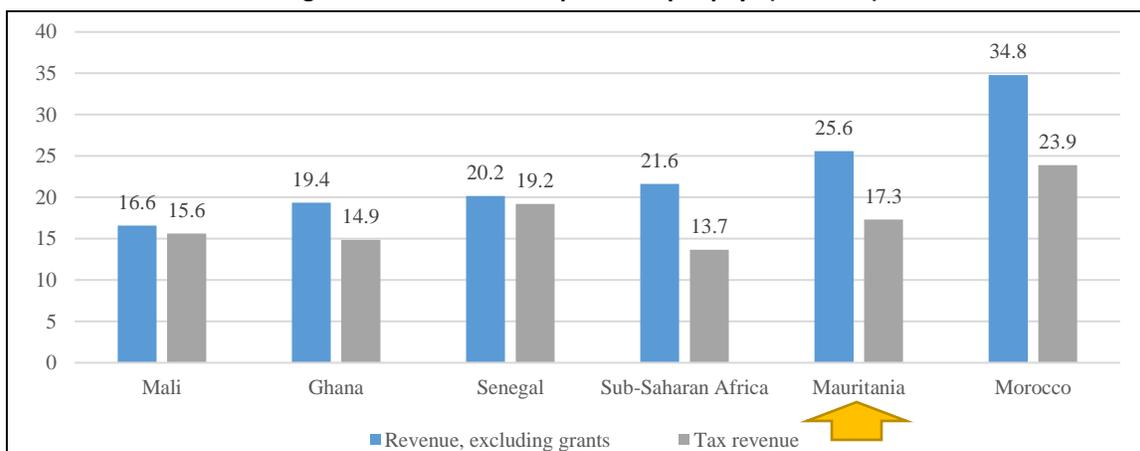
Tableau 1.2 : Décomposition des recettes du budget par une sélection de catégories, 2009–15 (% du PIB)

Catégorie des recettes	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Recettes hors subventions	20,4	21,1	22,1	25,6	31,2	27,5	26,2	24,9
Recettes fiscales	11,1	13,0	12,8	17,3	16,7	18,3	16,8	15,1
Impôt sur les revenus et les bénéfices	3,6	3,6	3,8	5,6	5,6	6,4	5,9	4,9
Impôt sur les biens et services	5,6	6,6	7,0	9,3	8,4	9,0	7,5	7,6
Impôt sur le commerce international	1,5	1,5	1,6	2,0	2,0	2,1	2,4	1,9
Autres recettes fiscales	0,4	1,3	0,5	0,3	0,7	0,8	1,1	0,7
Recettes non-fiscales	7,9	6,9	7,6	6,9	13,2	7,6	8,4	8,4
Licences de pêche	4,3	3,5	2,6	0,6	4,0	2,1	1,4	2,6
Dividendes des SOE	1,9	1,1	2,3	4,3	3,3	3,6	1,0	2,5
Recettes pétrolières	1,4	1,1	1,6	1,5	1,3	1,6	1,1	1,4
Subventions	0,2	0,8	0,5	0,5	1,6	0,8	1,8	0,9
Total des Recettes	20,7	21,9	22,6	26,2	32,8	28,4	28,0	25,8

Sources : Bureau national des statistiques (ONS), calcul effectué par les personnels du Trésor et de la Banque mondiale.

7. **La Mauritanie a entrepris une série de réformes fiscales depuis 2011 qui ont stimulé les recettes publiques à la fin du super-cycle des matières premières.** Les grandes réformes comprenaient¹⁵ i) la suppression des exonérations d'impôt sur le revenu des sociétés et l'annulation de l'impôt minimum¹⁶ en 2012, ii) l'élimination de l'impôt global sur le revenu en 2012 et l'introduction d'une retenue à la source de 15 % sur tout paiement à des non-résidents en 2013 qui limite les transferts de bénéfices aux entreprises étrangères, et iii) les réformes du régime de remboursement de la TVA en 2011 qui ont contribué à la formalisation de l'économie et à la collecte de davantage d'impôts¹⁷. En conséquence, les recettes fiscales ont augmenté rapidement d'un peu plus de 12 % du PIB en moyenne sur la période 2000-11 à 17,4 % du PIB en moyenne en 2012-15. En 2012, les recettes intérieures ont été significativement plus importantes que dans les pays comparables et ont sensiblement dépassé la moyenne de l'Afrique subsaharienne (Figure 1.2).

Figure 1.2 : Recettes comparatives par pays (% du PIB)



Source : Indicateurs de développement dans le monde (base de données), Banque mondiale, Washington, DC, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

¹⁵ Voir FMI (2015) pour plus de détails.

¹⁶ Les recettes de l'impôt minimum étaient de 2,5 % du chiffre d'affaires.

¹⁷ Les entreprises du secteur formel, en particulier les exportateurs, sont incitées à faire des achats auprès de fournisseurs officiels qui fournissent des factures de TVA appropriées afin qu'ils puissent demander un crédit de TVA. Ceci est particulièrement le cas pour les sociétés minières, qui sont pour la plupart des exportateurs et taxés à taux zéro.

8. **Toutefois, ces réformes n'ont pas été suffisantes pour éviter une forte baisse des recettes intérieures qui a commencé en 2014 avec la fin du super-cycle.** Les revenus en Mauritanie restent fortement tributaires de l'évolution du secteur extractif. Le minerais de fer, de cuivre, et les prix du pétrole ont chuté de respectivement 59, 25 et 51 % au cours des deux dernières années. En conséquence, les recettes intérieures cumulées ont chuté de 5 % du PIB, principalement en raison de fortes chutes des dividendes reçues de la SNIM et des revenus du secteur pétrolier. Ces pertes témoignent de la volatilité de ces sources de revenus et l'effet négatif qu'elle peut avoir sur les tentatives de construire des tampons fiscaux pour les dépenses futures en capital physique et humain. Cela met en évidence la nécessité d'avoir une base de revenus plus stable et plus large.

9. **Le Fonds national des revenus des hydrocarbures pourrait fournir un bon tampon pour les politiques budgétaires anticycliques, mais une mauvaise gouvernance entrave ce rôle.** Le Fonds a été créé en 2006. Bien que les volumes de production récents aient été bien en-deçà des attentes, le fonds s'est progressivement mais constamment développé jusqu'en 2014, soutenu par la hausse des prix internationaux du pétrole. Le Fonds marque une étape importante puisqu'en théorie, avec un ensemble approprié de règles budgétaires,¹⁸ il constitue un bon mécanisme de stabilisation financière. En effet, le Fonds fournit un outil pour mener une politique budgétaire anticyclique et aider à atténuer les chocs extérieurs en isolant les dépenses clés, telles que l'investissement dans le capital physique et humain, de la volatilité du prix des matières premières. Cependant, plusieurs questions de gouvernance entravent son bon fonctionnement. Notamment l'absence de toute vérification, un processus de sélection opaque des projets à financer, et un prélèvement excessif du Fonds pendant les périodes de croissance économique.

10. **La structure juridique, mise à jour en 2008¹⁹, définit la nature des revenus qui renflouent le Fonds et les mécanismes organisant ses liens avec le budget de l'État.** En effet, la loi exige que les transferts soient enregistrés dans le budget et qu'une étude de viabilité financière accompagne chaque retrait. La loi fixe également les tâches du ministre en charge des finances avec comme responsabilité principale celle de gérer le Fonds, avec le Gouverneur de la Banque centrale qui joue un rôle de sous-directeur ayant la décision finale en termes d'opérations de change. Un comité consultatif de l'investissement du Fonds a été mis en place pour aider le ministre et lui fournir toutes les informations techniques concernant les décisions d'investissement et la gestion des actifs. Enfin, des rapports trimestriels et annuels sur la situation financière et la performance du fonds pétrolier sont obligatoires. Ceux-ci sont régulièrement publiés sur le site web du Trésor du MEF. L'exigence d'un audit annuel par les Cours des comptes et les auditeurs indépendants est également précisée dans le texte. Il n'est pas clair si ces exigences sont remplies en temps opportun. Toutefois, il convient de noter que les revenus pétroliers ne s'étant pas matérialisés par rapport aux prévisions antérieures, le Fonds a été sévèrement ponctionné (utilisé pour financer des programmes publics d'investissement dynamiques) et est maintenant plutôt dénué de pertinence. Sa structure reste cependant importante et peut être reproduite pour des recettes d'industries extractives plus larges.

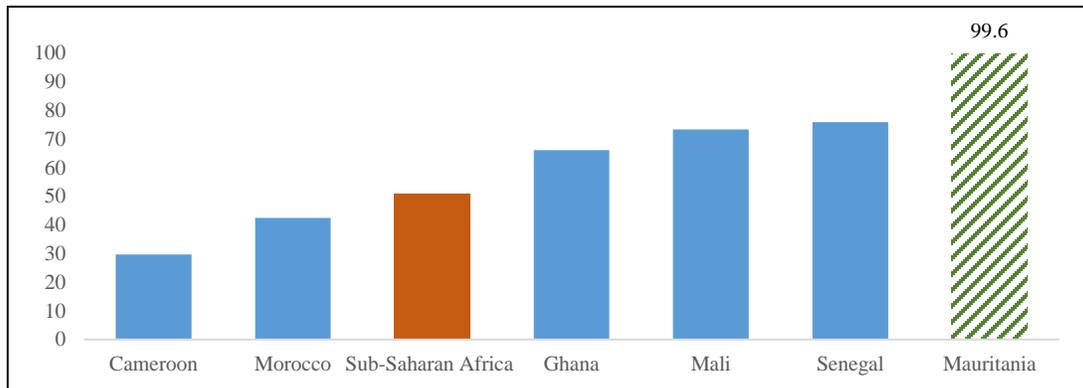
11. **Les subventions ont contribué de manière significative à l'enveloppe budgétaire de la Mauritanie.** En moyenne, le pays a reçu chaque année environ 1 % du PIB en subventions pour la période 2009-15. Ceci représente un montant significatif pour un pays d'une population de cette taille. L'aide publique au développement par habitant est supérieure à celle de la plupart des pays comparables et représente presque deux fois la moyenne des pays en développement d'Afrique subsaharienne (Figure 1.3). Cependant, il s'agit également d'une source volatile de revenus (Tableau 1.2 ci-dessus) qui dépend des chocs externes frappant le pays. En effet, en 2012/13 le pays a reçu un fort soutien international pour

¹⁸ Cf. Dessus et Varoudakis (2013).

¹⁹ Dans le cadre de l'Ordonnance numéro 2008-020

consolider la sécurité alimentaire et gérer l'afflux de réfugiés maliens. En conséquence, les subventions doivent être traitées avec prudence lors de la planification de la politique budgétaire et ne sont pas un substitut à la mobilisation des ressources intérieures.

**Figure 1.3 : Comparaison de l'aide publique au développement officielle nette, 2009–13
(USD moyenne par habitant)**



Source : Indicateurs de développement dans le monde (base de données), Banque mondiale, Washington, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Encadré 1.1 : Données budgétaires et gouvernance

Jusqu'au début de 2016, le ministère des Finances (MEF) et le ministère des Affaires économiques et du développement (MAED) partageaient la responsabilité de la gestion du budget, et le chevauchement de leurs mandats compromettait la qualité de la collecte et de l'analyse des données. Les projets d'investissement ont été enregistrés dans deux différents systèmes d'information exploités par le MEF et le MAED. Ces deux systèmes ont utilisé différentes classifications pour les mêmes projets, et il n'y avait pas de méthode officielle pour concilier ces différences, ce qui a grandement compliqué la gestion budgétaire et introduit une incertitude importante dans les analyses budgétaires.

Comme dans de nombreux pays en développement, les projets financés par l'extérieur ne sont pas correctement pris en compte dans les documents budgétaires. Si un projet financé par l'extérieur est cofinancé au niveau national, le budget national enregistre uniquement la contribution nationale, à la fois pendant les phases de planification et d'exécution. Les projets qui sont entièrement financés par l'extérieur sont exclus du budget total. Alors que le MAED fait enregistrer quelques données sur le financement extérieur, il n'utilise pas les mêmes classifications que le budget national. Les dossiers des donateurs sont également incompatibles avec les systèmes de comptabilité nationale, et de nombreux partenaires de développement ne fournissent pas l'information financière en temps voulu sur l'exécution. Les données absentes, partielles ou incompatibles sur le financement extérieur entravent l'intelligibilité du budget et compromettent la capacité des analystes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, à identifier les habitudes de dépenses et évaluer leur impact sur les objectifs de développement de la Mauritanie.

Dans ce contexte, les technologies de l'information (TI) fournissent une occasion précieuse pour améliorer l'exhaustivité, la qualité et la fiabilité des données budgétaires. Le département du Trésor publie actuellement une gamme d'informations financières publiques sur son site web, y compris le Tableau des Opérations Financières de l'État, TOFE, ainsi que les relevés mensuels du Trésor, les rapports de bénéfices du pétrole, et des mises à jour sur la loi sur le budget et son exécution. Toutefois, cette information est non consolidée, une grande partie est très agrégée, et est présentée dans un format qui ne facilite pas l'accès ou l'analyse par des non-spécialistes. Néanmoins, cette revue des dépenses publiques (PER) se base sur le TOFE et les bulletins statistiques de l'Agence nationale des statistiques pour examiner les grandes tendances de dépenses, car ils sont considérés comme la meilleure source de données à long terme disponibles.

La mise en œuvre de la base de données BOOST et du Réseau automatisé de la chaîne des dépenses (RACHAD) représentent deux grands pas en avant dans la gestion de l'information. BOOST est conçu pour améliorer l'accès aux données financières publiques et améliorer la qualité de l'analyse des dépenses. Il compile des données ventilées provenant de sources multiples et les organise en trois catégories : les données institutionnelles, les données fonctionnelles et les données économiques. Cette PER utilise BOOST comme source principale de données sur les budgets approuvés, les dépenses d'investissement, et (dans la mesure du possible) les dépenses de développement financés par l'étranger. Au sein du gouvernement, RACHAD complète BOOST en consolidant l'information financière présentée par plusieurs organismes en un seul système. L'Annexe A2 fournit de plus amples détails sur BOOST et RACHAD.

Malgré des améliorations notables ces dernières années, la qualité des données sur les dépenses continue de souffrir de graves faiblesses. Les données sur les dépenses proviennent à la fois des lois budgétaires initiales et révisées et les informations sur les engagements et les obligations sont facilement disponibles. Toutefois, les données sur les dépenses exécutées sont souvent soumises à de longs retards. Les données sur les exécutions réelles (paiements) n'ont pas encore été intégrées dans BOOST car elles ne semblent pas être consolidées au niveau national. Cette analyse considère donc la phase la plus proche du cycle budgétaire pour le paiement effectif : l'ordre de paiement du Trésor. Ce manque d'information reflète probablement les chevauchements de responsabilités en matière de reporting entre les différents départements, y compris le MAED et le ministère des Finances, impliqués dans le processus budgétaire.

Planification des dépenses

L'expérience de la Mauritanie en matière de Cadres de dépenses à moyen terme (MTEF) a été mitigée en raison de faiblesses dans la capacité de planification et de coordination inter-institutions. Les MTEF sont destinés à améliorer la gestion budgétaire en renforçant les liens entre les processus politiques, de planification et de

budgetisation. Cela est particulièrement important dans les environnements dotés d'un espace budgétaire limité, où les ressources restreintes doivent être utilisées aussi efficacement que possible. En Mauritanie, le MAED produit un « MTEF Global » annuel en étroite collaboration avec le ministère des Finances. Des MTEF sectoriels n'ont pas été produits depuis le début des années 2000, principalement en raison d'un manque de capacité dans les ministères sectoriels. En principe, le MTEF doit aligner la stabilisation macroéconomique à court terme et les objectifs de prestation des services avec la stratégie à long terme du gouvernement pour l'investissement et la croissance. Cela nécessite : i) une évaluation précise des ressources financières qui seront disponibles pendant la période de mise en œuvre du MTEF, ii) une compréhension à la fois des coûts initiaux et futurs des projets d'investissement et des programmes récurrents de dépenses, et iii) un processus de prise de décision systématique qui concilie le point ii) avec le point i). En pratique, cependant, les autorités mauritaniennes sont souvent dans l'incapacité d'estimer efficacement les coûts à long terme des plans de dépenses publiques ou de sélectionner et prioriser les projets en fonction des ressources disponibles.

Bien qu'il continue à être élaboré régulièrement, le MTEF global ne remplit pas ses fonctions principales qui sont d'informer la loi de Finance annuelle et de l'aligner sur la stratégie de développement plus large du gouvernement. Idéalement, la préparation de chaque MTEF global devrait débiter au plus tard au mois de mars de chaque année et être complétée au mois d'août, lorsque le travail sur la loi de Finance de l'année suivante commence. En réalité, cependant, la loi de finances et le MTEF global sont presque toujours préparés en même temps, au début du mois d'août. En outre, la planification des investissements n'est pas en ligne avec le calendrier budgétaire, et les investissements sont prévus au cours de l'exercice budgétaire plutôt qu'au début de chaque cycle annuel.

Les dépenses en capital ont triplé et les dépenses publiques ont augmenté régulièrement

12. **Alors que les dépenses publiques ont augmenté régulièrement entre 2010 et 2015, l'évolution des dépenses courantes et en capital diffère significativement.** Le tableau 1.3 présente la composition des dépenses du gouvernement central par classification économique, y compris les salaires, les opérations et l'entretien, les subventions et les transferts, les dépenses en capital, et les comptes spéciaux. Les dépenses courantes ont fluctué entre 16,6 et 20,4 % du PIB, en partie en raison des demandes de dépenses temporaires liées aux crises récentes. La masse salariale représente généralement la plus grande part des dépenses courantes, avec une moyenne de 7,0 % du PIB entre 2009 et 2015, suivie par les achats de biens et services à 4,1 % du PIB, les subventions et les transferts à 4,1 %, et les paiements afférents au service de la dette à 1,2 %. Cette section explore les tendances pour certains des principaux postes de dépenses, et décrit brièvement certains des principaux obstacles à la consolidation dans chaque catégorie.

13. **La masse salariale en Mauritanie est sous-estimée et les questions de comptabilité compliquent son analyse.** Le TOFE révèle que la masse salariale avoisine 39,7 % des dépenses de fonctionnement entre 2009 et 2015. Bien que ce chiffre soit globalement en ligne avec les pays d'Afrique subsaharienne, il représente 48,2 % des recettes fiscales. Cette proportion est relativement élevée, surtout lorsqu'on la compare aux critères de convergence fixés à 35 % pour les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)²⁰. La masse salariale réelle peut être sensiblement plus élevée que le montant inscrit au budget. En plus des 38 000 fonctionnaires à temps plein en Mauritanie, environ 8 500 membres du « personnel non permanent » sont employés par le secteur public. Ces travailleurs temporaires ne sont pas suivis dans le système de gestion des ressources humaines, et leur rémunération n'est pas incluse dans la masse salariale²¹. Au lieu de cela, cette catégorie de personnel est classée sous la rubrique « approvisionnement en produits et services ». En outre, de nombreux employés temporaires sont

²⁰ Selon les Indicateurs du développement mondial, la moyenne du continent était de 36,7 %.

²¹ Ces travailleurs temporaires sont souvent embauchés à des salaires inférieurs à ceux des fonctionnaires. Le ministère des Finances estime leurs coûts de rémunération à environ 1 milliard MRO –3,3 millions de dollars.

recrutés sans aucun processus formel de validation ou de vérification, ce qui soulève des préoccupations importantes en termes de transparence²². En dépit des progrès notables du gouvernement dans le renforcement de la gestion des ressources humaines au cours des dernières années²³, une comptabilité appropriée de la masse salariale constitue toujours un défi important.

Tableau 1.3 : Ventilation des dépenses du Budget par une sélection de catégories, 2009–15 (% du PIB)

Catégories des dépenses	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015e	Moyenne
Dépenses Courantes	17,2	16,8	16,6	20,4	17,9	18,6	17,4	17,8
Salaires	8,0	7,0	6,2	6,6	6,8	7,0	7,8	7,0
Biens et services	5,4	3,9	3,6	3,8	4,0	4,3	3,8	4,1
Transferts courants	2,1	1,5	4,2	7,4	4,6	4,7	3,9	4,1
Service de la dette publique	1,7	1,3	1,0	0,9	1,1	1,0	1,2	1,2
Externe	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7
Interne	1,2	0,6	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	0,5
Autres dépenses courantes	-0,5	1,2	0,9	1,1	0,8	0,8	0,7	0,7
Comptes spéciaux	0,5	1,9	0,8	0,7	0,5	0,8	0,1	0,7
Dépenses d'investissement	6,0	5,4	5,9	9,5	11,3	11,4	14,2	9,1
Financées en externes	0,0	1,1	2,1	3,5	4,1	3,6	5,0	2,8
Financés en interne	0,0	4,3	3,8	6,0	7,2	7,8	9,2	5,5
Restructuration et prêts nets	0,5	0,3	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,2
Réserves communes	1,7	1,1	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0
Réserves pour dépenses d'urgence	0,0	0,0	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1
Total des dépenses	25,4	23,6	23,4	31,8	30,0	30,8	32,5	28,2

Sources : Bureau national des statistiques (ONS), calculs effectués par les personnels du Trésor, du FMI et de la Banque mondiale.

Note : e: Estimations basées sur 11 mois de données.

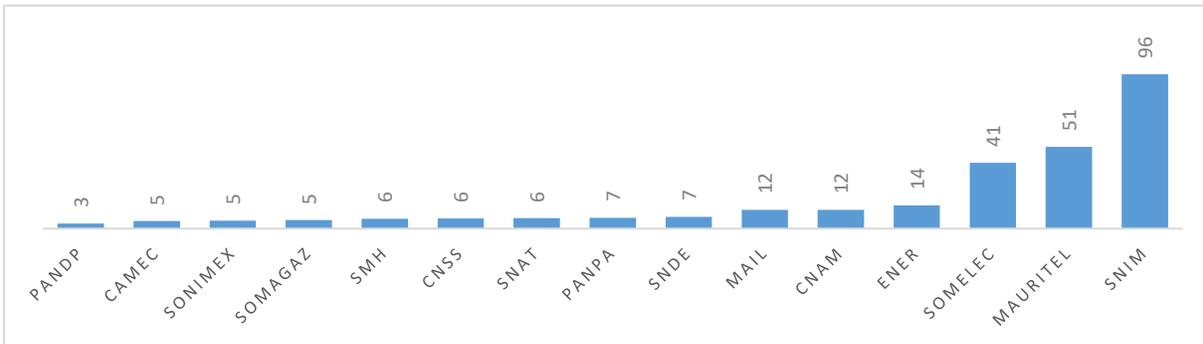
Un large secteur parapublic pose des risques fiscaux

14. **Le secteur parapublic est large et impose un fardeau considérable sur le budget national.** Le secteur des SOE a augmenté ces dernières années pour avoisiner 150 institutions – 50 entreprises publiques (SOE) et 100 organismes gouvernementaux autonomes. Le chiffre d'affaires combiné des SOE non-extractives en 2014 était de 15,8 % du PIB non extractif et elles détenaient des actifs d'une valeur de 56 % du PIB non extractif. La plus grande SOE minière (SNIM) a eu à elle seule un chiffre d'affaires moyen de plus de 17 % du PIB au cours des dernières années, ce qui met la taille des SOE commerciales à près d'un tiers du PIB en moyenne. Cela a changé en 2015 avec la réduction spectaculaire du chiffre d'affaires de la SNIM à 95 milliards de MRO (318 millions de dollars) comparée à 212 milliards de MRO (706 millions de dollars) en 2014 et un maximum à 421 milliards de MRO (1,4 milliards de dollars) en 2011. À partir de 2015, les 15 plus grandes SOE représentaient 94 % du chiffre d'affaires du total des SOE qui était de 292 milliards de MRO (974 millions de dollars) ou 17 % du PIB (voir Figure 1.10).

²² Les chiffres ci-dessus ne reflètent également pas le nombre de fonctionnaires recrutés par des entreprises appartenant à l'État ou des organismes publics.

²³ En 2015, le gouvernement a commencé à mettre en œuvre un système de contrôle qui élimine les duplications dans la masse salariale. Le gouvernement est en train de finaliser un recensement biométrique pour tous les fonctionnaires afin de délivrer un numéro d'identification unique

Figure 1.4 : Les plus grandes SOE par revenus 2015 (milliards MRO)



15. **L'Etat dépend de certaines des plus grandes SOE pour une partie importante de ses revenus, mais a connu une réduction spectaculaire des paiements de dividendes en 2015.** Les paiements de dividendes ont varié de 0,5 à 16,5 % du total des revenus entre 2000 et 2015, avec une moyenne de 6 %. La SNIM a été de loin le plus grand contributeur, suivie par Mauritel, BCM et les ports de Nouakchott et de Nouadhibou. En plus des paiements de dividendes, la SNIM a également payé entre 30-40 milliards de MRO par an en impôts spéciaux et TVA (8-10 % des revenus). Cependant, un manque de paiement de dividendes par la SNIM en 2015 a considérablement réduit leur contribution au budget national, passant d'un sommet de 16,5 % de revenus en 2012 à seulement 3,4 % en 2015 et avec une prévision de 2,3 % en 2016.

Figure 1.5 : Paiements de dividendes (Milliards MRO et % des revenus)

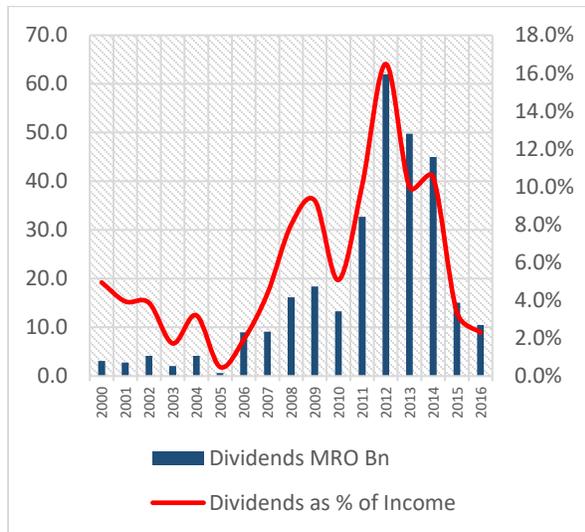
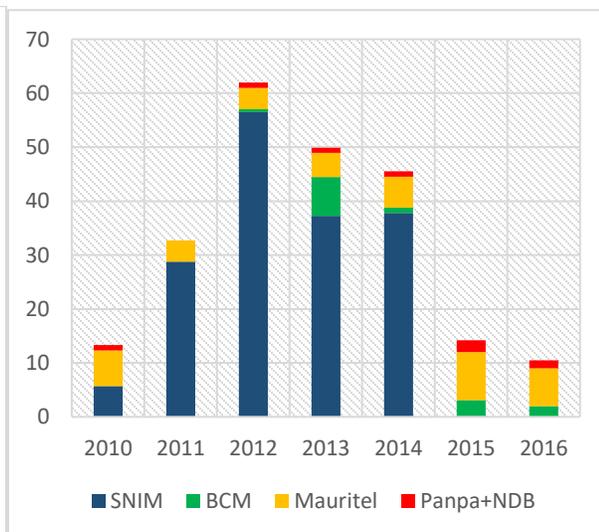


Figure 1.6 : SOE Paiement des dividendes par entreprise 2010-16 (Milliards MRO)



Source : TOFE

16. **D'autre part, les subventions et autres transferts aux entreprises parapubliques sont élevés et pèsent sur un budget en diminution.** Les transferts budgétaires aux entreprises publiques à caractère administratif (EPA) sont en moyenne de 8,8 % des recettes non pétrolières, ayant diminué d'un sommet de 14 % en 2009 à 4,1 % en 2014 et 9,4 % en 2015. Bien que les EPA soient essentiellement des extensions du secteur public, elles jouissent d'une grande autonomie financière, recevant des transferts de subventions de l'État, avec très peu de responsabilisation pour ce qui est des résultats et une très faible

information financière sur l'utilisation de ces fonds. Les subventions explicites aux entreprises publiques commerciales étaient en moyenne de 3,7 % des revenus en 2010-14, avec une forte hausse en 2011 et 2012, allant d'un peu moins de 6 milliards de MRO en 2010 à 18 milliards de MRO en 2014 (2,2 à 4,8 % des revenus). En plus des subventions explicites, autour de 26,8 milliards de MRO ont été consacrés à des injections de capitaux pour les entreprises d'État par le biais de l'achat d'actions (19 milliards de MRO) ou sous forme de prêts ou d'avances (7,8 milliards de MRO) en 2011-13. En soustrayant les subventions reçues des dividendes et des impôts payés par les SOE à l'État, l'impact fiscal net des SOE a été négatif en 2015 (15 milliards de MRO, soit 3,5 % des revenus), principalement en raison des paiements de dividendes inférieurs.

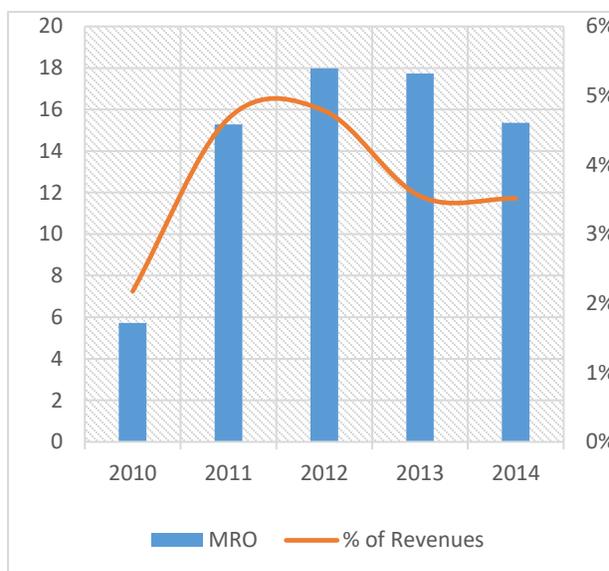
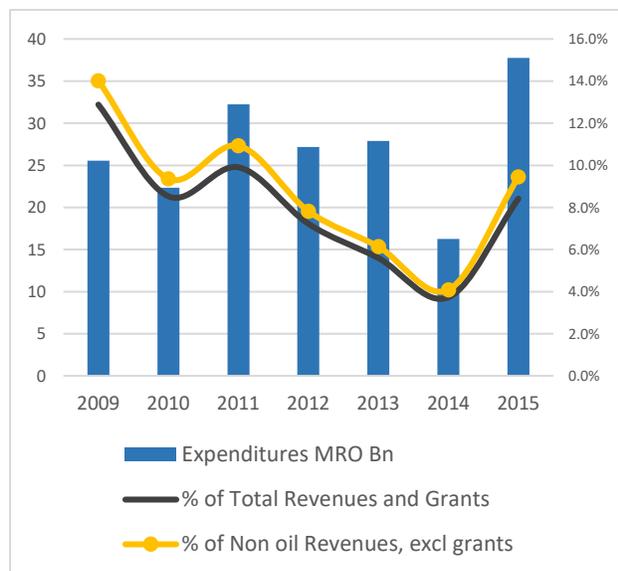


Figure 1.7 ; Transferts aux EPAs (Milliards MRO et % des revenus) Figure 1.8 : Subventions aux SOE (Milliards MRO et % des revenus)

Source : Ministère des Finances

17. **La performance des SOE commerciales varie considérablement, mais dans l'ensemble le secteur a connu des résultats positifs nets en 2013 et 2014 (Figure 1.9).** Bien que les données de 2015 soient incomplètes, des indications de pertes très importantes apparaissent, en tête desquelles la SNIM, qui à elle seule a enregistré une perte de 58 milliards de MRO (3,6 % du PIB). Cependant, même les résultats positifs de 2014 masquent de très grandes différences entre les entreprises. Sur les 50 entreprises, 22 ont connu 20 milliards de MRO de pertes cumulées, tandis que 24 entreprises ont un total des pertes cumulées de 29 milliards de MRO en 2014. Les profits les plus importants ont été réalisés par Mauritel, la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM) et le port de Nouakchott, alors que les plus grandes pertes ont été observées dans les services publics d'électricité et d'eau (SOMELEC et SNDE) et la compagnie pétrolière (SMH), en plus de la SNIM. Les SOE ont augmenté leurs investissements en capital de manière significative au cours des dernières années. Les immobilisations d'actifs ont doublé entre 2010 et 2014 à 414 milliards de MRO (1,3 milliards de dollars) et les constructions en cours ont augmenté de 150 %, à près de 400 millions de dollars (Figure 1.5). L'actif total a doublé, atteignant 710 milliards de MRO (2,36 milliards de dollars), soit plus de 55 % du PIB non extractif. Un autre domaine de croissance notable pour les SOE a été l'augmentation des groupes et associés, passant de 2 à 36 milliards de MRO (7 à 123 millions de dollars) sur la période. Les amortissements et les dépréciations ont atteint en moyenne 37 % du total des actifs sur la période. Les dépenses salariales dans les SOE ont augmenté en nominal de 50 % par rapport à 2010, atteignant 31,8 milliards de MRO en 2014 (106 millions de dollars).

Figure 1.9 : Revenus des SOE, passifs, marge nette (milliards MRO et % du PIB) Figure 1.10 : Actifs des SOE 2010-14 (milliard MRO et % du PIB)

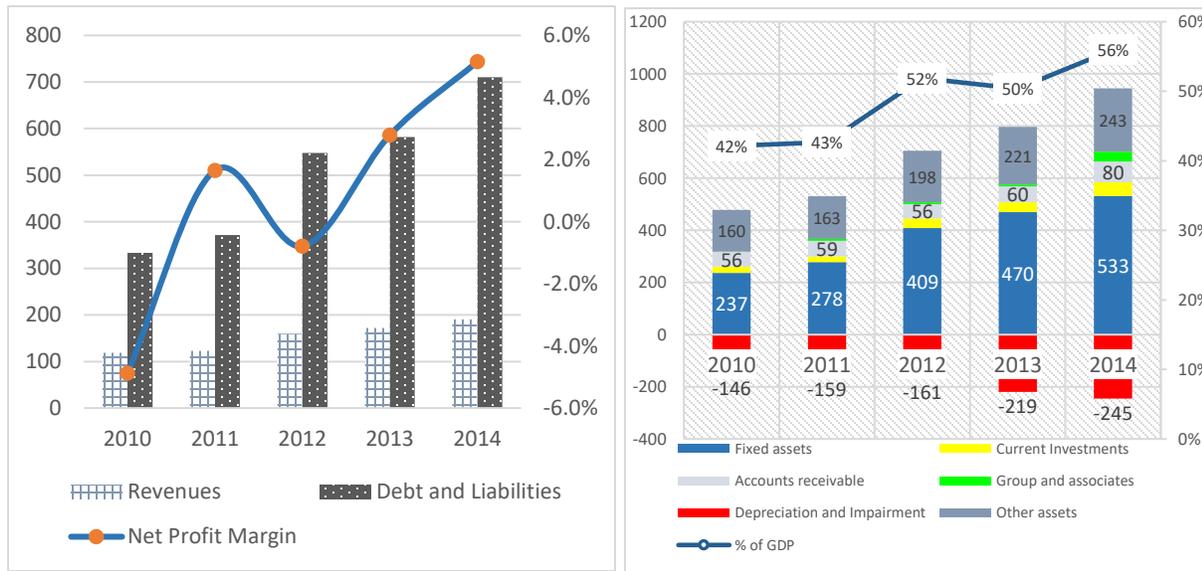


Figure 1.11 : Plus grandes pertes 2015 ou 14 (MRO Mn)

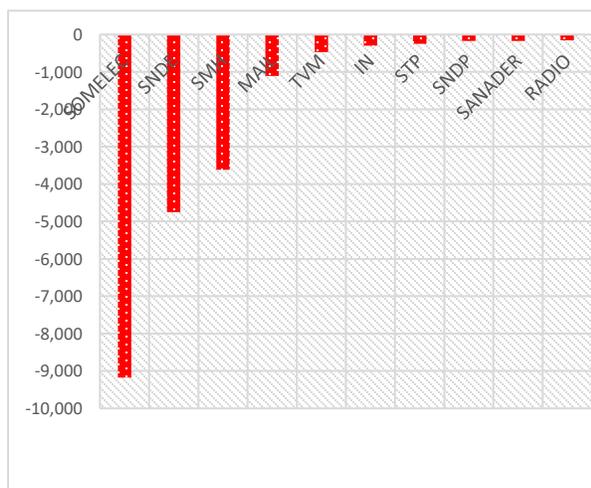
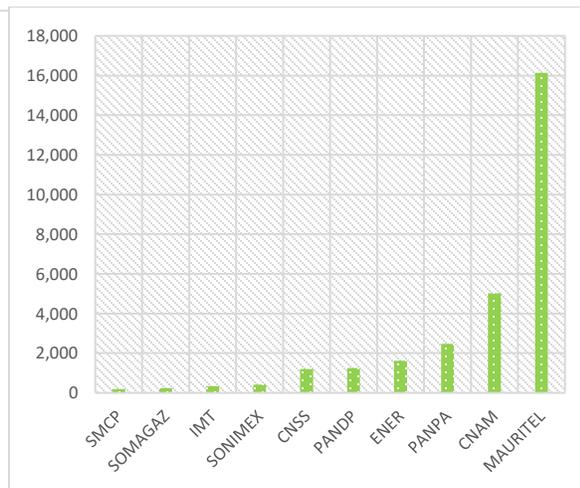


Figure 1.12 : SOE les plus rentables 2015 ou 14 (MRO Mn)



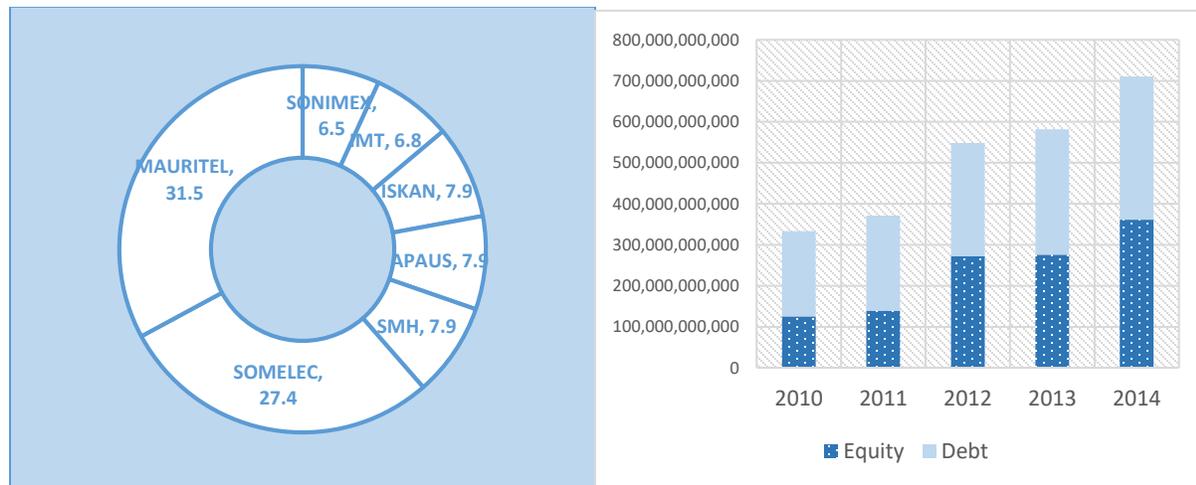
Source : Ministère des Finances

18. **Les passifs éventuels sous forme de dette des SOE avec garanties gouvernementales ont atteint 9,2 % du PIB en 2015 (excluant la SNIM).** Le total de la dette et du passif a atteint 711 milliards de MRO (56 % du PIB), dont 132 milliards sous la forme de dette à moyen et long terme (10 % du PIB). Sur ce total, 129 milliards de MRO sont garantis par l'État (9,2 % du PIB). Les sept principaux bénéficiaires des dettes garanties par l'État représentaient 75 % de ce montant. Ce sont la compagnie de téléphone (Mauritel), le service public d'électricité (SOMELEC), la compagnie pétrolière (SMH), l'agence des services sociaux de base (APAUS), du logement (ISKAN), une autre SOE de télécommunications (IMT) et la société d'import-export (SONIMEX). Globalement, les indicateurs financiers globaux montrent un secteur parapublic relativement sain en 2014. Une bonne liquidité est observée (118 % à partir de 2014) ainsi que d'autres bonnes mesures de base. Dans l'ensemble, les entreprises publiques ont augmenté leur part de financement par capitaux propres d'un peu plus de la moitié en 2010 pour égaler la part de financement

par dette d'ici 2014. Les transferts gouvernementaux, qui ont augmenté depuis 2011, ont sans aucun doute joué un rôle à la fois dans l'amélioration des résultats financiers et dans l'augmentation de leur capacité de financement.

Figure 1.13 : SOE Dette détenue avec des garanties d'État (Milliards MRO)

Figure 1.14 : SOE équité et financement de la dette (MRO)



Source : Ministère des Finances

19. **Jusqu'à une période récente, très peu d'informations étaient disponibles concernant les performances des SOE, tant en termes de prestation de services que d'efficacité opérationnelle.** Heureusement, cela commence à changer, avec la préparation en cours du premier rapport complet sur les SOE. Le gouvernement a fait des efforts pour améliorer la surveillance du secteur parapublic, mais les progrès ont jusqu'ici été limités. Les ministères sectoriels sont censés surveiller la performance du secteur parapublic dans leurs domaines respectifs, mais ils manquent généralement de capacité administrative pour le faire efficacement. De plus, les bureaux de contrôle désignés dans les ministères sectoriels ont tendance à mettre l'accent sur la responsabilité financière, et à largement ignorer les performances techniques. Bien que le cadre juridique du gouvernement comprenne des accords basés sur la performance avec des organismes parapublics, dans la pratique, peu d'accords ont été préparés et il n'existe pas d'information disponible sur leur mise en vigueur. Le processus de sélection des dirigeants des entreprises publiques est souvent peu clair, et la compétence des dirigeants est rarement évaluée. Les autorités sont conscientes de ces problèmes et ont récemment mis en place une direction générale des SOE pour laquelle elles reçoivent un appui de la Banque mondiale en renforcement des capacités en vue de renforcer le contrôle et la surveillance et de rationaliser le secteur.

20. **Les dépenses en capital ont fortement progressé au cours des cinq dernières années tandis que les revenus des extractifs et ceux découlant des réformes fiscales ont augmenté.** Dans un contexte de prix à l'exportation élevés et d'importantes réformes dans l'administration fiscale et douanière, les autorités se sont concentrées sur l'augmentation de l'investissement public. Le ratio des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses courantes a augmenté de façon continue depuis 2010, et cette tendance a accéléré au fil du temps. Entre 2009 et 2015, les dépenses d'investissement ont plus que doublé en nominal et en pourcentage du PIB, passant de 6 à 14,2 % du PIB. Les dépenses financées de l'intérieur ont dominé cette hausse, ce qui reflète la décision du gouvernement d'allouer des ressources supplémentaires pour soutenir son programme de développement. La viabilité future de ces dépenses sera testée alors que les prix internationaux des matières premières chutent et les recettes du secteur extractif ralentissent. L'efficacité et la rentabilité des projets exécutés sont également en question. La

moyenne de l'Incremental Capital Output Ratio (ICOR)²⁴ - une mesure de productivité du capital physique qui évalue la quantité marginale du capital d'investissement nécessaire pour un pays pour générer de la croissance - a été évaluée à 10,4, bien au-delà du ratio de référence de 3, qui est la moyenne pour l'Afrique subsaharienne, ce qui indique un déploiement très inefficace du capital²⁵.

Les taux globaux d'exécution masquent une volatilité élevée dans les catégories de dépenses...

21. **Les dépenses réelles se sont plus étroitement alignées avec les attentes budgétaires ces dernières années.** Globalement, les taux d'exécution du budget se sont améliorés au fil du temps, passant de 86 % en 2009 à 99 % en 2015²⁶. Cela reflète un certain nombre de réformes dans la gestion des finances publiques, telles que la mise en œuvre de la base de données d'aide au développement et les réformes dans les domaines de la préparation du budget, de la gestion de la trésorerie, et des systèmes de paiement, bien qu'il y ait une grande variabilité au sein des catégories. Les chapitres suivants du PER examineront de plus près ces réformes.

22. **Néanmoins, des écarts notables apparaissent lorsque les dépenses sont considérées à un niveau plus détaillé.** Le tableau 1.4 révèle que les dépenses publiques sur des éléments tels que les prêts, les avances, les subventions et transferts, et les paiements d'intérêt ont été volatiles. La catégorie des prêts, avances et placements en actions a dépassé les prévisions de 211 % en 2012 et de 227 % en 2015, alors qu'elle était à 31 et 21 % en 2011 et 2014 respectivement. Les subventions et les transferts ont dépassé les prévisions de 266 % en 2011 et 62 % l'année suivante²⁷. Ce sont des signes de lacunes persistantes dans le processus de préparation du budget et des échecs dans la coordination entre les acteurs budgétaires. Un exemple frappant est la sous-utilisation des paiements d'amortissement de la dette et des intérêts, ce qui est un des postes budgétaires relativement simple à estimer puisque le profil de la dette et les échéances sont généralement connus et documentés²⁸. Dans de nombreux cas, la sous-utilisation ne s'est pas traduite par une baisse du déficit, mais par de larges réaffectations au sein de postes budgétaires à l'investissement public²⁹, surtout dans les années qui ont suivi le dernier coup d'État entre 2010 et 2013.

23. **Les dépenses d'investissement en capital ont augmenté tout en restant en deçà des prévisions budgétaires.** Les dépenses d'investissement en capital montrent une forte sous-exécution de 34 % en 2010, avec une amélioration à 3 % de sur-exécution en 2011 avant de tomber à 14 et 13 % de sous-exécution en 2012 et 2013, et 29 % de sous-exécution en 2015, avec en moyenne 15 % de sous-exécution entre 2010 et 2015 pour le financement intérieur des projets d'investissement en capital. La variation significative des taux d'exécution financière est à nouveau le signe d'une mauvaise planification des investissements. Le collectif budgétaire qui a lieu au cours du troisième trimestre de l'année réduit ces écarts de manière significative, mais la variabilité des résultats des dépenses est toujours supérieure à 5 % en moyenne pour les catégories de paiements d'intérêts (-13 %), d'acquisition d'immobilisations corporelles et incorporelles et de prêts (-11 %), et des avances et paiements en actions (-8 %) pour la

²⁴L'ICOR est calculé comme étant la croissance du stock de capital ou de l'investissement public divisé par la croissance du PIB réel. Cette moyenne est pour 2010-14 et elle est calculée à partir des données des Comptes Nationaux. L'année 2009 a été écartée car elle représente une valeur aberrante due au choc politique de cette année. Les chiffres des Comptes Nationaux pour 2015 ne sont que des projections et n'ont donc pas été inclus également.

²⁵ Une valeur supérieure de l'ICOR indique que le déploiement de l'investissement public (ou capital) du pays est inefficace.

²⁶ Pas de données disponibles pour 2015.

²⁷ En règle générale, les résultats en dessous de 5 % sont considérés comme acceptables.

²⁸ Cela soulève des préoccupations dans le domaine de la gestion de la dette en Mauritanie.

²⁹ Labellisé comme l'acquisition d'immobilisations corporelles et incorporelles.

période. Les dépenses totales en capital ont presque triplé, passant de 32 milliards de MRO (106 millions de dollars) en 2010 à un pic à 90,3 milliards de MRO (300 millions de dollars) en 2014.

Tableau 1.4 : Exécution des dépenses—Budget initial versus actuel, 2010–15 (%)

Catégorie de dépense	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
1. Salaires et rémunérations	8%	-1%	0%	0%	0%	2%	2%
2. Biens et services	-20%	7%	-3%	-5%	5%	-7%	-4%
3. Intérêts des paiements	-23%	-20%	-26%	-4%	-1%	0%	-12%
4. Subventions et transferts	-7%	266%	62%	0%	-2%	-3%	52%
6. Acquisition d'actifs corporels et incorporels	-34%	3%	-2%	-14%	-13%	-29%	-15%
8. Amortissement de la dette	0%	-17%	-3%	26%	1%	0%	1%
9. Prêts, avances et placements en actions	211%	-31%	-17%	27%	-21%	227%	66%
Total	2%	12%	10%	1%	-1%	0%	4%

Sources : Bureau National des Statistiques (ONS), Calculs effectués par le personnel du Trésor et de la Banque mondiale.

... Même si une grande partie des dépenses du gouvernement reste opaque et discrétionnaire

24. **Les allocations sectorielles sont restées relativement stables au fil du temps, bien que les dépenses nominales aient augmenté de façon erratique.** Entre 2011 et 2015, les dépenses publiques ont augmenté en moyenne de 11 % par an³⁰, mais avec de grands sauts en 2011 (17,6 %) et 2012 (26,7 %). Cela est dû en partie aux dépenses d'urgence intervenues après la sécheresse de 2011, qui ont connu une croissance particulièrement forte en 2011-13³¹. Les programmes d'urgence et les dépenses pour la sécurité alimentaire représentaient en moyenne 8 % des dépenses à partir de 2011. La Santé et les Affaires Sociales ont connu une augmentation de 4,1 à 5,5 % des dépenses, et les infrastructures une augmentation de 5,9 à 8,7 %. Les hautes autorités constitutionnelles telles que la présidence, le bureau du Premier ministre, et le Parlement ont également connu une hausse de 3,5 à 6,7 % des dépenses. Entre temps, le secteur de la Justice ainsi que l'Économie et les ministères sectoriels ont connu une baisse de leurs parts dans les dépenses. Le financement de la décentralisation et du développement régional est resté significatif avec une moyenne de 12 % des dépenses, tout comme la Défense avec plus de 11 %. Bien que les changements erratiques des dépenses nominales ne semblent pas avoir affecté la qualité des services, la propagation de l'utilisation de règles budgétaires³² pourrait atténuer la volatilité et veiller à ce que l'évolution des budgets du secteur reflète clairement et systématiquement les priorités de développement du gouvernement.

25. **Mais la plus grande part des dépenses reste discrétionnaire et difficile à classer.** Les données sur la classification fonctionnelle des dépenses³³ (Tableau 1.5) indiquent qu'entre 2010 et 2015, environ 24,7 % du total des ressources ont été alloués aux secteurs sociaux, notamment l'éducation, la santé publique et les programmes d'urgence, tandis qu'un total de 19 % est allé à l'infrastructure et la décentralisation,

³⁰ Valeurs nominales.

³¹ En 2011, 2012, et 2013 les dépenses des programmes d'urgence et de sécurité alimentaire ont atteint respectivement 5,3, 8,8 et 10,5 % du PIB.

³² Par exemple, par l'extension du fonds pétrolier existant au secteur minier.

³³ Les données ne sont disponibles que pour 2012, 2011 et 2013.

et au développement régional, et un niveau relativement élevé de 11 % à la Défense nationale. La catégorie la plus importante constituée des « autres dépenses » accumule un remarquable 27,4 % des dépenses totales. En réalité, cette catégorie prend en charge un certain nombre de catégories économiques et sectorielles et divers comptes et fonds spéciaux. Par exemple, environ 4,7 milliards de MRO (15,6 millions \$) a été fourni en appui budgétaire au secteur de la pêche durant la période 2011-13. D'autres postes de dépenses comprennent celui de l'assistance spéciale et le fonds d'intervention pour le développement (Fonds FAID) qui a dépensé 14,9 Milliards de MRO (49 millions de dollars) entre 2011 et 2013. Le fonds a été créé en 2010 afin de financer des infrastructures et des services de base pour les pauvres, et il dispose de plusieurs sources de financement, y compris celui des bailleurs de fonds, les subventions de l'État et du secteur privé, ainsi que des taxes spéciales sur les télécommunications et les produits pétroliers. Le fonds ne fournit aucune information sur ses activités. Enfin, autour de 26,8 milliards de MRO (89 millions de dollars) ont été consacrés à des injections de capitaux pour les entreprises d'État par le biais de l'achat d'actions (19 milliards de MRO - 63 millions de dollars) ou sous forme de prêts ou d'avances (7,8 milliards de MRO - 26 millions de dollars) en 2011-13. En somme, un quart des dépenses publiques est très discrétionnaire et n'est pas correctement catégorisé, ce qui complique grandement la préparation du budget et le suivi des dépenses.

Tableau 1.5: Dépense publique par secteur, 2010–13 (% du PIB non pétrolier)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Hautes autorités constitutionnelles	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	1,4%	1,8%	1,1%
Secteur public central	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%	0,7%
Décentralisation et développement régional	3,1%	3,3%	3,5%	3,5%	3,5%	2,3%	3,2%
Défense	3,4%	3,2%	3,0%	2,9%	2,9%	2,7%	3,0%
Ministères économiques et sectoriels	1,7%	1,2%	2,0%	1,4%	1,6%	0,9%	1,5%
Éducation	3,5%	3,8%	3,3%	3,4%	2,6%	2,7%	3,2%
Programme d'urgence et sécurité alimentaire	0,1%	1,4%	2,4%	2,8%	2,2%	2,2%	1,9%
Affaires étrangères	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%
Santé et affaires sociales	1,1%	1,2%	1,1%	1,4%	1,5%	1,4%	1,3%
Infrastructure	1,6%	1,6%	1,7%	2,0%	2,1%	2,3%	1,9%
Justice et affaires islamiques	0,7%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%
Autres agences publiques	0,4%	0,2%	0,3%	0,7%	0,3%	0,2%	0,3%
Jeunesse, culture et emploi	0,5%	0,2%	0,1%	0,2%	0,5%	0,4%	0,3%
Autres dépenses	8,0%	7,6%	7,6%	6,1%	7,3%	7,5%	7,3%
Total	26,4%	26,3%	27,4%	26,8%	27,6%	26,2%	26,8%

Sources : Données provenant de la base de données BOOST et calculs effectués par le personnel de la Banque mondiale.

Note : Ministères sectoriels et liés à l'économie incluent la Pêche, les Mines et le Commerce.

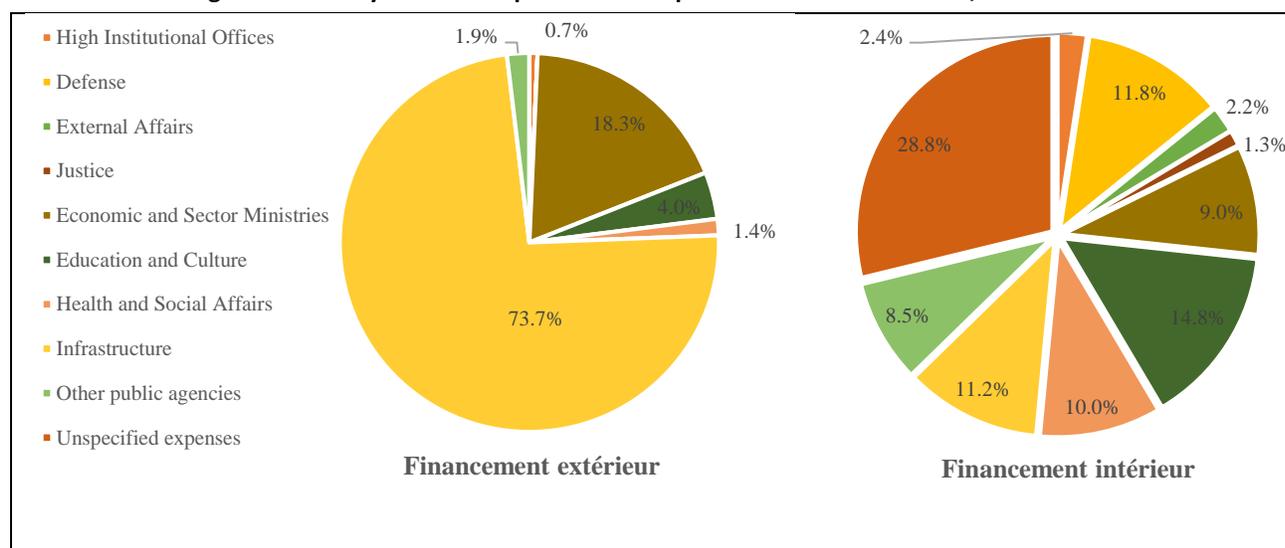
26. Le financement intérieur est la principale source pour les secteurs sociaux, alors que la majeure partie du financement étranger se concentre sur l'infrastructure. Le financement étranger reflète les programmes et projets financés par des institutions multilatérales³⁴ et les partenaires au développement bilatéraux³⁵. En Mauritanie, ils se sont jusqu'à présent concentrés massivement sur les infrastructures, ce qui représentait environ 74 % du financement extérieur total (Figure 1.15). D'autre part, l'Éducation n'a reçu que 4 % du financement extérieur, et la Santé et les Affaires sociales n'en représentaient que 1,4 %.

³⁴ Tels que la Banque mondiale, le Fonds arabe, la Banque Africaine de Développement, la Banque Islamique de Développement et le Fonds international pour le développement de l'agriculture (FIDA).

³⁵ Notamment le Koweït, la Chine, et les pays de l'UE.

Cela reflète la politique du gouvernement de canaliser l'aide au développement et les financements concessionnels vers le capital physique.

Figure 1.15 : Moyenne des dépenses réelles par source de financement, 2010-13



Sources : Données provenant de la base de données BOOST et calculs effectués par le personnel de la Banque mondiale.

27. **Les dépenses consacrées aux secteurs sociaux restent inférieures à celles des voisins régionaux de la Mauritanie.** L'éducation représente l'une des plus grandes catégories de dépenses en Mauritanie, soit environ 12,5 % des dépenses intérieures. Néanmoins, les dépenses sont faibles par rapport aux pays comparables et à la moyenne en Afrique subsaharienne (Tableau 1.6). La perspective pour les dépenses publiques de santé est similaire : alors que le secteur de la santé représente 6,5 % du total des dépenses, il reste loin de la moyenne de 12,5 %³⁶ en Afrique subsaharienne. La faiblesse des investissements dans le capital humain devrait avoir des effets durables sur la croissance à long terme et n'aidera pas la Mauritanie à améliorer ses conditions de développement humain et à réaliser des OMD³⁷.

Tableau 1.6 : Moyenne des dépenses dans le secteur social en Afrique comparaison par pays, 2009–13

Dépenses secteur social	Mauritanie	Cameroun	Ghana	Mali	Maroc	Sénégal	SSA
Éducation (% dépenses du gouvernement)	12.5	17.1	24.9	18.5	17.6	20.8	17.3
Éducation (% du PIB)	3.1	3.2	6.3	4.2	5.9	5.6	4.4
Santé (% dépenses du gouvernement)	6.5	8.3	13.3	12.3	6.2	8.2	12.5
Dépenses santé publique (% du PIB)	1.5	1.6	3.6	2.8	2.1	2.3	2.6

Note : SSA = Afrique Subsaharienne (tous les pays inclus sont en développement).

Sources : Données BOOST; Indicateur du Développement dans le Monde (base de données), Banque mondiale, Washington, DC , <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>;

28. **L'exécution du budget a été robuste dans tous les secteurs.** Les taux d'exécution des dépenses varient selon les secteurs, mais la plupart se situent dans une fourchette relativement étroite comprise entre 95 et 99 % par rapport aux chiffres du budget révisé³⁸ (Figure 1.16). L'exécution globale des dépenses est de -2 %. Les secteurs de la jeunesse, de la culture et de l'emploi, de la justice et des affaires islamiques, et de la santé et des affaires sociales sont des exceptions, ces derniers ayant constamment dépassé leurs budgets sur la période 2010-15. Cependant, les taux globaux d'exécution du budget sont

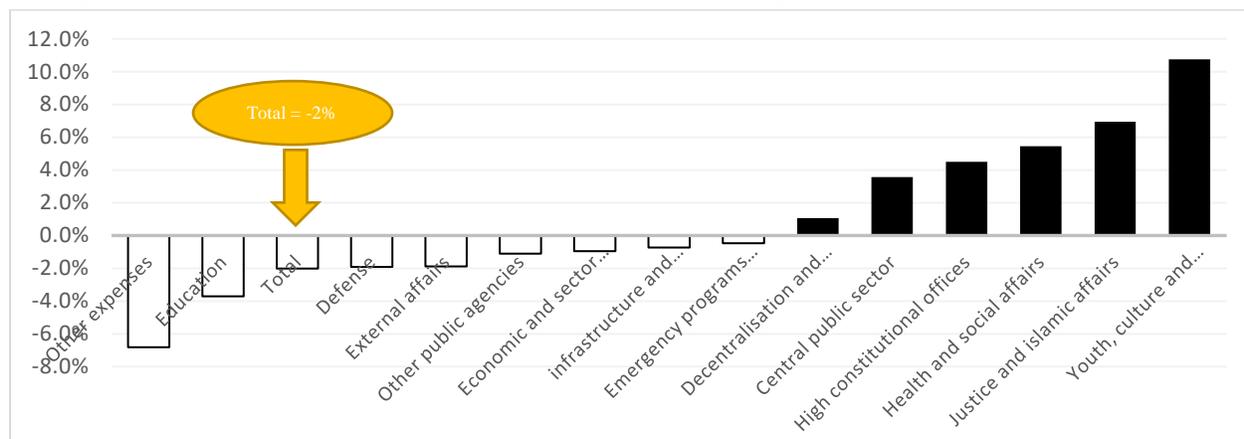
³⁶ Les résultats sont similaires par comparaison aux parts du PIB.

³⁷ Actuellement, la Mauritanie est classée 161^{ème} sur des 187 pays de l'Indice de développement humain (2014) et n'a atteint que deux des indicateurs ODM.

³⁸ La révision budgétaire a généralement lieu très tard dans l'année, habituellement au troisième trimestre.

élevés par rapport aux standards des pays comparables. Il convient de noter que la catégorie «dépenses non spécifiées» est la seule qui montre un taux d'exécution significativement faible. Ces fonds non identifiés et discrétionnaires sont donc réaffectés au cours de l'exercice et utilisés pour l'arbitrage entre les différents postes de dépenses d'une manière qui réduit non seulement la transparence, mais qui augmente également la volatilité des dépenses. La récurrence de ces pratiques pourrait avoir des effets négatifs sur la stabilité macroéconomique.

Figure 1.16 : Moyenne de l'exécution des dépenses en pourcentage (dépenses vs budget révisé 2010-15)



Sources : Données BOOST

La dette augmente mais est fortement concessionnelle

29. **La composition actuelle de la dette de la Mauritanie est d'origine étrangère, mais sur une base concessionnelle.** La Mauritanie n'a pas accès aux marchés de capitaux internationaux. Sa dette extérieure représente 95 % de la dette publique totale et est largement concessionnelle³⁹. Sa dette intérieure (5 % du total) est à court terme en totalité, à savoir les obligations du Trésor (TB) de moins de 6 mois. Deux types de TB existent : les TB bancaires détenus par les banques commerciales, et les TB non bancaires détenus par les agents non bancaires, soit la SNIM principalement, la société minière publique (1 mois de TB). Ce dernier type de dette n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années et est passé de 22 % de la dette intérieure (1,7 % du PIB) à 76 % (3,2 % du PIB). À la fin 2015, la dette publique a atteint 95,8 % du PIB, contre 95,6 % en 2014.

30. **Le niveau élevé de l'investissement public est l'une des principales causes de l'augmentation rapide de la dette publique.** L'investissement public a joué un rôle crucial dans la stimulation de la croissance et la réduction de la pauvreté, notamment par le biais des infrastructures dans les zones rurales. Cependant, son niveau reste une cause majeure de l'instabilité macroéconomique. En effet, le PIP ambitieux, avec un composant de 35,6 % financé de l'extérieur, exerce une pression importante sur le déficit primaire et par conséquent sur les niveaux d'endettement⁴⁰. L'absence de tampons fiscaux et la récurrence de la poursuite de financement bilatéral et moins concessionnel ont aggravé la viabilité de la dette⁴¹.

31. **L'analyse DSA la plus récente en 2016 montre une détérioration des perspectives par rapport à 2014.** La Mauritanie fait face à des vulnérabilités d'endettement importantes alors que les perspectives mondiales et les révisions à la baisse significatives des prix des métaux persistent. Aucune décélération

³⁹ 51% provient du multilatéral officiel et 49% du bilatéral officiel, le Club de Paris constituant seulement 4%.

⁴⁰ Malgré les pressions sur la balance courante dès lors que les deux déficits sont maintenus.

⁴¹ Se reporter à l'analyse DSA de Mars 2016.

importante de l'accumulation de la dette n'est envisagée⁴² et les politiques actuelles ne fournissent pas un contre-poids à la détérioration des termes de l'échange. Cette situation a également été aggravée par la dépréciation du taux de change vis-à-vis du dollar US et la dette est devenue plus chère. Dans l'analyse DSA de 2014, seule la valeur actuelle de base du ratio de la dette au PIB a manqué à son seuil. Dans la DSA la plus récente (2016), les manquements aux projections de référence sont importants et durables sur le long terme. En conséquence, le risque de surendettement de la Mauritanie reste élevé.

32. La politique de la dette est également limitée par les problèmes de gouvernance liés à la gestion de la dette. Les fonctions de gestion de la dette sont fragmentées entre plusieurs ministères⁴³. Cette structure sous-optimale empêche une vision globale des problèmes de la dette. La récente fusion des ministères de l'économie et des finances, et l'installation du système d'information de la dette DEMFAS 6.0 en août 2015⁴⁴ ouvre la voie à des réformes programmatiques prometteuses dans le domaine de la gestion de la dette. Ces réformes ont le potentiel de réduire les coûts et les risques associés à un stock croissant de la dette.

Même si les prix des matières premières récupèrent dans l'avenir, la réforme structurelle sera nécessaire pour éviter les déficits intenable

33. La fin du super-cycle des matières premières et la croissance économique plus modérée ont assombri les perspectives pour la Mauritanie. Les prix internationaux du minerai de fer et de cuivre, principales exportations de matières premières de la Mauritanie⁴⁵, ont déjà diminué de 42 et de 20 % sur une base annuelle, respectivement en 2015⁴⁶. Ils devraient poursuivre leur baisse en 2016-18⁴⁷ (Tableau 1.7). La même tendance est attendue pour le pétrole, où le prix moyen devrait diminuer de 51 dollars par baril (USD/bbl) en 2015 à 37 USD/bbl en 2016 avant de se redresser progressivement en 2018. Ces prix restent très loin du seuil des 100 USD/bbl entre 2011 et le début des années 2014. La faiblesse des prix internationaux associée à une demande intérieure plus faible conduira à une activité économique plus modérée. La croissance ne devrait donc pas dépasser 4,5 % à moyen terme. Ceci est beaucoup plus faible que les projections du gouvernement⁴⁸.

34. Dans ce contexte extérieur et intérieur défavorable, les recettes publiques devraient connaître un grand succès. Les recettes en Mauritanie sont en grande partie liées à la croissance économique, et aux prix du fer et du pétrole. Un ralentissement de la croissance affecte directement les revenus et les taxes à la consommation⁴⁹, et également dans une certaine mesure, les recettes provenant du secteur de la pêche. Une baisse des prix du fer diminue les redevances de l'industrie extractive et réduit les dividendes distribués par la SNIM. Toutes ces sources sont classées dans les recettes non fiscales⁵⁰. Ceci

⁴²Sauf si le gouvernement accepte de réviser le programme d'investissement public et adopte de nouvelles consolidations budgétaires et des mesures de mobilisation fiscale.

⁴³ Le Département de la mobilisation des ressources et de l'aide extérieure (partie de l'ancien ministère de l'économie et du développement) contracte et gère la dette extérieure avec peu de coopération et de partage de l'information avec le département de la dette extérieure (partie du ministère des Finances). Ce dernier est chargé de la seule fonction d'enregistrement. Pour sa part, le Trésor gère entièrement la dette intérieure avec le soutien de la Banque centrale.

⁴⁴ Qui est maintenant totalement opérationnel.

⁴⁵ Comptabilité pour environ 52 % des exportations totales combinées (moyenne 2009-15).

⁴⁶ Bien que la baisse ait commencé plus tôt, à la fin de 2011. Entre 2011 et 2015 les prix ont chuté de 66,7 % pour le minerai de fer et de 37,6 % pour le cuivre.

⁴⁷ Les projections pour les prix internationaux des matières premières sont tirées de la base de données de la Banque mondiale sur les perspectives des prix des matières premières de 2015 <http://databank.worldbank.org/data/databases/commodity-price-data> et Pink Sheet associé.

⁴⁸ La croissance en 2015 est estimée à seulement 3 %. Les projections de croissance du gouvernement dépassent 5,5 %.

⁴⁹ Les taxes à la consommation sont labellisées dans notre Cadre comme les taxes sur les biens et services.

⁵⁰ Ceci inclut des éléments tels que « *recettes cadastrales* », « *recettes d'exploitation* », et « *redevances* » des SOE.

affecte également les taxes sur les biens et services en raison des pertes subies par la TVA liées aux importations des entreprises extractives⁵¹ et à la taxe unique sur la SNIM. L'impact des prix du pétrole est similaire. Cependant, il est établi de manière plus explicite dans le Cadre de dépenses à moyen terme (MTEF). En conséquence, il est prévu que la Mauritanie pourrait perdre jusqu'à 3,4 % du PIB⁵² en recettes intérieures cumulativement d'ici à 2018, avec la majeure partie de l'impact (3,0 % du PIB) prévue en 2016 (Tableau 1.7). La baisse est principalement liée à des pertes de recettes non fiscales (2 % du PIB), les pertes en taxe sur les biens et services (0,6 % du PIB), et les revenus du pétrole (0,1 % du PIB)⁵³.

Tableau 1.7 : Perspective budgétaire, 2016-18

Perspective	2014	2015	2016	2017	2018	Change 15-16	Change 15-18
Hypothèses Macro							
Croissance réelle du PIB (%)	6,4	3,0	4,2	4,5	3,3	+1,2	+0,3
Prix courant PIB (mld. LCU)	1 534	1 587	1 667	1 758	1 864		
Dette publique	92,2	90,1	92,3	95,6	95,8	+2,2	+5,7
Inflation (%)	3,5	0,5	3,7	4,9	5,4	+3,2	+4,9
Indice minerais de fer (2000=100)	337	194	146	153	160	-24,7%	-17,5%
Indice cuivre (2000=100)	378	304	276	286	297	-9,2%	-2,3%
Prix du pétrole (\$/bbl)	96	51	37	48	51	-27,5%	0
Indicateurs fiscaux (% du PIB)							
Recettes hors subventions	27,5	26,2	23,3	23,3	22,9	-3,0	-3,4
Recettes fiscales	18,3	16,8	15,9	15,7	15,4	-1,0	-1,4
Impôts sur les revenus et bénéfices	6,4	5,9	5,7	5,6	5,5	-0,1	-0,3
Impôts sur les biens et services	9,0	7,5	7,1	7,0	6,9	-0,4	-0,6
Impôts sur le commerce	2,1	2,4	2,4	2,3	2,3	0,0	-0,1
Autres recettes fiscales	0,8	1,1	0,7	0,7	0,7	-0,4	-0,4
Recettes non fiscales	7,6	8,4	6,7	6,6	6,5	-1,7	-1,8
Recettes licences de pêche	2,1	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	-0,1
Dividendes des entreprises publiques	3,6	1,0	0,7	0,7	0,7	-0,2	-0,2
Recettes pétrolières	1,6	1,1	0,7	0,9	0,9	-0,3	-0,1
Subventions	0,8	1,8	0,8	0,4	0,4	-1,0	-1,4
Total des Recettes	28,4	28,0	24,1	23,6	23,2	-3,9	-5,1
Dépenses courantes	18,6	17,4	16,9	16,9	16,8	-0,5	-0,6
Salaires et bénéfices	7,0	7,8	7,3	7,4	7,5	-0,5	-0,3
Biens et services	4,3	3,8	3,7	3,7	3,7	-0,1	-0,2
Transferts courants	4,7	3,9	3,7	3,4	3,3	-0,2	-0,6
Intérêts sur la dette publique	1,0	1,2	1,1	1,3	1,4	0,0	0,2
Extérieur	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	0,1	0,3
Intérieur	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	-0,1	-0,2
Autres dépenses courantes	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	-0,1	-0,2
Comptes spéciaux	0,8	0,1	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Investissements	11,4	14,2	11,0	11,2	11,3	-3,3	-3,0
Financés sur ressources externes	3,6	5,0	3,5	5,3	6,2	-1,5	1,2

⁵¹ Principalement celles de la SNIM.

⁵² Hors subventions. Ceux-ci sont un cumul des pertes au cours des trois années 2016, 2017 et 2018.

⁵³ Les revenus provenant du pétrole devraient se stabiliser et légèrement augmenter lorsque les prix internationaux du pétrole auront récupéré. La plus forte baisse a été effectivement observée en 2014 et 2015

Financés sur ressources internes	7,8	9,2	7,4	5,9	5,1	-1,8	-4,1
Réserves communes et prêts	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	-0,1	-0,1
Total des dépenses	30,8	32,5	28,7	28,9	28,9	-3,8	-3,6
Equilibre primaire hors subventions (déficit -)	-1,4	-4,2	-4,8	-4,8	-5,2	-0,5	-1,0
Equilibre primaire avec subventions (déficit -)	-0,6	-2,5	-4,0	-4,5	-4,8	-1,5	-2,4
Equilibre global hors subventions (déficit -)	-2,5	-5,4	-5,9	-6,1	-6,6	-0,5	-1,1
Equilibre global avec subventions (déficit -)	-1,6	-3,6	-5,1	-5,7	-6,2	-1,5	-2,6
Déficit primaire de Stabilisation	0,2	-2,0	-3,3	-3,7	-4,1	-1,2	-2,1

Sources : Bureau national des statistiques (ONS), calculs effectués par le personnel du Trésor et de la Banque mondiale.

35. **Sans des réformes visant à élargir l'assiette fiscale et à améliorer la mobilisation des recettes, ces pertes entraîneront des déficits non viables.** Si le gouvernement veut maintenir son niveau actuel d'investissement public (plus de 11 % du PIB) - même en supposant qu'il entreprenne des mesures d'assainissement budgétaire, telles que la stabilisation de la masse salariale et l'allègement des dépenses courantes récurrentes – le déficit global du budget dépassera 5 % du PIB (Tableau 1.7)⁵⁴. Un tel niveau de déficit n'est pas viable et conduira à une forte hausse des ratios de la dette publique. En effet, pour que la Mauritanie stabilise le ratio de la dette au PIB actuel, nous estimons que le pays devra enregistrer un déficit primaire d'au plus 3,3 % du PIB en 2016. Actuellement, le pays est loin de cet objectif. La situation va empirer davantage si les subventions étrangères ne se matérialisent pas, telles que le suggèrent les perspectives actuelles⁵⁵.

36. **Bien que le résultat budgétaire puisse changer si l'environnement extérieur s'améliore, les simulations montrent que les réformes structurelles restent nécessaires pour assurer la viabilité budgétaire.** Nous avons effectué une analyse de sensibilité pour estimer l'impact financier des changements sur les prix internationaux du minerai de fer et du pétrole⁵⁶. Les résultats indiquent que, les autres paramètres restant constants, une augmentation annuelle de 10 % des prix internationaux du minerai de fer au cours de la période de prévision (2016-18)⁵⁷ pourrait apporter jusqu'à 1,5 % du PIB en économies de revenus accumulées d'ici 2018. Cela réduit le déficit primaire prévu à 4,3 % du PIB. Cependant, ce chiffre reste au-dessus du seuil de stabilisation de la dette de 4,1 % du PIB - les simulations suggèrent que le gouvernement aurait besoin d'une augmentation annuelle des prix du minerai de fer d'environ 13 % pour atteindre cet objectif. Le schéma pour les prix du pétrole est similaire : une augmentation annuelle de 10 % conduirait à un gain cumulé de seulement 0,3 % du PIB en recettes budgétaires. Ces résultats indiquent que les réformes structurelles sont indispensables pour réduire la dépendance aux prix des matières premières et la volatilité du budget causée par les fluctuations des prix. Ces réformes comprennent des politiques d'assainissement budgétaire à même de freiner les dépenses récurrentes, en particulier celles liées à la masse salariale et aux transferts, et des réformes pour élargir l'assiette fiscale et stimuler la mobilisation des recettes.

⁵⁴ En 2018, le déficit budgétaire devrait atteindre 6,2 % s'il n'y a pas de mesures de réforme (Tableau 1.7).

⁵⁵ La baisse des subventions étrangères est estimée à 0,8 % du PIB en 2016 et 0,4 % par la suite. Les chiffres nominaux pour 2016 sont tirés de la loi de finances 2016.

⁵⁶ L'analyse est basée principalement sur les élasticités entre la variation de prix de chaque matière première et l'élément fiscal ou les recettes non fiscales qu'ils affectent. Cette relation est pondérée de manière à tenir compte de l'effet de la croissance. Par exemple : 80 % des dividendes sont liés aux extractibles, et donc les prix du minerai de fer, tandis que les 20 % restants sont liés à la croissance. En outre 15 % des taxes à la consommation sont directement liés au minerai de fer alors que le reste est déterminé par les prix du pétrole, la croissance et l'inflation. Les poids sont basés sur la moyenne historique.

⁵⁷ Une augmentation de 5 % au-dessus de la ligne de base actuelle.

Le gouvernement a besoin de renforcer ses systèmes de gestion des finances publiques afin d'améliorer l'impact des dépenses publiques

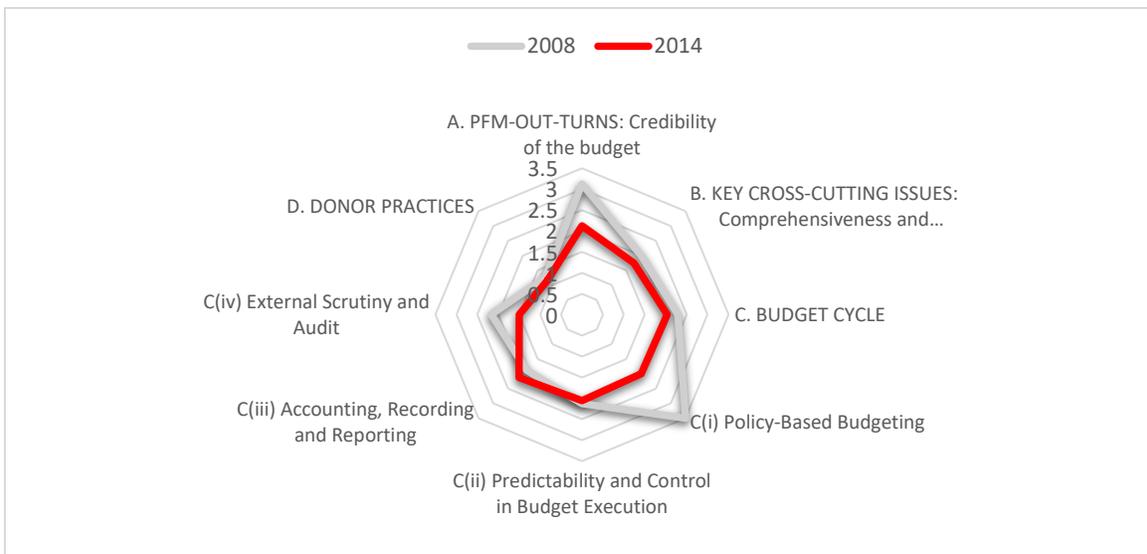
37. **Le Gouvernement mauritanien a entrepris un certain nombre de réformes des systèmes nationaux de gestion des finances publiques au cours des dernières années et quelques résultats ont été obtenus** ; l'exécution du budget a été améliorée grâce à une réduction du temps nécessaire à l'exécution des ordres de paiement, aidée par un système de chaîne de la dépense électronique (RACHAD) ; les recettes fiscales ont augmenté de 160 % entre 2010 et 2011, résultat d'un recensement fiscal et de l'amélioration des mesures de recouvrement des impôts ; une nouvelle loi des marchés publics et des institutions a augmenté les contrôles ; un recensement de la dotation en personnel a permis d'éliminer les paiements des salaires non-documentés ; un registre foncier électronique pour Nouakchott a été mis en place et les titres fonciers ont été numérisés et vérifiés, avec un certain nombre de titres faux et en double détectés et éliminés. Enfin, divers systèmes de gestion financière électronique (GFMS) sont maintenant en grande partie installés et en cours d'exécution, dans la plupart des ministères et des modules en place.

38. **Cependant, de nombreuses réformes n'ont pas été pleinement mises en œuvre, entraînant des résultats et des changements réels dans les pratiques limités.** Il y a eu une amélioration progressive de l'indice d'évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) au cours des trois dernières années, et la Mauritanie a maintenant des scores supérieurs à la fois à ceux de la moyenne de l'Afrique subsaharienne et des emprunteurs IDA. En 2014, l'analyse sur les Dépenses Publiques et la Responsabilité Financière (PEFA) montre très peu de progrès sur la gestion des finances publiques depuis 2008, et même une détérioration dans certains domaines. En particulier, le budget souffre d'une faible crédibilité et d'un manque d'alignement avec les politiques énoncées. Les scores sur le contrôle externe et les audits ont également été plus faibles en 2014. Les scores du programme PEFA sont résumés dans la Figure 1.5 ci-dessous et une comparaison détaillée est incluse dans l'Annexe A1.

39. **En Mauritanie, la préparation du budget est en grande partie un exercice bureaucratique, qui reprend essentiellement les allocations des années précédentes,** sans réelle prise en compte des politiques et des programmes stratégiques gouvernementaux, et sans utiliser les nombreux outils à la disposition du gouvernement, comme le MTEF, le modèle fiscal du secteur minier, ou les stratégies sectorielles pour les projections et la planification. La préparation du budget n'est également pas guidée par un calendrier d'élaboration du budget clair et prédéterminé. Au lieu de cela, le processus budgétaire commence en fin d'année (autour du mois d'août) et l'approbation du budget par le législateur arrive régulièrement après le début de l'exercice pour lequel le budget a été approuvé. Le Programme d'investissement public (PIP) trisannuel est élaboré par le MAED et est utilisé comme base pour le budget annuel d'investissement (BCI), mais l'articulation entre les investissements prévus et les coûts opérationnels connexes est faible. Les circulaires budgétaires décrivent les priorités générales pour le budget et font référence à des documents stratégiques, mais ne comprennent pas les plafonds budgétaires pour les domaines fonctionnels ou les unités administratives. Les scores 2014 du PEFA montrent une faible crédibilité du budget et un faible lien entre les politiques et le budget tel que mesuré par des indicateurs PEFA. Le score total PEFA sur PI-1 (total des dépenses par rapport au budget initialement approuvé) est resté le même entre l'évaluation 2008 et 2014, (C) alors que les indicateurs PI-2 (composition de l'exécution des dépenses par rapport au budget initialement approuvé) et PI-3 (total de l'exécution du budget en recettes) ont chuté respectivement de B à D+ et de A à D dans l'évaluation 2014 par rapport à 2008. Les indicateurs relatifs à la budgétisation axée sur les politiques PI-11 et PI-12 ont respectivement chuté de A à D+ et B à C+. Seul l'indicateur PI-4 a augmenté de B+ à A en raison d'arriérés de paiement réduits. Une nouvelle loi Organique relative à la loi de finances en cours d'élaboration devrait introduire la budgétisation axée sur les programmes, ainsi qu'un processus et un

calendrier détaillés pour la préparation du budget. Cependant, l'expérience a montré que l'introduction de la budgétisation axée sur les politiques dans un environnement à faible capacité peut générer des problèmes propres et n'améliorera pas nécessairement les pratiques budgétaires.

Figure 1.17 : Évolution des moyennes des scores PEFA par catégories entre 2008 et 2014



Sources : Rapports PEFA 2008, 2014.

Note : Les notes ont été converties en valeurs numériques de la manière suivante pour permettre le calcul des moyennes : A=4, B=3, C=2, D-1.

40. **L'exécution du budget est caractérisée par la faiblesse des contrôles internes et externes, ainsi qu'un contrôle et un suivi irréguliers des dépenses publiques.** Une raison de la tendance à la baisse de l'indicateur PI-2, de B en 2008 à D+ en 2014 est la faible application des contrôles internes et externes et le manque de suivi et de contrôle par les cadres supérieurs. Il existe des différences significatives entre les dépenses prévues et réelles. Près d'un tiers des dépenses sont entièrement opaques, avec peu d'informations sur les secteurs qui reçoivent les fonds ou le type de dépenses qu'ils financent. Le PEFA note une légère amélioration par rapport à l'indicateur PI-20 liée à la maîtrise des dépenses internes (de D+ à C+), mais cette progression est due à l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel plus clair pour les contrôles, tandis que la mise en œuvre est encore entièrement absente.

41. **Les diverses institutions externes et internes de contrôle de l'État manquent de personnel et sont mal financées, et le manque de coordination entre elles empêchent des contrôles efficaces.** La faible performance de l'auditeur interne, de l'inspecteur général de l'État, et de l'institution supérieure de contrôle est reflétée dans les scores PEFA PI-18, 21, 25, 26, 27 qui sont tous notés D. L'audit interne peut fournir des mesures correctives importantes lors de l'exécution du budget, et devrait se concentrer sur les questions institutionnelles et de performance systémiques en plus des purs aspects de conformité. Telle est l'intention et le mandat de l'Inspection Générale des Finances (IGF), mais elle est actuellement incapable de remplir ce rôle. Il existe une Inspection générale d'État (IGE) dépendant du Premier Ministre, ainsi que des Commissaires aux Comptes, qui sont des contrôleurs internes basés dans chaque unité de dépense / budget et relevant du ministère de l'Economie et des Finances. L'institution supérieure de contrôle (Cour des Comptes) effectue environ 20 audits par an. Son indépendance peut être remise en question, elle est entravée par une faible capacité et des ressources limitées, et connaît des retards importants ; ayant récemment finalisé les audits 2005-06, elle travaille actuellement sur le rapport 2007 du budget de l'État. Le dernier rapport publié était le rapport annuel 2006.

Encadré 1.2 : Principales conclusions de l'évaluation des dépenses publiques et de l'évaluation de la responsabilité financière de la Mauritanie (PEFA 2014)

La crédibilité du budget. La crédibilité du budget a été affectée négativement par le non-respect des allocations budgétaires aux ministères, le non-respect des plafonds budgétaires, et les faiblesses de la prévision des recettes. Entre 2011 et 2012, une différence significative a été observée entre le budget initialement approuvé et les dépenses réelles (RACHAD), bien que cet écart ait été amélioré en 2013. D'autres améliorations ont été observées dans l'élimination des anciens arriérés et la non-accumulation de nouveaux arriérés intérieurs, ce qui contribue à la crédibilité du budget.

Exhaustivité et transparence. Le budget est assez complet et utilise une classification basée sur les standards internationaux. Des améliorations sont nécessaires en ce qui concerne la couverture des institutions publiques autonomes et des autorités locales. L'accès public à certains documents budgétaires clés est entravé ou non fourni en temps opportun, ce qui impacte le travail de contrôle de la société civile et du Parlement.

Budgétisation axée sur les politiques. Certains progrès ont été accomplis dans la planification pluriannuelle en raison de la préparation des cadres macroéconomiques et budgétaires ainsi que des plans de dépenses sectorielles, mais ces outils doivent encore être améliorés par le renforcement des capacités statistiques et les modèles de prévision. La pratique globale de la budgétisation axée sur les politiques reste largement déficiente. Les liens entre le MTEF, les plans et stratégies sectoriels, et le budget annuel sont faibles dans la mesure où les plans ne respectent aucune marge de manœuvre budgétaire et que l'information sur l'aide des donateurs est limitée, ce qui affecte l'allocation stratégique des ressources. Le processus budgétaire double de la Mauritanie et l'absence d'un calendrier budgétaire compromettent encore davantage l'efficacité du processus d'élaboration du budget.

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget. Le cadre juridique des administrations fiscales et douanières est généralement complet et les progrès avec l'enregistrement des contribuables ont amélioré le recouvrement des recettes. Cependant, la Mauritanie a besoin d'améliorer davantage le système et les capacités d'enregistrement et d'installer un logiciel interconnecté. Les faiblesses de la planification de la trésorerie pour l'engagement des dépenses sont l'une des raisons des ajustements budgétaires fréquents au cours de l'exercice. La gestion de la dette du gouvernement par trois agences (MAED, MEF et le BCM) est non conforme à la pratique internationale. L'installation d'un système de gestion de la dette lié au cycle d'exécution du budget et de la trésorerie permettrait d'améliorer sensiblement l'efficacité de la gestion de la dette. La performance du système de paie est généralement satisfaisante, mais les procédures administratives lourdes conduisent à de longs retards dans le traitement des changements dans la base de données du personnel. Le contrôle des dépenses a été renforcé par la mise en place du système d'information RACHAD et la réduction des procédures de dépenses informelles, mais il est affecté par l'absence d'un service central de contrôle financier et de ses outils respectifs. La performance de la fonction d'audit interne et externe est faible en raison de l'insuffisance des effectifs, de l'insuffisance des échanges d'informations entre les deux services d'audit, et de l'absence d'un mécanisme pour assurer le suivi de ses recommandations.

Comptabilité, enregistrement et rapports. Des améliorations considérables ont été réalisées dans les rapports budgétaires et comptables en mettant en œuvre les systèmes informatiques (RACHAD et Beit El Male ; voir l'Annexe A2). Les dossiers du Trésor sont régulièrement recoupés avec les données des comptes bancaires. Toutefois, les comptes en suspens et les avances ne sont pas soumis au recoupement systématique et à l'autorisation pendant et à la fin de l'exercice. Beaucoup reste également à faire pour améliorer la fréquence des rapports en cours d'exercice budgétaire, l'accès du public aux rapports d'exécution, l'accessibilité des services opérationnels de première ligne à l'information sur les ressources qui leur sont allouées, le suivi de l'utilisation efficace des ressources infranationales, et les retards dans la préparation des états financiers consolidés du gouvernement.

Surveillance et audit externes. L'Institution supérieure de contrôle fait face à des problèmes de capacité qui ont conduit à un retard des travaux d'audit et est responsable des retards dans la délivrance des rapports d'audit externe. L'examen législatif est compromis par le manque de temps pour examiner le budget et la documentation budgétaire insuffisante qui ne couvre pas toutes les informations nécessaires. L'efficacité du contrôle parlementaire des audits finaux est également diminuée par le retard accumulé dans l'examen des états financiers et la capacité insuffisante pour respecter les procédures.

Pratiques des donateurs. Le financement extérieur se compose principalement de l'aide dédiée aux projets. Les procédures de décaissement sont spécifiques à chaque donateur et les prévisions de décaissement de nouveaux projets ne sont pas toutes disponibles au moment de la préparation du budget. La documentation liée à la loi de finances ne prend en compte que les projets pour lesquels le financement est acquis, ce qui réduit la prédictibilité de l'aide prévue.

Domaines clés de réforme

42. **Les tendances des revenus et des dépenses ont révélé des faiblesses majeures de la politique budgétaire de la Mauritanie.** Celles-ci comprennent des recettes intérieures volatiles, la dépendance aux recettes des minerais et au secteur pétrolier, des dépenses discrétionnaires opaques importantes, des éléments de dépenses récurrentes non élastiques telles que les transferts et la masse salariale, et la faiblesse des investissements dans le capital humain. Ceci a conduit à une situation budgétaire très volatile qui a affecté la stabilité macroéconomique du pays. Avec des déficits budgétaires élargis et des ratios d'endettement de plus en plus importants, la Mauritanie manque des tampons fiscaux dont elle a besoin pour surmonter les chocs extérieurs et intérieurs à l'économie. En conséquence, les perspectives pour la Mauritanie semblent défavorables à l'ère du post-super-cycle, soit « la nouvelle normalité ».

43. **La Mauritanie devra entreprendre un certain nombre de réformes structurelles essentielles en vue d'améliorer ses perspectives financières et d'atteindre ses objectifs de développement.** Dans un contexte de faible prix des matières premières, les réformes structurelles deviennent impératives pour élargir l'assiette fiscale et accroître la mobilisation des recettes d'une part, et stimuler la croissance économique grâce à la diversification de l'économie et à l'investissement dans le capital humain d'autre part. Ces mesures devraient construire un espace budgétaire pour permettre au pays de maintenir en partie son programme d'investissement public ambitieux et de le protéger des chocs extérieurs et des fluctuations des cycles économiques. Cela impliquerait également un examen des structures de gouvernance budgétaire, en particulier la gestion des investissements publics, afin d'assurer les meilleurs rendements économiques et sociaux sur les projets sélectionnés.

44. **À cet égard, nous proposons une combinaison de gains rapides et de réformes budgétaires à moyen terme.** Ce chapitre a examiné un certain nombre de contraintes limitant l'efficacité de la politique budgétaire en Mauritanie. Le Tableau 1.8 présente un ensemble de recommandations non exhaustives pour renforcer les institutions et les processus qui déterminent en grande partie l'impact des dépenses publiques sur les objectifs de développement du pays. Un ensemble plus complet de réformes est développé dans les chapitres restants du rapport.

Tableau 1.8 : Recommandations

Problématique	Recommandation
Augmenter la transparence et améliorer la qualité des données favorisera une plus grande responsabilité dans l'utilisation des ressources publiques.	<ol style="list-style-type: none">1) Auditer le Fonds national des hydrocarbures.2) Procéder à un examen approfondi du personnel du secteur public, du salaire et des politiques d'avantages, et des structures de carrière.3) S'assurer que BOOST est mis à jour au moins deux fois par an afin de refléter les budgets initiaux et révisés.4) Renforcer le contrôle financier des SOE en imposant une information financière trimestrielle à l'unité SOE et la préparation d'un rapport annuel complet sur le secteur parapublic.
Renforcer davantage la mobilisation intérieure des recettes et l'élargissement de l'assiette fiscale assurera un financement adéquat pour l'investissement public sans déstabiliser la dynamique de la dette	<ol style="list-style-type: none">1) En collaboration avec les partenaires de développement, examiner la dépense fiscale actuelle et le régime fiscal incitatif.2) Élaborer un programme de réforme visant à accroître les recettes publiques et créer de nouvelles sources de revenus moins volatiles et moins dépendantes du secteur extractif.
Donner la priorité aux dépenses publiques de	<ol style="list-style-type: none">1) Mettre en place un MTEF national fondé sur BOOST et d'autres sources de données, en veillant à ce que ses objectifs soient alignés

<p>façon non équivoque, améliorer des mécanismes de suivi et d'évaluation, et mettre en place de méthodes de gestion fondées sur les résultats permettraient d'améliorer l'efficacité globale de l'investissement public.</p>	<p>sur le plan d'investissement public et que ses projections de dépenses soient compatibles avec une stabilité macroéconomique. Le MTEF devrait également être produit en temps opportun afin d'informer la loi de finances annuelle.</p> <p>2) Développer des MTEF sectoriels, renforcer les projections de dépenses du MTEF global national préparé par le MAED.</p> <p>3) Formuler une stratégie pour passer du système actuel de budgétisation basé sur les ressources à un système budgétaire basé sur la performance avec l'objectif de renforcer les programmes liés au capital humain et d'optimiser les ressources dans des projets d'investissement sélectionnés.</p>
---	--

Chapitre 2 : Accroître l'impact économique et social des investissements publics

En Mauritanie, l'analyse des dépenses d'investissements publics est complexe compte tenu des données fragmentées et incomplètes

45. **L'analyse présentée dans ce chapitre est difficile compte tenu des données incomplètes et fragmentaires sur les investissements publics.** L'existence d'une multitude d'instruments de planification des investissements / budgétisation et de suivi préparés et gérés par différentes institutions, à des fins différentes et sans aucune coordination, a entraîné un manque de fiabilité des données et l'existence de plusieurs ensembles de données partiels. En dépit des efforts pour améliorer le suivi des projets financés par des donateurs grâce à l'installation d'une nouvelle base de données, la situation reste très similaire au PER précédent finalisé en 2011.

46. **Les autorités ne peuvent produire, en temps opportun, une vue d'ensemble complète et fiable de la mise en œuvre de leur budget d'investissement.** Il n'y a pas d'instrument central pour contrôler la façon dont les projets d'investissement se réalisent par rapport aux enveloppes budgétaires prévues et aux calendriers d'exécution. Cela complique clairement toute analyse sur l'exécution du budget d'investissement, et empêche toute surveillance significative à partir du centre. Des unités de projets individuels d'investissement disposent de ce type d'information, mais les autorités centrales ont également besoin d'y avoir accès à des fins de planification et de suivi budgétaire. L'incapacité des systèmes existants à capturer cette information en temps opportun peut conduire à une budgétisation irréaliste, entraînant des retards dus à la sous-budgétisation de certains projets ou au verrouillage de capitaux rares via une surbudgétisation pour d'autres.

47. **Le programme d'investissement de la Mauritanie est décrit et rapporté à travers quatre instruments différents :**

- Le Programme d'investissement public (PIP), un programme d'investissement sur trois ans qui est un document stratégique d'investissement et comprend des projets pour lesquels le financement est fixé, ainsi que des projets pour lesquels le financement n'a pas encore été obtenu, mais où le gouvernement est à la recherche de financement. Il est censé être mis à jour annuellement.
- Le Budget consolidé d'investissement (CIB), qui est annexé à la loi de finances chaque année et qui comprend tous les financements nationaux, les projets financés par des partenaires externes, ainsi que des investissements par les entreprises d'État.
- La loi de Finance nationale annuelle, qui ne comprend que les investissements financés par le financement national, y compris la part des projets d'investissement sur financement étranger qui est couverte par un financement de contrepartie (à partir de 15 % de la valeur totale du projet et plus).
- Le Tableau des opérations financières de l'État (TOFE), qui est le rapport mensuel sur l'exécution du budget national. Il fournit des informations sur les fonds internes ou externes administrés par le gouvernement central à travers le système de paiement électronique national (Réseau automatisé de la chaîne des dépenses : RACHAD).

48. **Deux instruments supplémentaires ont été introduits depuis le dernier PER :**

- La base de données BOOST est un outil d'analyse du budget à base de feuilles de calcul de la Banque mondiale qui fournit des informations de base sur les tendances budgétaires, y compris les montants du budget approuvé, du budget révisé et des dépenses réparties par unité administrative, classification économique et source de financement. Son but est de faciliter

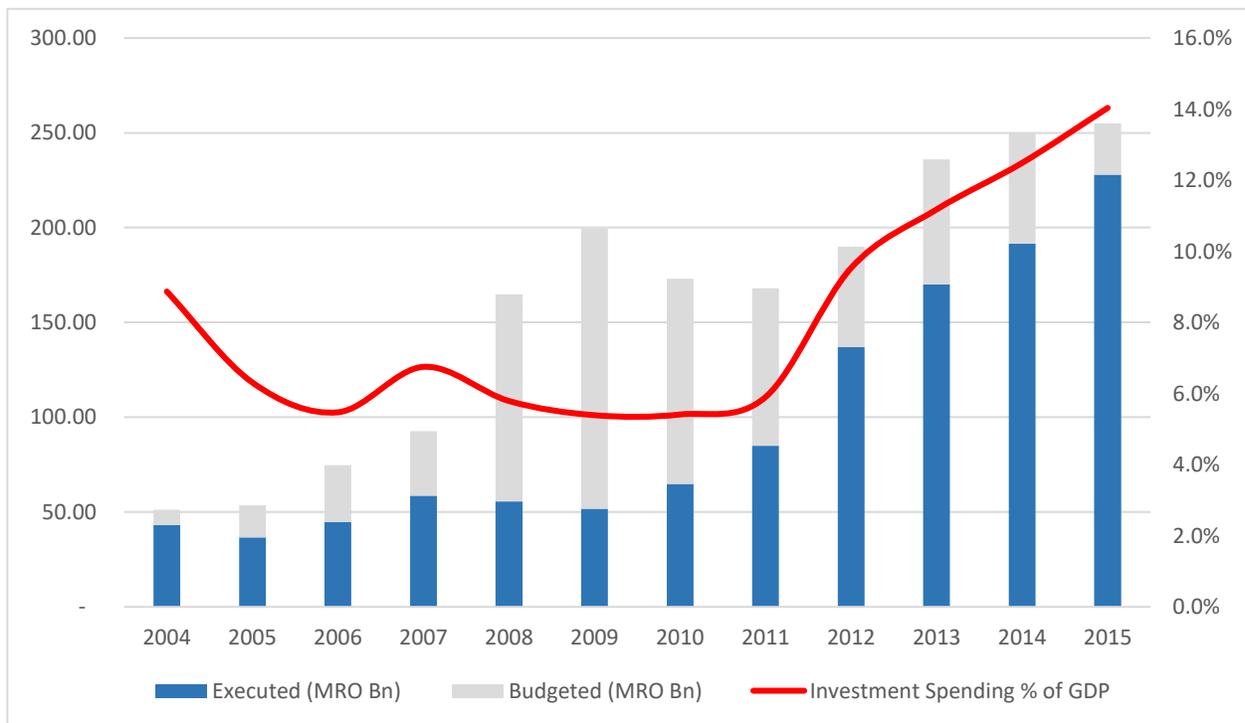
l'analyse budgétaire. Son introduction en Mauritanie date de 2013. Elle se fonde sur plusieurs systèmes électroniques nationaux de gestion des finances publiques (PFM) (Rachad, Beit El Mal, DAD) et est ainsi limitée par la disponibilité des données dans ces systèmes.

- La base de données de l'aide au développement (DAD) introduite en 2013 est une plateforme et une base de données en ligne qui fournit des informations sur les projets financés par l'extérieur, y compris leur stade de mise en œuvre, et la concentration sectorielle et géographique. Elle utilise un logiciel commercial *off-the-shelf* (standard) et la base de données est gérée par une société américaine. Elle est instructive pour le public mais son usage est encore limité à des fins de surveillance pour les autorités. Celles-ci envisagent d'ajouter un autre module pour la surveillance de l'investissement public qui devrait permettre une surveillance plus étroite des objectifs et une analyse plus large du portefeuille financé par les donateurs.

Le budget d'investissement a augmenté de façon significative ces dernières années

49. **La manne financière importante issue des prix élevés des minerais a permis à la Mauritanie d'augmenter son budget d'investissement public de manière significative entre 2010 et 2015.** En nominal, le budget d'investissement a augmenté de 173 milliards de MRO (576 millions de dollars) en 2010 à un sommet de 255 milliards de MRO (850 millions de dollars) en 2015, soit une augmentation de 47% entre 2010 et 2014. Les dépenses réelles sont passées de 65 milliards de MRO (216 millions de dollars) en 2010 (5,4 % du PIB) à 228 milliards de MRO (760 millions de dollars) en 2015 (14 % du PIB) (voir Figure 2.1).

Figure 2.1 : Budget d'Investissement, 2004–14 (Milliard de MRO et % de PIB)



Source : Calcul des auteurs basé sur les données de la Banque mondiale et du FMI.

50. La proportion des investissements par rapport aux dépenses récurrentes dans le budget national a également changé de manière significative, passant de 36 % à 53 % en 2014. Il doit être souligné que le volume de financement intérieur pour l'investissement a plus que doublé, passant de 54 milliards de MRO

(180 millions de dollars) en 2010 120 milliards de MRO en 2014 (400 millions de dollars) (Figure 2.2), et égale maintenant les investissements via les ressources extérieures. Cependant, la totalité de cette quantité croissante de l'investissement budgété n'est pas convertie en investissements publics supplémentaires – à savoir les dépenses qui contribuent directement à la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Beaucoup de dépenses du budget de développement sont essentiellement récurrentes en nature (c'est-à-dire des consommables), mais sont incluses dans le budget consolidé d'investissement, car elles sont associées à des projets spécifiques – par exemple, tous les projets des bailleurs de fonds sont classés dans le cadre du budget de développement, indépendamment du fait qu'ils financent des dépenses récurrentes ou de capital. L'investissement public total (formation brute de capital fixe des administrations) est donc susceptible d'être beaucoup plus faible que les dépenses d'investissement totales dans une année donnée⁵⁸.

Figure 2.2 : Investissement - Part du budget total, 2010–14 (%)

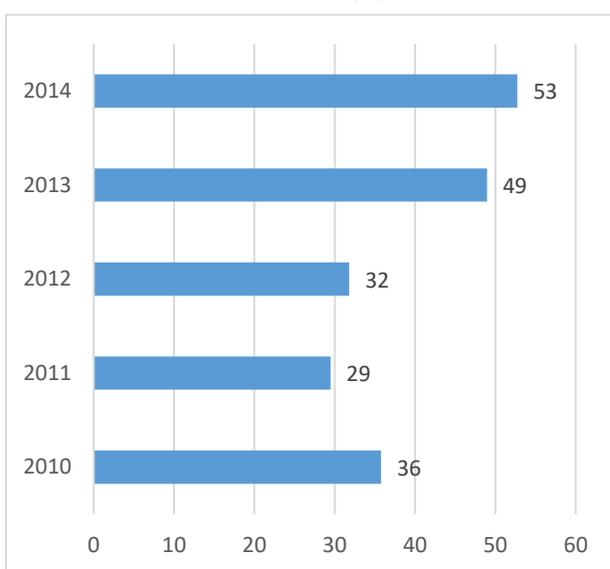
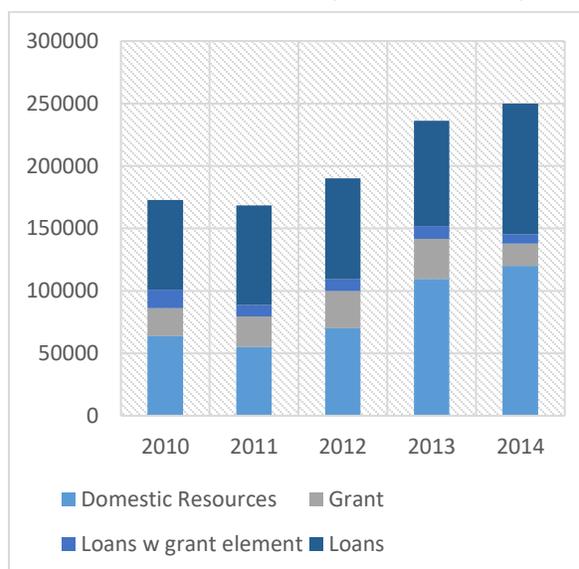


Figure 2.3: Investissement - Budget par source de financement, 2010–14 (milliard de MRO)



Source : BOOST-Mauritanie : <http://wbi.worldbank.org/boost/country/mauritania>

51. Le taux d'exécution du budget d'investissement s'est considérablement amélioré depuis le dernier PER. Le Tableau 2.1 présente le budget consolidé d'investissement avec la nature du financement et le taux d'exécution (toutes les sources de financement entre 2010 et 2014). Le taux d'exécution du budget d'investissement a augmenté d'un peu moins de 40 % en 2010 à 76 % en 2014. Ceci est principalement dû au taux d'exécution élevé du budget d'investissement financé sur les ressources intérieures, qui est en moyenne de près de 100 %, tandis que le taux d'exécution des projets financés de l'extérieur sur la période 2010-14 a été d'environ 40 %⁵⁹. Cette grande différence dans les taux d'exécution mérite un examen plus approfondi, mais malheureusement, aucune analyse n'a été conduite par les autorités pour en examiner les raisons. Les autorités citent la complexité dans la gestion des exigences multiples des donateurs pour la gestion du projet et l'utilisation limitée des systèmes nationaux,

⁵⁸ Pour les dépenses d'investissement financées par le pays, la sous-catégorie des « investissements fixes » était en moyenne de 62 % des dépenses du budget d'investissement, suivi par l'amortissement de la dette à 17 %, les transferts et les subventions à 16 %, les biens et les services à 5,3 % et les salaires à moins d'1 %. Pour les dépenses financées par l'extérieur, environ 70 % sont consacrées à l'infrastructure et à la construction, le reste allant au renforcement des capacités.

⁵⁹ Le taux d'exécution des investissements financés par l'extérieur est estimé à partir des données du budget consolidé d'investissement (pour le budget initial), et TOFE et BOOST (pour l'exécution). Compte tenu des lacunes importantes dans les données, les estimations peuvent être sujettes à des erreurs.

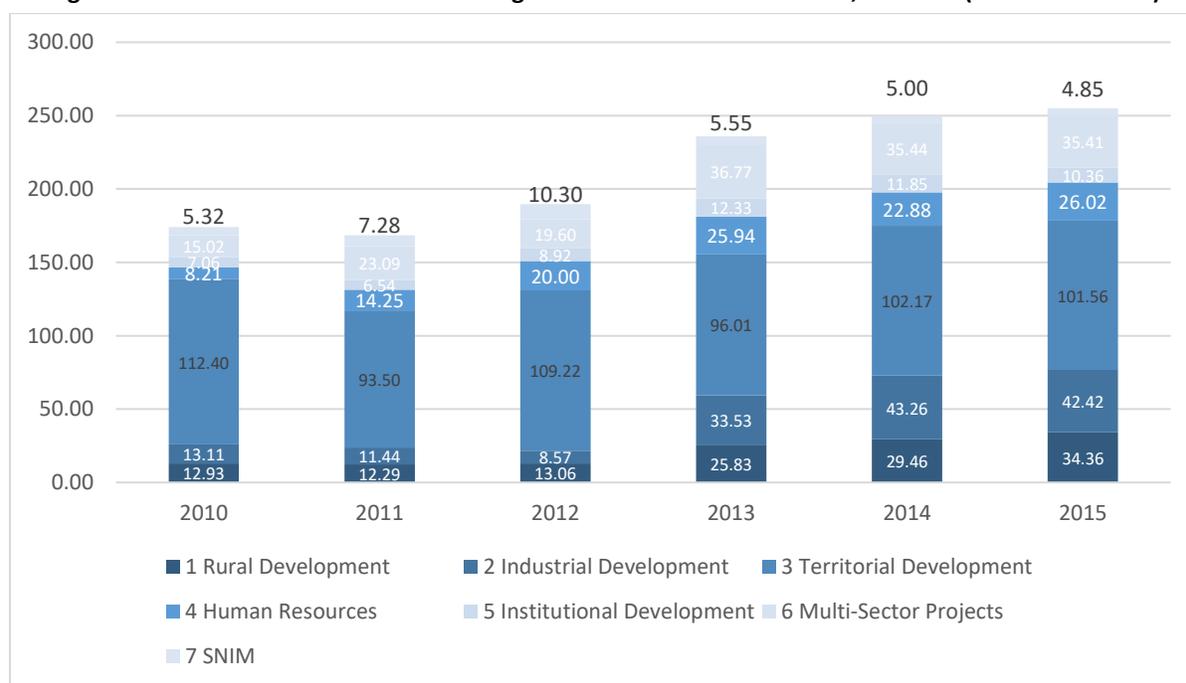
combinées avec un temps de réponse lent de la part des partenaires. D'autre part, la plus grande flexibilité constatée dans les projets financés en interne pourrait également impliquer un manque de rigueur dans la gestion des projets et le contrôle des dépenses, ce qui pourrait être un motif de préoccupation.

Tableau 2.1 : Budget d'Investissement Consolidé – Programmé et exécuté par source de financement, 2010–14 (pourcentage du PIB et taux d'exécution)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Budget financement externe	9,1%	7,9%	8,3%	8,3%	8,5%	6,7%
Financement externe exécuté	1,1%	2,1%	3,5%	3,2%	3,8%	4,8%
Taux d'exécution du financement externe	12,2	26,8	42,3	38,5	44,5	71,8
Budget financement interne	5,3%	3,8%	4,9%	7,2%	7,8%	7,5%
Financement interne exécuté	4,3%	3,8%	6,0%	7,9%	8,7%	8,7%
Taux d'exécution du financement interne	81%	99%	123%	110%	111%	116%
Total Budget d'investissement toutes sources	14,4%	11,7%	13,2%	15,5%	16,3%	15,7%
Total des dépenses	5,4%	5,9%	9,5%	11,2%	12,5%	13,5%
Total taux d'exécution	37%	50%	72%	72%	76%	86%

Sources : Ministère de l'Économie et des Finances, ministère des Affaires économiques et du Développement économique. Calculs effectués par le personnel basés sur TOFE.

Figure 2.4 : Distribution sectorielle du budget d'investissement consolidé, 2010–14 (milliard de MRO)



Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Alors que de grands projets d'infrastructure reçoivent la majeure partie de l'investissement, les autres secteurs ont connu des augmentations significatives

52. La catégorie de budget de l'Aménagement et du Développement du Territoire, qui comprend de grands projets d'infrastructure (routes, ports et aéroports), continue de recevoir la majorité des ressources de l'État avec plus de 50 % du budget total de l'investissement pour la période 2010-14, contre 44,1 % au cours de la période 2004-09. Les routes ont reçu la moitié de ces fonds, suivies des Ports, des

Eaux Urbaines et des Infrastructures Urbaines. Certains grands projets d'investissement tels que la zone de libre-échange à Nouadhibou ou le nouvel aéroport national ne sont pas inclus dans cette enveloppe puisque ceux-ci sont financés par des partenariats public-privés (PPP) avec un financement public minimal. Très peu d'informations sont disponibles sur les termes de ces accords de PPP et le total des coûts et bénéfices pour l'État et les entreprises du secteur privé impliquées. Le Fonds de développement régional transfère des ressources aux gouvernements locaux pour des investissements déterminés localement afin de soutenir le processus de décentralisation et corriger les déséquilibres régionaux et il a bénéficié de dotations budgétaires substantielles. Son financement représente près de 30 % des dotations du Logement, de l'Urbain, et du Transport, avec 3,5 milliards MRO pour 2014 (11,6 millions de dollars). Dans ce contexte, 2014 a vu le démarrage effectif des activités du Programme national intégré d'appui à la Décentralisation, au Développement Local, et à l'Emploi auquel il a été alloué 30 milliards de MRO (99 millions de dollars) sur la période 2014-19. Le programme met l'accent sur le financement des infrastructures urbaines de base, mais son démarrage a été très lent.

53. Le secteur du développement industriel a presque quadruplé son budget, de 13 milliards de MRO (43 millions de dollars) en 2010 à 43 milliards de MRO (143 millions de dollars) en 2014. Il a absorbé 109 milliards de MRO (363 millions de dollars) au cours de la période allant de 2010-14, avoisinant 11 % du budget total en capital. Ces fonds ont mis l'accent sur les secteurs d'importance stratégique pour la Mauritanie (comme la pêche, l'industrie, le tourisme, et l'énergie), avec la plupart du financement consacré au secteur de l'énergie (près 90 milliards de MRO - 300 millions de dollars), ce qui a conduit à une augmentation de la capacité de production d'énergie de 250 %, ainsi qu'à une hausse des taux d'accès à l'énergie de 21 à 32 %.

54. Le secteur du développement rural a connu une augmentation significative des ressources en 2013 et 2014. Ceci est en partie expliqué par l'adoption du Programme de développement rural intégré (PDRI), qui fournit le cadre intégré pour toutes les interventions dans le secteur. Depuis 2012, le gouvernement a également investi dans les programmes de développement de l'irrigation dans la vallée du fleuve dans le Trarza. Depuis 2004, les allocations au secteur avaient modérément fluctué autour de 12-13 milliards de MRO (40-43 millions de dollars), mais en 2013, le secteur a reçu 25,8 milliards de MRO (86 millions de dollars) et en 2014 29,4 milliards de MRO (98 millions de dollars), soit 8 % du budget d'investissement. L'objectif est d'augmenter la productivité agricole, renforcer le rôle stratégique de l'élevage dans l'économie, améliorer l'approvisionnement en eau potable dans les zones rurales, et préserver l'environnement.

55. Le gouvernement continue de sous-financer le secteur du développement humain (santé, éducation, justice et culture) par rapport à ses besoins et à l'importance de la réduction de la pauvreté et du développement. Dans l'ensemble, la répartition de la catégorie de développement humain est passée de 4,2 % du budget d'investissement en 2010 à 11 % en 2013 et à 9 % en 2014, mais cette augmentation est largement attribuable à l'emploi et au soutien à l'éducation de niveau universitaire qui était en moyenne de près de 3 % et 2 % respectivement du BCI. Le préscolaire et l'enseignement primaire, par exemple, ont reçu seulement 0,01 % des ressources budgétisées en 2014, soit le plus faible taux de toute la sous-catégorie et en baisse par rapport à 0,25 % en 2010. La santé et les affaires sociales s'en tirent un peu mieux, en augmentant leur enveloppe de 1,2 % à 2,6 % sur cette période.

56. La catégorie des projets multisectoriels a reçu environ 14 % du total du budget alloué à l'investissement en 2014, et le double de ce qu'elle a reçu en 2010. Cette catégorie comprend 33 projets qui couvrent plusieurs secteurs. La plus grande ligne budgétaire unique de cette catégorie dans le budget d'investissement 2015 est le Programme de lutte contre l'esclavage (7,3 milliards de MRO - 24 millions de dollars), suivi par les Réserves Générales (6,2 milliards de MRO - 20,6 millions de dollars), des Opérations d'urgence (5 milliards de MRO - 16,6 millions de dollars), et le Programme de développement rural Oasis

(4,8 milliards de MRO - 16 millions de dollars). La catégorie de développement institutionnel est principalement destinée à renforcer les aspects techniques, institutionnels et organisationnels de l'administration publique, et l'appui aux réformes de la gouvernance économique et de l'amélioration du climat des affaires. Il finance la formation générale et le renforcement des capacités de soutien aux institutions du secteur public et aux ONG, y compris le développement de stratégies sectorielles, le soutien technique, et les études.

57. Les prêts et les subventions à la compagnie nationale minière SNIM sont en moyenne de 3,4 % du budget d'investissement pour la période 2010-14. Il y a peu d'information disponible sur l'utilisation de ces ressources et il y a eu récemment un débat et une controverse autour du manque de transparence dans les investissements de la SNIM. Malgré un accès continu à un crédit avantageux pour l'investissement, ni la production, ni les résultats financiers ne se sont améliorés au cours de la période. Dans le même temps la Fondation SNIM a cofinancé des investissements visibles et à grande échelle, comme le deuxième hôpital régional de Nouadhibou (3 milliards de MRO - 10 millions de dollars), l'Institut pour l'hépatite (1,6 milliard de MRO - 5,1 millions de dollars) et une passerelle vers l'est (400 millions de MRO - 1,3 million de dollars).

Tableau 2.2 : Budget d'investissement consolidé, 2010–14 (pourcentage du PIB)

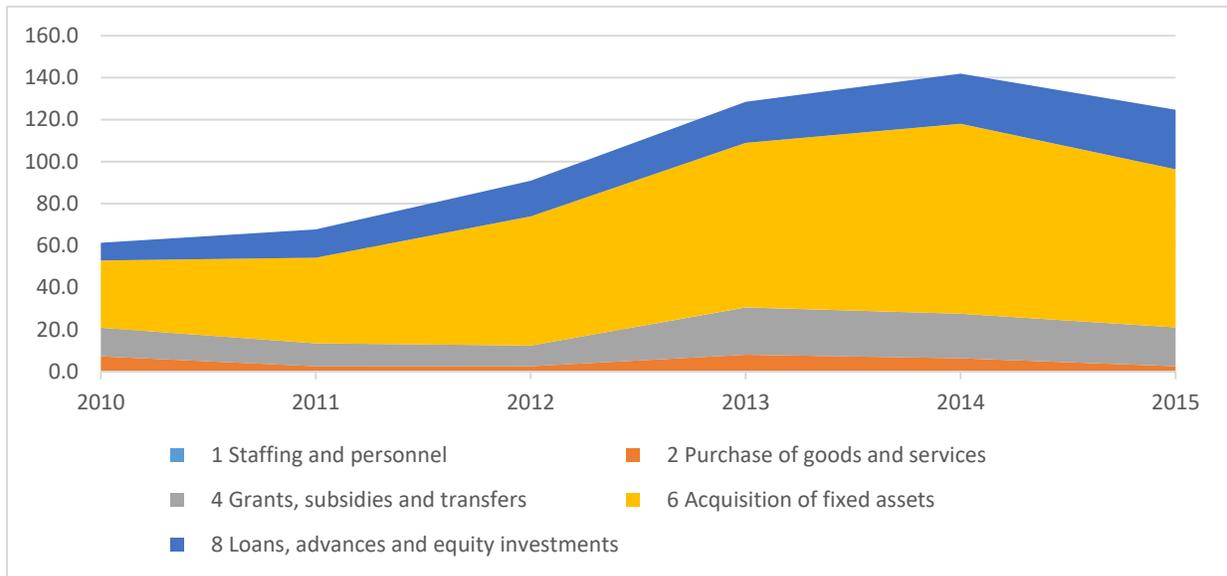
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	<i>Avg</i>
1 Développement Rural	1.08%	0.85%	0.91%	1.70%	1.92%	2.12%	1.43%
1.1 Agriculture	0.46%	0.20%	0.38%	0.94%	1.01%	0.90%	0.65%
1.2 Ressources naturelles	0.07%	0.15%	0.15%	0.07%	0.08%	0.06%	0.10%
1.3 Eau rurale	0.19%	0.33%	0.35%	0.47%	0.69%	0.90%	0.49%
1.4 Bétail	0.00%	0.00%	0.00%	0.16%	0.09%	0.15%	0.07%
1.5 Environnement	0.35%	0.17%	0.04%	0.05%	0.04%	0.10%	0.13%
1.6 Recherche et formation	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%	0.02%	0.00%	0.00%
2 Développement industriel	1.10%	0.79%	0.60%	2.20%	2.82%	2.61%	1.69%
2.1 Pêcheries	0.79%	0.02%	0.04%	0.20%	0.27%	0.20%	0.25%
2.2 Mines (hors SNIM)	0.05%	0.03%	0.03%	0.01%	0.02%	0.01%	0.03%
2.3 Industrie	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.12%	0.02%
2.4 Commerce	0.01%	0.00%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
2.5 Énergie	0.24%	0.73%	0.51%	1.98%	2.52%	2.26%	1.38%
2.6 Arts/artisanat	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
2.7 Tourisme	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
3 Développement territorial	9.39%	6.49%	7.60%	6.31%	6.66%	6.25%	7.12%
3.1 Logement, Urbain, Transport	1.44%	1.14%	1.10%	0.95%	0.74%	0.76%	1.02%
3.2 Eau urbaine	2,17%	0,34%	0,64%	1,50%	0,92%	1,36%	1,16%
3.3 Routes	3,15%	2,58%	3,90%	3,51%	4,43%	3,39%	3,49%
3.4 Ports	2,41%	2,40%	1,79%	0,00%	0,10%	0,10%	1,13%
3.5 Aéroport	0,14%	0,00%	0,06%	0,15%	0,12%	0,39%	0,15%
3.6 Système d'Information	0,07%	0,04%	0,03%	0,10%	0,06%	0,05%	0,06%
3.7 Télécommunications	0,00%	0,00%	0,06%	0,09%	0,28%	0,18%	0,10%
4 Ressources humaines	0,69%	0,99%	1,39%	1,71%	1,49%	1,60%	1,31%
4.1 Culture	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,04%	0,04%	0,02%
4.2 Justice	0,14%	0,03%	0,01%	0,01%	0,03%	0,01%	0,04%
4.3 Éducation	0,20%	0,45%	0,50%	0,65%	0,25%	0,38%	0,40%

	Préscolaire et primaire	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
	Secondaire	0,04%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%
	Secondaire technique	0,01%	0,02%	0,00%	0,11%	0,05%	0,14%	0,06%
	Université	0,03%	0,33%	0,39%	0,39%	0,03%	0,03%	0,20%
	Administration générale	0,04%	0,00%	0,03%	0,03%	0,06%	0,06%	0,04%
	Autre	0,04%	0,11%	0,06%	0,11%	0,09%	0,13%	0,09%
4.4	Santé et Affaires sociales	0,17%	0,14%	0,37%	0,46%	0,45%	0,50%	0,35%
	Soins primaires	0,16%	0,05%	0,18%	0,26%	0,19%	0,18%	0,17%
	Soins secondaires	0,01%	0,00%	0,02%	0,00%	0,03%	0,03%	0,01%
	Tertiaire	0,00%	0,08%	0,17%	0,16%	0,20%	0,28%	0,15%
	Administration	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%
	Affaires sociales	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
4.5	Alphabétisation	0,00%	0,00%	0,02%	0,02%	0,01%	0,00%	0,01%
4.6	Emploi	0,16%	0,34%	0,50%	0,55%	0,71%	0,65%	0,49%
4.7	Jeunesse et Sports	0,01%	0,01%	0,01%	0,04%	0,02%	0,02%	0,02%
5	Développement institutionnel	0,59%	0,45%	0,62%	0,81%	0,77%	0,64%	0,65%
5.1	Appui à l'Administration	0,54%	0,41%	0,58%	0,77%	0,70%	0,60%	0,60%
5.2	Secteur privé	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,08%	0,04%	0,05%
6	Projets Multisecteur	1,26%	1,60%	1,36%	2,42%	2,31%	2,18%	1,86%
7	SNIM	0,44%	0,51%	0,72%	0,36%	0,33%	0,30%	0,44%
	Grand total	14,54%	11,69%	13,20%	15,52%	16,31%	15,70%	14,49%

Les charges d'exploitation ont augmenté et les transferts aux entreprises publiques sont élevés

58. Une répartition des catégories utilisées pour enregistrer les dépenses d'investissement dans les rapports nationaux d'exécution du budget produite par BOOST montre que la part allouée aux charges d'exploitation a augmenté en tant que part des dépenses du budget d'investissement de 11,8 à 19,5 % entre 2010 et 2014. L'amortissement de la dette a également augmenté, passant de 13,8 % à 16,8 % des dépenses d'investissement au cours de la même période (voir la Figure 2.5), ce qui reflète le niveau d'endettement relativement élevé de la Mauritanie (plus de 90 % du PIB) et le fardeau accru de son entretien. Les transferts aux entreprises publiques ont constitué en moyenne 9 % du budget d'investissement. Les dépenses en maintenance d'infrastructure physique ressortent du budget des dépenses récurrentes, avec une moyenne de 7 % des dépenses d'investissement intérieur (environ 3 % du budget total d'investissement) et 1 % des dépenses intérieures totales entre 2009 et 2014.

Figure 2.5 : Catégories du budget d'investissement 2010-14 (paiements autorisés, milliard de MRO)

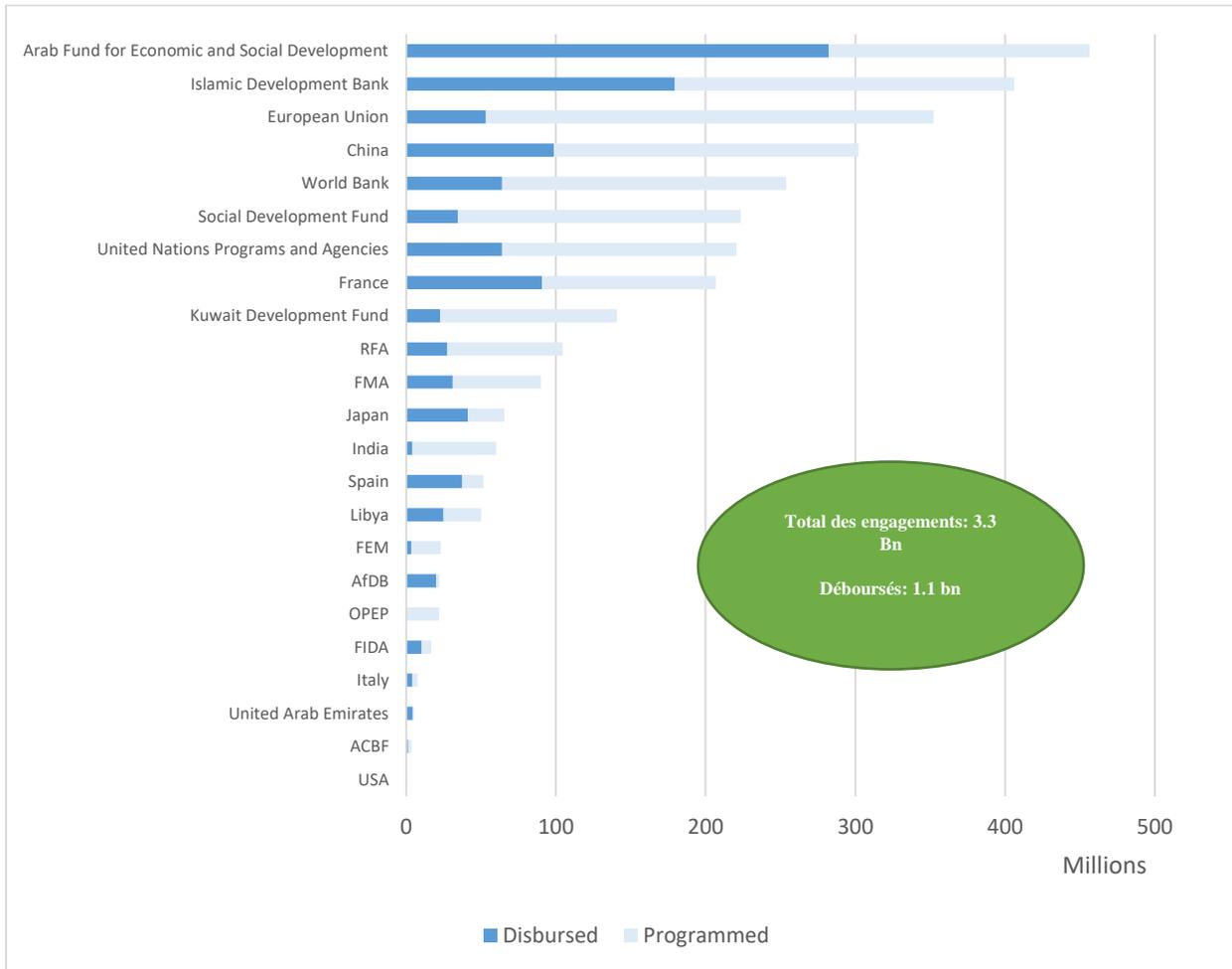


59. **Le pays a également assisté à une résurgence importante de ressources extérieures des partenaires au développement suite au gel ayant suivi le coup d'État de 2008.** Un examen des engagements pris lors de la Table ronde pour la Mauritanie à Bruxelles (Juin 2010) montre que les partenaires au développement ont signé des accords pour plus de 3 milliards de dollars contre les promesses initiales de 3,233 milliards de dollars, soit l'équivalent de 921.4 milliards de MRO. Mais l'absorption de ces fonds au cours de la même période a atteint 1,099 milliards de dollars, ce qui représente un taux de mise en œuvre de moins de 34 % (Figure 2.3)⁶⁰. La Banque mondiale et l'Union Européenne sont parmi les principaux partenaires de développement multilatéraux après le Fonds arabe pour le développement économique et social (FADES) et la Banque islamique de développement. Les principaux partenaires de développement bilatéraux sont la Chine, la France et l'Arabie Saoudite par le FSD.

60. **En date du 31 Décembre 2014, le montant total des accords signés avec tous les partenaires de développement (table ronde des partenaires au développement de Bruxelles et autres) ont atteint 1 010 952 milliards de MRO (3,3 milliards de dollars),** soit un taux de 109,7 % des engagements initiaux. La répartition sectorielle des investissements financés par l'extérieur (Figure 2.6) montre que l'infrastructure et la construction - électricité, logement, routes et eau - ont bénéficié de plus de deux tiers (70 %) des fonds, avec près d'un tiers (30 %) pour le renforcement des capacités et le développement institutionnel. En termes de répartition géographique, plus de 59,8 % du financement se fait à un niveau national et dans la capitale, Nouakchott. Des régions comme l'Aftout Oriental et Hodh Chargui se placent comme des nouvelles destinations de financement. Le sud et le sud-est du pays attirent la majeure partie de l'aide publique au développement.

⁶⁰ Les données sur les dépenses sont issues du DAD. Elles diffèrent du TOFE en ce qui concerne le taux de dépenses pour les projets financés par l'extérieur ; compte tenu des retards dans les rapports des donateurs sur les dépenses dans le DAD.

Figure 2.6 : Aide au développement, signée et décaissée 2010–14 (USD)



Peu de progrès ont été réalisés dans la gestion des investissements publics

61. La section suivante est un diagnostic sommaire du système mauritanien de gestion des investissements publics (PIM) sur la base du cadre analytique développé par Rajaram et al. (2010). Le même cadre a été utilisé dans le dernier rapport des dépenses publiques 2004-09. Il a constaté que le système mauritanien PIM manque de systèmes de base pour l'évaluation, la sélection, le suivi et l'évaluation de projet. Ces résultats ont été confirmés par les scores de la Mauritanie sur l'indice 2011 relatifs à l'indice d'efficacité de la gestion d'investissement public (Figure 2.7). Comme le cadre Rajaram, l'indice capture l'environnement institutionnel pour le PIM, y compris i) l'orientation stratégique et l'évaluation, ii) la sélection des projets, iii) la mise en œuvre des projets, et iv) l'évaluation et l'audit. Les scores de la Mauritanie ont une valeur globale de 1,72, au-dessus de ceux du Cameroun et du Mozambique, mais inférieurs à ceux du Ghana, du Mali et du Burkina Faso. Les sous-indices présentent des faiblesses particulières dans les catégories i) et iii).

Figure 2.7 : Distribution sectorielle et géographique de l'aide des donateurs, 2010–14 (USD Mn)

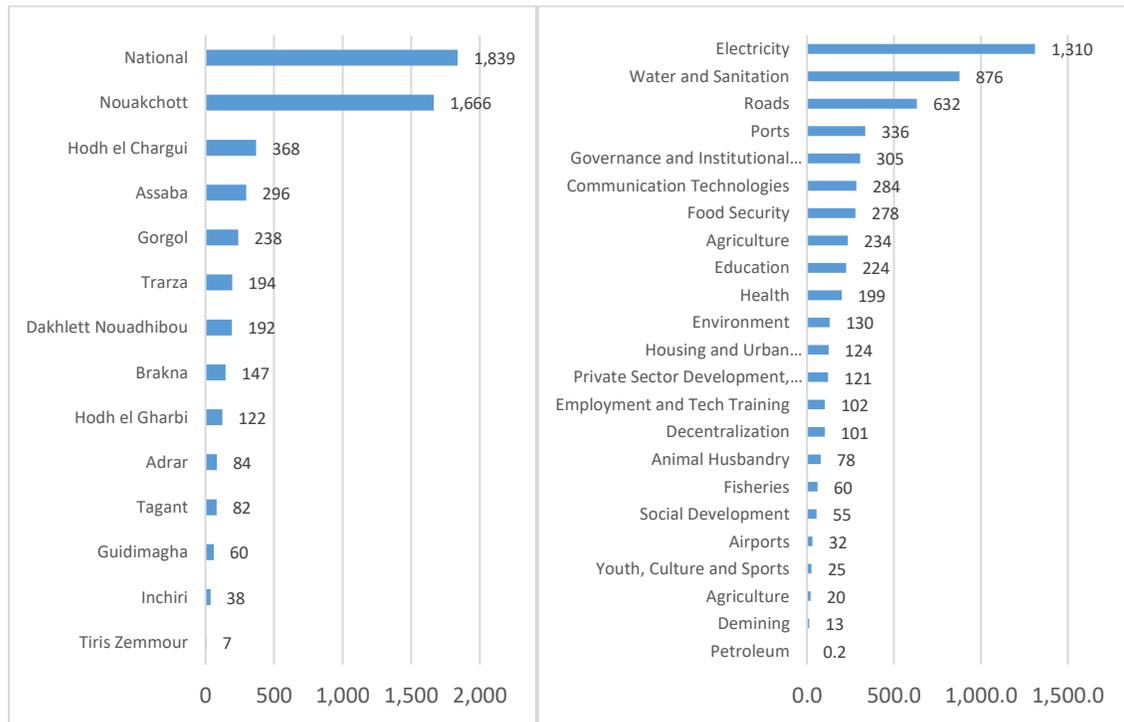
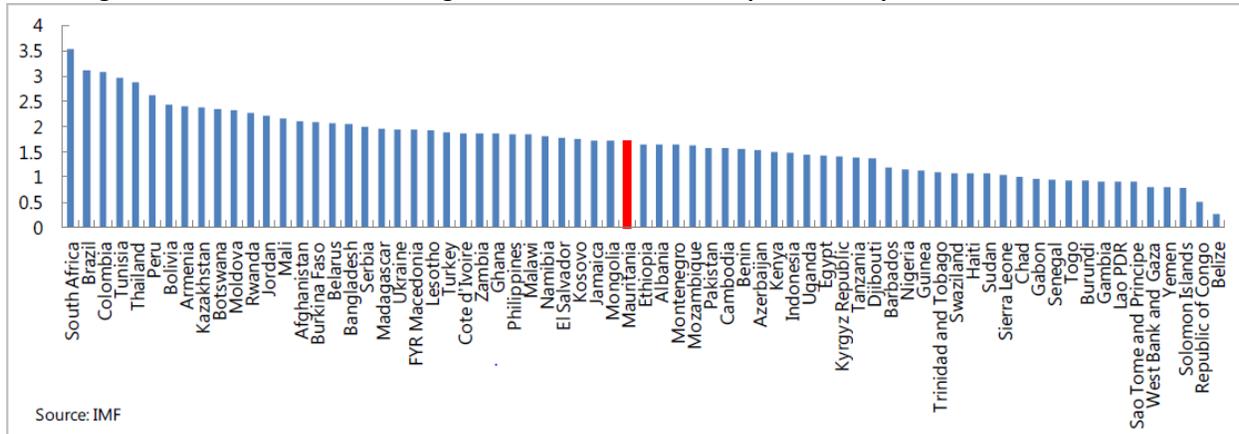


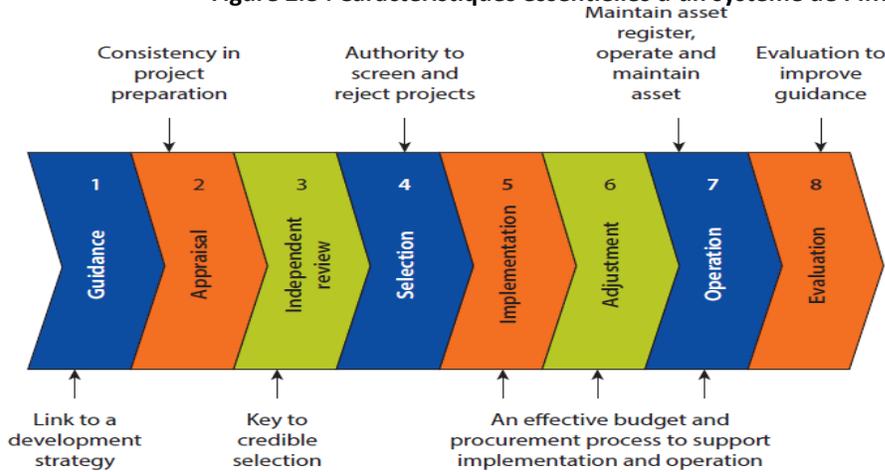
Figure 2.7 : Indice d'efficacité de gestion de l'investissement public : comparatif international, 2011



Source : FMI 2010

62. L'analyse qui suit porte sur les caractéristiques essentielles d'un investissement public efficace tel que défini dans le cadre Anand (Figure 2.8). Cette approche présente les procédures et les contrôles qui sont susceptibles de donner la plus grande assurance d'efficacité des décisions d'investissement public et de gestion des placements de base. Il met l'accent sur l'identification des caractéristiques et des processus qui sont susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'investissement public, notamment i) l'orientation de l'investissement, le développement des projets et l'examen préalable; ii) l'évaluation formelle des projets; iii) un examen indépendant; iv) la sélection des projets et des budgets; v) la mise en œuvre des projets; vi) l'exploitation des installations; et vii) l'examen et l'évaluation de l'achèvement des projets.

Figure 2.8 : Caractéristiques essentielles d'un système de PIM efficace



Source : Rajaram et al.(2010).

Orientation stratégique :

63. **Une large orientation stratégique pour l'investissement public est un moyen important d'ancrer les décisions du gouvernement et de guider les décisions sectorielles vers les priorités nationales.** L'orientation peut être dérivée d'un plan national ou de tout autre document stratégique de moyen ou long terme qui établit les priorités de développement dans l'économie aux niveaux décisionnels les plus élevés. Le plan national peut être complété par une stratégie sectorielle ou même sous-sectorielle traduisant de façon plus détaillée les grandes priorités. Au-delà d'un plan ou d'une vision stratégiques, les gouvernements ont également besoin d'un processus formel pour le développement d'un projet. Les ministères d'exécution et les organismes gérant les fonds publics qui lancent des projets pour l'investissement public devraient préparer un profil de projet avec des informations de base du projet comprenant la priorité stratégique pertinente et le programme ou sous-programme, le problème spécifique à traiter, l'objectif du projet, les principales activités, les résultats attendus, et le budget prévisionnel. La qualité de ces plans, programmes et projets, et la façon dont les ressources seront utilisées sont autant de facteurs essentiels à la réussite. Pour améliorer les chances de succès, l'attention doit être portée sur certaines des zones de faiblesse communes relatives à l'orientation. Les questions suivantes sont examinées dans le contexte de l'orientation :

- Existe-t-il une orientation stratégique publiée pour les décisions d'investissements publics aux niveaux central, ministériel et provincial ?
- Y a-t-il un processus établi pour la sélection des propositions de projet en fonction d'une cohérence de base avec la politique du gouvernement et les orientations stratégiques ? Ce processus est-il efficace ?
- Quelle est la proportion d'élimination des projets ainsi sélectionnée ?

64. **Évaluation** : il existe encore une quasi-absence d'un cadre juridique pour la PIM. Le Décret 86-78 de 1986 décrit les étapes de base pour la préparation du budget d'investissement, mais pas de lignes directrices, méthodes ou instruments existants pour la préparation de projets d'investissement, y compris des analyses techniques et économiques⁶¹. Comme dans de nombreux pays dépendants de l'aide, les autorités attendent les partenaires de développement pour gérer tous les aspects de la préparation du

⁶¹ Un projet récemment approuvé de la Banque africaine de développement vise à appuyer le développement d'orientations et de méthodologies pour la sélection et le développement de projets.

projet, même lorsque le budget national d'investissement a augmenté pour correspondre à des projets financés par l'extérieur.

65. **Outre le document de réduction de la pauvreté (DSRP), qui a fourni des domaines prioritaires généraux pour l'investissement**, un MTEF global a été élaboré ainsi que trois MTEF sectoriels et des stratégies de développement sectoriel. Toutefois, seule la stratégie du secteur de l'éducation (2011-2020 Programme national pour le développement du secteur de l'éducation ; PNDSE), la stratégie de la santé (Plan national de développement sanitaire 2012-2020), et la stratégie de l'emploi (Stratégie nationale pour l'emploi et Plan d'action 2009-2013) ont des prévisions de dépenses spécifiques. Parmi les trois stratégies sectorielles, seul le PNDSE semble être articulé avec un MTEF sectoriel et les prévisions budgétaires annuelles. Toutefois, les documents stratégiques n'informent le budget d'investissement que d'une manière très limitée, comme indiqué par les écarts budgétaires très importants entre les différents instruments comme cela est reflété dans l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) à partir de 2014. Par exemple, le DSRP note le besoin de réhabiliter les écoles et d'en construire de nouvelles, mais le budget d'investissement alloué au secteur de l'enseignement primaire est l'un des plus bas du budget d'investissement total (0,1 % du budget). D'autres domaines prioritaires du DSRP sont plus clairement identifiables dans le profil du budget d'investissement. Les partenaires de développement alignent généralement leurs projets avec les principaux instruments stratégiques, bien que les catégories soient trop larges pour être utiles à l'identification ou la sélection des projets. Les projets d'investissement ne sont pas toujours développés sur la base des besoins et d'une analyse des solutions alternatives. En fait, l'identification et la sélection des projets ne semblent pas fonctionner selon un ordre logique; le gouvernement cherche d'abord le financement, puis il ajuste le budget, le PIP et le DSRP pour l'inclure. Les principaux critères de sélection des projets semblent être la disponibilité du financement et non une importance stratégique, une analyse approfondie des solutions alternatives à des difficultés, ou même un examen des propositions de projets.

Evaluation et examen du projet :

66. **L'évaluation du projet sert à déterminer s'il est possible ou non de procéder à une proposition de projet d'investissement.** Plusieurs étapes sont généralement prévues, y compris des études de préfaisabilité et de faisabilité qui déterminent la viabilité technique, sociale, environnementale et économique du projet, y compris les différentes alternatives de conception. Pour qu'il y ait une évaluation efficace du projet, il faut que soient en place une orientation et une capacité techniques, un financement et un processus d'évaluation et une répartition des responsabilités relativement clairs. Le processus de sélection de projets doit veiller à ce que les projets proposés au financement aient été évalués pour leur valeur économique et sociale. Pour le faire efficacement, les gouvernements devraient avoir des directives formelles et bien relayées sur les aspects techniques de l'évaluation des projets adaptées à la capacité technique des ministères et départements. L'orientation doit décrire les techniques d'évaluation économique qui sont appropriées à l'échelle et à la portée des projets – les grands projets nécessitant des tests plus rigoureux de faisabilité financière et économique et de durabilité. Le processus d'évaluation du projet devrait étudier les propositions de projet de portées différentes et tenir compte des incertitudes clés macro, sectorielles, et spécifiques aux projets tels que l'inflation, le dépassement des coûts, les changements dans la production, et les prix des principaux intrants au cours de la vie du projet. Les questions suivantes sont utilisées comme référence pour l'évaluation des pratiques relatives à l'évaluation de projets et à un examen indépendant :

- Y a-t-il un processus formel d'étude de préfaisabilité avant le processus formel d'évaluation de l'étude de faisabilité ?

- Y a-t-il un processus formel d'évaluation coûts-bénéfices pour une évaluation plus détaillée (que ce soit au ministère de tutelle ou au niveau de l'organisme central des finances) des propositions de projets d'investissement public ?
- Si oui, est-ce que l'évaluation est obligatoire pour tous les projets ou seulement pour les projets dépassant une certaine valeur monétaire ? Est-ce que l'évaluation de projet est entreprise uniquement pour des secteurs spécifiques et, si oui, quels secteurs ? Quelle proportion de projets d'investissement public est formellement évaluée en termes de coûts et bénéfices ?
- Existe-t-il un manuel officiel ou des lignes directrices pour l'évaluation coûts-bénéfices ? Quels sont-ils ? Quelle est la qualité de ce manuel d'évaluation ou de ces lignes directrices ?
- Y a-t-il des évaluations de projets officiellement entreprises par le ministère de tutelle ou par un organisme externe ? Quelle est la qualité de ces évaluations ?
- Quelle est la proportion de ces évaluations qui est rejetée ou renvoyée pour amendements ?

67. **Évaluation** : les évaluations de projets sont généralement réalisées pour les projets financés par les donateurs et les partenaires de développement eux-mêmes, bien que les pratiques varient considérablement. Les évaluations formelles n'ont pas lieu pour les projets financés sur ressources intérieures. En conséquence, certains projets d'investissement inclus dans le budget sont de mauvaise qualité, avec des problématiques telles que la sous-estimation des besoins ou des coûts, les omissions, et des agendas trop ambitieux. Bien que le gouvernement ait fait des efforts pour sélectionner les projets, il n'y a toujours pas d'évaluation qui permettrait une plus grande transparence et efficacité dans la sélection des grands projets d'investissement public. Certains partenaires au développement, comme la Banque mondiale et l'UE, exigent explicitement une analyse coûts-bénéfices (économiques, financiers, et sociaux) des projets d'investissement, mais ce n'est pas le cas pour tous les partenaires de développement et en outre ceci ne concerne pas les projets d'investissement financés au niveau national. Le rôle stratégique du MAED dans le processus de budget d'investissement n'est pas bien délimité et il est souvent considéré comme réduit à faciliter les contacts entre les secteurs et les partenaires au développement pour la mobilisation des ressources plutôt que de fonctionner en tant qu'arbitre, normalisateur, et contrôleur de la qualité des projets d'investissement.

68. Aucun examen indépendant des évaluations de projets n'est mis en place et il n'y a pas d'institution en charge de ces examens. L'auditeur interne de la Mauritanie a un large mandat pour procéder à des examens fonctionnels de toutes les institutions publiques, y compris des audits de projets d'investissement, mais il n'a pas la capacité ou les compétences techniques pour examiner les projets d'investissement. Bien qu'il procède à certaines vérifications des travaux publics, son intervention est généralement à l'étape finale / d'achèvement des projets d'investissement et se concentre généralement sur les audits de conformité. La nécessité d'examen indépendants des projets et d'une meilleure tenue des comptes dans l'investissement public a été mise en évidence dans la récente controverse au sujet de l'investissement d'une société chinoise dans une usine de congélation et transformation de poisson dont certains ont remis en question l'intérêt public.

Sélection des projets et budgétisation :

69. **Les critères généraux pour un système efficace de sélection et de budgétisation des investissements publics découlent des fonctionnalités générales de bonne budgétisation, à savoir une allocation optimale des ressources, une efficacité opérationnelle et une discipline budgétaire.** Idéalement, un cadre fiscal et une circulaire budgétaire annuelle établiraient une enveloppe globale et sectorielle pour les investissements publics et devraient veiller à ce que des fonds suffisants soient alloués à l'entretien des projets achevés / actifs. Les pressions pour inclure un projet donné dans le budget – indépendamment des résultats de toute évaluation – peuvent être importantes. Les parties prenantes qui bénéficieront d'une proposition se mobiliseront pour veiller à ce que le financement soit assuré. Cela rend

l'existence d'une fonction de « gardien » importante pour garantir que seuls les projets viables soient inclus dans le budget et que l'enveloppe globale soit fiscalement responsable.

70. Les questions suivantes sont examinées dans le cadre de la sélection et de la budgétisation :

- Y a-t-il un processus efficace de contrôle du PIP budgété ? Y a-t-il un processus établi, bien que limité, pour inclure les projets d'urgence ou pour des raisons politiques impératives ?
- Est-ce que la sélection finale du projet est entreprise dans le cadre du processus budgétaire ou avant le processus budgétaire ? Est-ce que le gouvernement maintient un inventaire des projets évalués pour examen budgétaire ? Est-ce que les projets d'investissements publics sont sélectionnés et financés par des voies extra-budgétaires ?
- Quel est le rôle de la législature, y compris les comités législatifs spéciaux, dans la sélection des projets d'investissement public ? L'implication de la législature couvre-t-elle les deux canaux budgétaires et extra-budgétaires ?
- Quelle est la proportion du programme d'investissement public (PIP, la collection de projets officiellement approuvés pour une allocation budgétaire et une mise en œuvre) qui est financée par les donateurs ? Les projets financés par les donateurs sont-ils soumis à des règles identiques ou différentes pour l'évaluation et l'inclusion dans le budget que les projets financés par le gouvernement ? Si les règles sont différentes, décrire la différence.
- Quelle est la valeur moyenne des nouveaux projets par rapport aux projets d'investissements publics en cours et les projets achevés ?

71. Évaluation : au cours de la période 2004-09, couverte par le dernier PER, la plupart des investissements ont été financés par les fonds des donateurs et le financement du gouvernement au programme d'investissement a été limité principalement aux fonds de contrepartie. À l'heure actuelle, cependant, environ la moitié de l'investissement public - près de 400 millions de dollars - est financé par le gouvernement. Les partenaires de développement suivent généralement leurs propres règles et procédures pour la sélection, le développement et l'évaluation de projets. Les règles et les critères d'inclusion des projets dans le budget national ne sont pas clairement définis, à l'exception de l'alignement général avec les grandes priorités énoncées dans le DSRP et d'autres documents stratégiques, un principe que les partenaires de développement respectent généralement, bien que les catégories soient suffisamment larges pour accueillir presque toutes les idées de projet d'investissements. Si le financement externe est disponible, est-il inclus dans le budget ? Le gouvernement est étroitement impliqué dans le développement du projet, la conception et la budgétisation, et les institutions gouvernementales expriment généralement très clairement leurs priorités et leurs besoins au cours du processus préparatoire. Cependant, une mauvaise coordination entre les institutions, une réticence à collaborer et le renouvellement fréquent du personnel technique clé compliquent le processus de préparation du projet, et les projets financés par les donateurs ont souvent besoin d'être restructurés afin d'éviter les chevauchements et les doubles financements. Les pratiques pour la préparation des projets financés au niveau national ne sont pas claires, mais le personnel du secteur public souligne que le lobbying politique, plutôt que les aspects techniques, constitue la principale exigence pour obtenir un projet dans le budget national.

Ajustement et mise en œuvre du projet :

72. Les problèmes de mise en œuvre peuvent parfois être liés à une mauvaise sélection de projets et une budgétisation déficiente. Des responsabilités claires pour la mise en œuvre, une capacité institutionnelle de gestion et de contrôle de la mise en œuvre du projet, des calendriers, un système global de gestion des coûts du projet, une budgétisation pluriannuelle et un approvisionnement efficace sont des éléments importants d'un système de gestion des investissements publics fonctionnant bien. La gestion du coût total des projets au cours de leur vie exige un processus de budgétisation pluriannuelle et

un système de comptabilité qui capture et enregistre tous les coûts du projet plutôt qu'une comptabilité par contrat ou par étapes distinctes ainsi qu'un suivi des crédits annuels. Les propositions de projet, en particulier pour un grand projet d'infrastructure, doivent également présenter les modalités d'organisation pour l'exécution du projet une fois que la construction est terminée. Bien que les problèmes de mise en œuvre puissent parfois être liés à une faible sélection et une budgétisation déficiente des projets, ils sont souvent liés à des problèmes d'approvisionnement. L'approvisionnement relève d'un intérêt particulier car les mécanismes de sélection d'entrepreneurs influencent les prix, la qualité et facilitent ou atténuent les risques de fraude et de corruption. Une étude récente d'environ 500 projets financés par la Banque mondiale dans toutes les régions a conclu qu'une performance d'approvisionnement non satisfaisante affecte de manière significative les résultats du développement de projets, avec des résultats de trois à cinq fois plus susceptibles d'être négatifs en cas de faible performance dans l'approvisionnement⁶². Un autre aspect important de la mise en œuvre est la capacité à gérer les ajustements inhérents au projet. Les coûts des matériaux pourraient fluctuer, le coût du financement pourrait changer, les conditions physiques et sociales sur le terrain pourraient présenter des imprévus, les fournisseurs pourraient ne pas opérer comme prévu, et les exigences politiques pourraient évoluer pendant la mise en œuvre du projet, ce qui conduit à concevoir des ajustements. Les questions de diagnostic suivantes peuvent guider l'évaluation :

- Quel est le taux d'achèvement du PIP (moyenne annuelle au cours des cinq dernières années), défini comme le budget annuel de l'investissement public divisé par le coût estimé pour achever le PIP en cours ? Comment ce taux d'achèvement diffère selon les secteurs clés – l'éducation, la santé, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les routes, et l'énergie, par exemple ?
- Les agences d'exécution de projets sont-elles sollicitées pour préparer des rapports périodiques sur les projets ? Est-ce que ces rapports comprennent des mises à jour des analyses coûts-bénéfices ?
- Les ministères de tutelle sont-ils responsables des changements enregistrés dans les coûts ou les bénéfices ainsi que de l'obtention de bénéfices nets ? Quels mécanismes existent pour garantir que cela a bien lieu ? Le gouvernement possède-t-il un processus de décision pour clôturer des projets qui ont montré des dépassements de coûts importants ou des retards qui les rendent non rentables ? Pour un sous-ensemble représentatif du PIP, quel est le taux moyen de dépassement des coûts (en termes ajustés pour l'inflation) pour les grands projets dans les secteurs clés ?
- Le gouvernement a-t-il rationalisé son PIP récemment ? A-t-il entraîné l'annulation ou la fermeture de projets en cours, et si oui, quel pourcentage du PIP a été annulé ou clôturé ? Indiquez si les projets étaient simplement « reportés » plutôt qu'annulés.

73. **Évaluation** : les autorités ne sont pas capables de fournir des informations à jour sur le taux d'achèvement du PIP et le budget consolidé d'investissement par projet. Les dépenses sont seulement enregistrées par catégories économiques et / ou institutionnelles. Au moment de la dernière mise à jour du PIP en 2014, un aperçu général des dépenses prévues et des dépenses réelles par projet a été réalisé. Toutefois, l'examen semble incomplet avec un grand nombre de lacunes significatives dans les données. Par exemple, il présente un taux global d'exécution d'un peu plus de 5,7 %, mais avec des variations importantes entre les projets. Au moins les deux tiers des projets énumérés montrent un taux d'exécution de 0 %. D'autres projets ont des taux d'exécution allant d'un peu plus de 1 % à plus de 200 %. En outre, les informations contenues dans le PIP diffèrent sensiblement de celles contenues dans le budget consolidé d'investissement (CIB). Par exemple, il n'y a que 131 projets énumérés dans le PIP, évalués à 165 milliards de MRO (550 millions de dollars), alors que le CIB comprend 323 projets, budgétisés à 236

⁶² Banque mondiale. (2014). *The World Bank and Public Procurement—An Independent Evaluation*. Rapport du Groupe d'Évaluation Indépendant de la Banque mondiale (IEG), Banque mondiale, Washington.

Milliards de MRO (786 millions de dollars). Ni le MAED ni les ministères sectoriels n'ont une base de données mise à jour ou d'autres systèmes de suivi de l'exécution financière et physique des projets. La DAD est mise à jour sur une base irrégulière et ses informations sont incomplètes. Le suivi s'effectue au niveau du projet, et les grands projets d'infrastructure comprennent parfois des observateurs indépendants tiers pour les aspects techniques, mais aucune analyse systématique n'est effectuée lors de la mise en œuvre du projet en vue d'examiner les progrès réalisés dans un ensemble plus vaste du portefeuille à un niveau sectoriel ou géographique. Il n'y a eu aucun effort pour évaluer le taux d'achèvement du programme d'investissement, y compris les tendances en termes de délais et de respect des coûts, de révisions de contrats, et de dépassements. La commission de contrôle des marchés est censée suivre l'exécution des contrats, mais n'a jamais préparé de rapports. Les ministères sectoriels ne soumettent pas de rapports périodiques et réguliers sur l'avancement des projets visant à s'assurer que les fonds sont dépensés comme prévu (à temps, aux fins prévues, et dans le budget prévu). Les contrôles effectués par la commission de contrôle des marchés procèdent à une visite physique à un échantillon de projets d'investissement⁶³, et ses rapports comprennent des statistiques de base sur les méthodes d'approvisionnement utilisées par chaque commission des marchés sectoriels et un avis de synthèse sur chaque contrat, mais le niveau de détail et d'analyse est très limité. Il n'y a pas d'informations sur l'exécution du contrat par exemple.

74. La plupart des projets financés par des donateurs sont gérés par des unités d'exécution des projets (PIU) qui opèrent en dehors de l'administration publique et à la suite des dispositions fiduciaires spécifiques du donneur. Cela complique la surveillance et le suivi des projets d'investissement par les autorités. Au cours des dernières années, les autorités ont fait des efforts pour mieux intégrer les projets financés par les donateurs. En conséquence, la plupart des marchés sont maintenant soumis à l'examen par les commissions de passation des marchés nationaux. (Voir la section suivante pour un examen du système des marchés publics). En 2014, le nombre de PIU a été estimé à environ 26, dont 14 gèrent des projets financés par la Banque. Alors que les PIU peuvent faciliter l'exécution du projet et améliorer le contrôle financier, elles créent des structures administratives parallèles qui entreprennent des travaux normalement dédiés au secteur public. Les PIU attirent également souvent le meilleur personnel en raison de la possibilité de salaires plus élevés que dans le secteur public. En outre, les PIU augmentent rarement la capacité technique et de gestion de l'administration publique parce que leur durée de vie est limitée. Néanmoins, compte tenu des faiblesses importantes dans le secteur public mauritanien, de nombreux partenaires de développement optent pour l'utilisation continue de PIU.

75. En 2009, le gouvernement a créé une agence pour la planification, le suivi et l'évaluation des investissements (ANESP). L'agence est rattachée directement à la Présidence et son objectif est d'améliorer le PIM en Mauritanie grâce à l'appui technique et stratégique pour le cycle du projet. L'agence se concentre sur un nombre limité de projets de grande envergure, mais reste largement absente du processus plus large d'investissement public, qui est contrôlé par le ministère des Affaires économiques et du développement (MAED) et le ministère de l'Économie et des Finances (MEF), avec les contributions des ministères sectoriels. En février 2016, le gouvernement a décidé de fusionner le MEF et le MAED. Ceci constitue une opportunité pour les autorités d'apporter une cohérence nécessaire à tout le processus de budgétisation, y compris la préparation du budget d'investissement et le suivi des projets d'investissement.

76. Ajustement du projet : il n'y a aucune preuve qu'une rationalisation du programme d'investissement public ait été entreprise en Mauritanie. Par exemple, un examen du dernier PIP mis à jour pour la période 2013-15 ne montre aucune réduction ou annulation de projets non performants. Les ajustements du PIP sont principalement liés à la disponibilité des fonds. Des ajustements aux projets

⁶³ Le rapport 2014 inclut un échantillon de 15 contrats dans 4 ministères, évalués à 1 milliard de MRO.

individuels ont lieu, principalement relatifs à la durée du projet (habituellement son extension), la révision de la valeur du contrat, les spécifications complémentaires liées au travail, etc. En fait, les preuves empiriques suggèrent que les ajustements de valeur du contrat sont un événement régulier et que peu de contrôles sont mis en place pour empêcher les soumissionnaires d'obtenir des contrats sur la base d'estimations sous-évaluées irréalistes qui sont ensuite réajustées à la hausse une fois les contrats signés. Des amendes sont parfois perçues sur les entrepreneurs qui ne respectent pas les accords contractuels, mais cela n'est pas systématique. Compte tenu de l'absence de travaux d'analyse sur le portefeuille de placements existant, les autorités sont incapables de produire des informations sur les principaux paramètres de PIM tels que le taux moyen de dépassement de coûts ou de délais pour toute partie du portefeuille d'investissement. Les partenaires de développement procèdent régulièrement à des ajustements / révisions de leurs projets au cours de la mise en œuvre, souvent déclenchés par la nécessité d'éviter un double financement de la même activité. Étant donné le manque de coordination et compte tenu de la pratique consistant à soumettre plusieurs demandes de financement similaires, il est souvent nécessaire de faire des ajustements à des projets équivalents impactant les mêmes bénéficiaires.

L'opérationnalité des installations

77. **À la suite de l'achèvement du projet, il est important d'avoir un processus garantissant que l'installation est prête à fonctionner et que les services peuvent être fournis.** Ce processus devrait inclure un mécanisme efficace pour transmettre la responsabilité de la gestion de l'exploitation et l'entretien de l'investissement futur, et pour veiller à ce qu'il existe un financement et un budget adéquat des organismes de prestation de services pour exploiter et entretenir ces actifs. En outre, les projets d'investissement achevés devraient être inclus dans le registre de l'actif et sa valeur comptabilisée. Les questions de diagnostic suivantes sont examinées dans un contexte d'orientation :

- Y a-t-il de longs retards dans les projets achevés pour devenir opérationnels ? Est-ce un problème général, ou est-il limité à certains secteurs ou projets ?
- Y a-t-il un processus de transfert de la responsabilité de gestion pour l'exploitation future et l'entretien des actifs créés à destination des organismes de prestation ?
- Est-ce que les organismes de prestation de services disposent d'un financement budgétaire adéquat pour exploiter et entretenir ces actifs ? Est-ce que la prestation de services, associée à l'exploitation des installations, est suivie dans le temps ? Est-ce que les organismes sont tenus responsables de la prestation des services ? Est-ce que les installations facturent l'accès, et est-ce que ces frais sont destinés à l'exploitation et à l'entretien de l'installation ?
- Est-ce que le gouvernement maintient un registre des actifs ou un inventaire des biens du secteur public tels que les équipements et les véhicules ? Est-ce que le titre juridique des actifs est maintenu ?
- Est-ce que les actifs sont évalués selon les principes comptables, de façon à ce que la définition comptable d'un actif est cohérente, l'amortissement est déduit de la valeur de l'actif, et, si possible, la valeur des actifs est mise à jour pour refléter les prix modifiés ?

78. **Évaluation** : un manque de coordination entre la préparation des budgets de fonctionnement et d'investissement a contribué à l'insuffisance de la planification et de la budgétisation pour l'exploitation des installations. Les ministères sectoriels indiquent qu'ils ne reçoivent pas suffisamment de fonds pour exploiter et entretenir les installations récemment achevées, ce qui conduit souvent à des délais pour rendre les investissements opérationnels. Il n'y a pas d'instrument global pour calculer ou estimer les coûts d'exploitation des projets d'investissement et les institutions chargées de l'exploitation et de l'entretien des investissements s'occupent d'un tel financement. Lorsque des mécanismes ont été conçus pour assurer des opérations de maintenance suffisantes pour les grands projets d'infrastructure, le degré

élevé d'informalité et une faible culture de conformité les ont empêchés de travailler correctement. Par exemple, le secteur des routes est parlant : l'agence des routes ENER a été mise en place en 1994 pour assurer le bon fonctionnement et l'entretien du réseau routier en Mauritanie. Toutefois, depuis 2010, elle a mis l'accent principalement sur la construction de routes, en accordant moins d'attention à ses responsabilités en matière d'entretien.

79. **Les rapports de conclusion et les évaluations ne se déroulent pas de manière systématique.** Certains partenaires de développement réalisent leurs propres rapports de conclusion et ceux-ci sont partagés avec les autorités. Le MAED lui-même n'a pas produit tous les rapports d'évaluation sur le PIP entre 2010 et 2014 et aucune information n'est disponible concernant les visites de clôture ou les examens. Les rapports d'audit de l'Inspection Générale d'État (IGE) peuvent couvrir certains éléments de l'achèvement du projet, mais ceux-ci ne sont partagés par personne au-delà du bureau du Premier Ministre et de l'institution sujette à examination. Les autorités ne maintiennent ni un registre des actifs ni un inventaire des biens du secteur public et d'autres actifs.

80. **En somme, le système PIM mauritanien présente toutes les caractéristiques habituelles de l'investissement public dans les pays tributaires d'une aide,** comme résumé dans l'encadré 2.1 ci-dessous.

Encadré 2.1 : Caractéristiques habituelles des PIM dans les pays dépendants de l'aide

Les systèmes PIM dans les contextes tributaires d'une aide ont tendance à présenter les particularités suivantes :

Conseils d'investissement, développement de projets et sélections préliminaires : les documents de stratégie du gouvernement, tels que les programmes d'investissements publics, les MTEF et les DSRP, ont tendance à être dirigés vers les partenaires de développement, plutôt que de couvrir les investissements à la fois extérieurs et intérieurs d'une manière intégrée et cohérente. Ils sont à un niveau de généralité qui limite la mesure dans laquelle ils peuvent fournir une base pour l'examen préalable des projets, et ne sont souvent pas pris en charge par des stratégies sectorielles efficaces.

Evaluation formelle du projet : il y a une dépendance à l'égard des partenaires de développement pour mener l'évaluation, avec un sérieux manque de capacité d'évaluation au sein du gouvernement ; et un manque d'orientation sur la définition du processus de préparation du projet et sur la façon d'évaluer les projets financés en interne et les partenariats public-privé.

Examen indépendant de l'évaluation : reflétant la confiance des partenaires de développement, il y a un manque de capacité pour un examen indépendant des projets d'investissement public.

Sélection des projets et des budgets : le budget est divisé en un budget de fonctionnement et un budget de développement, avec une faible intégration entre les deux et une aide substantielle hors budget. L'utilisation des PIP reste assez commune, mais ceux-ci peuvent être mal indexés à la politique fiscale et au budget. Dans la pratique, un PIP tend davantage à être un outil de coordination / informations qu'un instrument pour gérer le portefeuille de projets stratégiques ou pour aider à appliquer l'examen des propositions de projets individuels avant qu'ils ne puissent être pris en compte pour un financement du budget. L'Accord d'un donateur pour financer un projet revient à inclure le projet dans le budget – ce qui implique un contrôle de base d'alignement avec le DSRP (ce qui n'est pas difficile étant donné leur généralité) et le fait que tout financement de contrepartie exigé soit abordable.

Mise en œuvre du projet : l'imprévisibilité du financement des donateurs (en particulier l'appui budgétaire) interrompt l'exécution du projet en raison d'un manque de financement alternatif. La faible capacité de gestion de projet conduit les partenaires de développement à mettre en place plusieurs unités d'exécution du projet (PIUs) au sein des organismes d'exécution qui aident d'abord à accélérer la mise en œuvre et le respect des normes fiduciaires, mais qui court-circuitent les capacités internes - sur lesquelles elles ont un impact négatif - ainsi que la comptabilité et les systèmes de reporting. L'approvisionnement est entrepris par les PIU ou les partenaires de développement selon les standards des partenaires de développement plutôt que ceux des marchés nationaux.

Ajustement du projet : recours aux partenaires de développement pour déclencher l'examen de tous les projets qui ne sont pas sur la bonne voie. Aucun mécanisme similaire pour les projets financés de l'intérieur.

Fonctionnement de l'installation : procédures de transfert officielles lors de l'achèvement des projets des donateurs, mais systèmes d'enregistrement des actifs insuffisants ; et financement inadéquat des opérations et de la maintenance, en partie en raison de la faible intégration des coûts récurrents des projets des donateurs dans les politiques fiscales et les budgets.

Examen d'achèvement et évaluation de base : le recours aux partenaires de développement pour entreprendre des examens et des évaluations de leurs projets. Peu ou pas d'examen systématique post-projet ou d'évaluation de base, et peu de recours systématique fait à partir des résultats des évaluations des donateurs pour améliorer la conception future et l'exécution des projets.

Source : Banque mondiale 2015.

Les réformes des passations de marchés lancées en 2010 n'ont pas apporté les résultats escomptés

81. **Le système mauritanien des passations de marchés modernisé a pour but de rendre le système plus transparent, efficace et responsable en conformité avec les normes internationales.** Face aux contraintes budgétaires et à la nécessité de lutter contre la corruption, le gouvernement mauritanien a lancé la réforme de la loi sur les marchés et le renforcement de ses fondements institutionnels afin de mieux gérer et contrôler l'approvisionnement. La nouvelle loi sur les marchés publics (2010) exige que tous les marchés publics doivent être menés conformément aux principes de séparation des marchés, de contrôle et de réglementation. La loi a conduit à la création de plusieurs organismes publics pour

l'attribution des marchés, le contrôle et la réglementation, établir des règles de procédure (dont les dispositions incluent la publication et la diffusion des appels d'offres, ainsi que des notices des meilleures offres et de l'attribution du marché), et définit des procédures de recours. Depuis son adoption, l'Autorité des marchés publics de réglementation (ARMP), la commission de contrôle (Commission nationale de contrôle des marchés publics ; CNCMP) et les commissions sectorielles de passation des marchés (CSM) ont été mis en place, dotés de personnel, et sont opérationnels. Plusieurs directives, instructions et outils (manuel de procédures de type Comité d'aide au développement (DAC), portail web unique, etc.) ont été adoptés afin de refléter les nouveaux principes et outils de passations de marchés. Selon les méthodologies des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière (PEFA) et du Comité d'aide au développement de l'OCDE / (OCDE / DAC) pour l'évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS), toutes deux effectuées en 2014⁶⁴, le nouveau système de passation de marchés est conforme aux normes internationales en ce qui concerne les obligations de publication, l'exhaustivité et la transparence du cadre juridique, et le fonctionnement du système de plaintes. Néanmoins, les deux évaluations indiquent également qu'il reste un certain nombre de défis cruciaux pour une réforme efficace du système.

82. **Sur la base des indicateurs de référence MAPS OCDE / CAD, l'évaluation a trouvé des points forts mais aussi des faiblesses dans la conformité et la performance.** L'évaluation a examiné le cadre juridique et réglementaire, les arrangements institutionnels, les pratiques opérationnelles et la compétitivité du système de passations de marchés, ainsi que son intégrité et sa transparence (voir le Tableau 2.4). Dans l'ensemble, il a évalué le système de passation des marchés publics de la Mauritanie performant dans le cadre législatif et réglementaire (Pilier I), mais avec encore beaucoup de potentiel d'amélioration dans les trois autres domaines (Piliers II-IV). Une évaluation plus détaillée sur la base des 12 indicateurs de référence montre le degré d'accès à l'information (indicateur 11), l'efficacité du mécanisme d'appel (indicateur 10), et le cadre législatif et réglementaire de la passation des marchés publics (Indicateur 1) ont été parmi les caractéristiques les plus fortes du système de passations de marchés de la Mauritanie. En revanche, les faiblesses les plus significatives ont été trouvées dans la capacité de développement institutionnel (Indicateur 5), le système de contrôle et d'audit (Indicateur 9), et l'efficacité des opérations et pratiques en matière de passations de marchés du pays (Indicateur 6).

Tableau 2.3 : Évaluation du système de passations de marchés de la Mauritanie basé sur les indicateurs de référence OECD/DAC

(Voir Annexe A4 pour plus de détails sur les conclusions et les évaluations)

PILIER	INDICATEUR DE RÉFÉRENCE	RÉSULTAT PAR INDICATEUR	RÉSULTAT PAR PILIER
Pilier I : cadre législatif et réglementaire	1 : cadre législatif et réglementaire des passations de marchés respectant les normes et conforme aux obligations applicables.	92%	86%
	2 : Existence de réglementation et de documentation de mise en œuvre	81%	
Pilier II : Existence de réglementation de mise en œuvre et de documentation	3 : Système de passation de marchés publics bien intégré dans le système de gouvernance du secteur public	82%	67%
	4 : Organe fonctionnel normatif / réglementaire	82%	
	5 : Capacité Institutionnelle de développement	37%	

⁶⁴ La méthodologie PEFA a été modifiée en 2011 par l'ajout d'une quatrième dimension et par la reformulation complète des trois autres pour fournir et établir des liens avec la méthodologie de l'OCDE / CAD pour l'évaluation des systèmes de passations de marchés.

Pilier III : opérations de passations de marchés et pratiques de marchés.	6 : Opérations et pratiques de passations de marchés efficaces	47%	55%
	7 : Fonctionnalité des passations de marchés publics.	56%	
	8 : Existence d'administration des contrats et des dispositions relatives au règlement de différends	62%	
Pilier IV : Intégrité et transparence du système de passation des marchés publics	9 : Système de contrôle & d'audit efficace	45%	74%
	10 : Efficacité des mécanismes d'appels	87%	
	11 : Degré d'accès à l'information	100%	
	12 : Mesures d'éthique et d'anticorruption en place	57%	

Source : Mauritanie, PEFA, 2014

83. Le Pilier I évalue le cadre juridique et réglementaire, du plus bas au plus haut niveau de détail, des procédures opérationnelles, directives, documents d'appel d'offres, et conditions standards de contrat. Avec l'adoption de sa nouvelle loi sur les marchés, la Mauritanie a mis en place un cadre juridique solide et complet pour les marchés publics avec des distinctions hiérarchiques claires (lois, décrets, règlements, procédures). La loi couvre l'achat de biens, de travaux et de services. Elle établit la mise en concurrence ouverte comme la méthode de passation de marché par défaut, et définit les situations dans lesquelles d'autres méthodes, moins compétitives, peuvent être utilisées. Cependant, le cadre législatif et réglementaire manque de réglementations opérationnelles (par exemple liées à des seuils d'appel d'offres, à la délégation de services, à la détermination des fractions illégales). Les documents types d'appel d'offres doivent encore être rendus obligatoires et les normes appropriées n'ont pas encore été spécifiées dans les documents d'appel d'offres conformément aux exigences nationales et, lorsque c'est applicable, aux exigences internationales applicables.

84. Le Pilier II évalue la façon dont le système de passations de marchés fonctionne à travers les institutions ainsi que les systèmes de gestion et les pratiques qui font partie de la gouvernance globale du secteur public. Conformément à la nouvelle loi, la création de l'ARMP, la CNCMP et la CMS visent à assurer un fonctionnement régulier du système. Les responsabilités de l'ARMP sont conformes aux meilleures pratiques internationales et elle est bien financée. De plus, l'agence n'a pas la responsabilité d'entreprendre directement des opérations de passations de marchés afin de prévenir les conflits d'intérêt pour les responsables des passations de marchés. La nomination du personnel par le Premier Ministre ou le Président (pour le chef de l'ARMP) et le recrutement du personnel sur une base compétitive assurent l'indépendance qu'elle exige. Néanmoins, l'efficacité du fonctionnement régulier des systèmes de passation de marchés est fortement limitée par un certain nombre de facteurs : i) les organismes sont en grande partie composés d'employés temporaires (les « contractuels »), ce qui porte atteinte à leur autorité, leurs responsabilités et leur performance ; ii) les agences manquent de leadership et de coordination, notamment entre l'ARMP et la CNCMP ; iii) les fonctions des agences ne sont pas toujours claires et se chevauchent avec d'autres responsabilités ; iv) les fonctions de contrôle font défaut pour une partie substantielle des marchés liés aux services et fournitures, avec des seuils à 100 millions de MRO (333 millions de dollars) ; v) il n'y a pas de procédures établies pour faire en sorte que la loi de finances et la gestion du budget appuient les passations de marchés en temps opportun ; vi) aucun système statistique et de collecte de données n'est en place – tâche du CNCMP ; vii) malgré le lancement d'une stratégie de renforcement des capacités, il n'y a toujours pas de structure de formation interne ; et viii) le cadre institutionnel manque d'unités de passations de marchés établies au niveau des ministères des finances et des agences d'exécution (Tableau 2.5).

Tableau 2.4 : Évaluation des résultats des organismes de passations de marchés

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES MARCHÉS PUBLICS (ARMP)	COMMISSION DE CONTROLE (CNCMP)	TABLEAUX DE SECTEUR ET D'APPELS D'OFFRES (CSM)
<ul style="list-style-type: none"> • Le manque d'attachement à une structure (comme le Premier Ministre ou le Président de la République) peut rendre la durabilité et l'autorité de l'agence incertaines à moyen / long terme • La faible coordination et interaction avec le gouvernement lors de l'introduction de fonctions de régulation – ceci aurait requis un échange régulier et formel avec diverses institutions gouvernementales. • Manque de normes minimales de qualification pour les membres du conseil. • Manque d'expertise en passation de marchés au sein de l'autorité et du conseil d'administration. • Contrôles ex-ante lents et lourds, entraînant des retards importants dans les processus de passations de marchés. • Chevauchement et duplication des contrôles pour les projets financés par les donateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôles ex-ante lents et lourds, entraînant des retards importants dans les processus de passations de marchés. • Chevauchement et duplication des contrôles pour les projets financés par les donateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les liens et les responsabilités institutionnels imprécis avec des commissions de passation des marchés relevant de plusieurs ministères, conduisant à une faible surveillance et un contrôle inadéquat. • Les CSM représentent souvent plusieurs organismes contractants (AC), ce qui est interdit par le code des marchés publics, qui précise que si plusieurs AC utilisent la même commission, la présidence de la commission doit tourner entre eux. • Le recrutement de personnel permanent sans la consultation des entités adjudicatrices, conduisant à un manque d'engagement et d'appropriation de l'organisme contractant et à une structure institutionnelle très coûteuse ; conformément à la loi, la composition de chaque commission est celle d'un membre du personnel permanent de l'organisme contractant et des spécialistes techniques temporaires contractés ou mobilisés auprès du secteur public. • Le besoin urgent de réduire / réorganiser le nombre d'employés dans le CSM (le coût standard par le CSM est actuellement d'environ 170 000 dollars par an, bien que cela varie beaucoup, alors que la charge de travail varie entre 150 contrats de passations de marchés pour la commission la plus active et seulement 30 pour les autres).

Source : Examen des passations de marchés du pays (Banque mondiale 2014)

85. Le Pilier III se penche sur l'efficacité opérationnelle et l'efficacité du système de passations de marchés au niveau de l'entité responsable de la mise en œuvre et de l'émission des actions individuelles de passation des marchés. L'efficacité des agences d'exécution dans l'administration des marchés conformément à la réglementation est gravement compromise par un manque de connaissance des marchés publics, principalement attribuable à la perte de personnel en passations de marchés des organismes d'exécution vers les agences de passation de marchés nouvellement créées et le manque de développement de capacités en passations de marchés (voir aussi Pilier II). Il n'y a pas encore de système pour l'enregistrement des dossiers, ce qui affecte la capacité du gouvernement à examiner les performances de mise en œuvre et le fonctionnement du système de contrôle. En outre, pour qu'un système de passation de marchés fonctionne bien, il a besoin d'un secteur privé concurrentiel et qui fonctionne correctement. Malgré l'existence d'une chambre de commerce dans le cadre du ministère du Commerce, la Mauritanie ne dispose pas d'un mécanisme bien établi pour les partenariats public-privé. L'accès au marché de l'approvisionnement est entravé en raison d'une faible connaissance des marchés publics parmi les soumissionnaires privés, une faiblesse aggravée par l'absence d'initiatives visant à

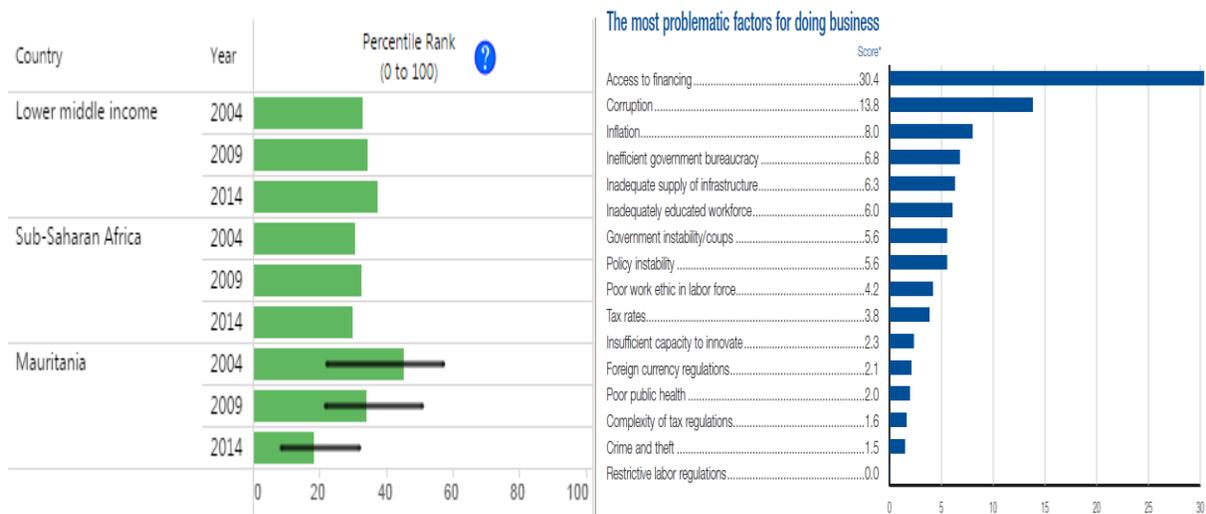
renforcer les capacités en passations de marchés. D'autres contraintes majeures pour la participation du secteur privé dans la concurrence pour les marchés publics sont les caractéristiques oligopolistiques ou monopolistiques dans des segments importants du marché, tels que les contrats de construction de grande échelle donnés aux entreprises publiques en-dehors du processus de passation des marchés publics. Enfin, alors que les différends pendant l'exécution du contrat sont fréquents et contribuent à des retards, la Mauritanie ne dispose pas d'un processus de résolution défini dans ses contrats et de procédures pour appliquer le résultat du processus de règlement des différends.

86. Le Pilier IV examine l'adéquation des systèmes de contrôle (y compris un contrôle et un système d'audit efficaces, un mécanisme d'appel efficace et un système global de partage de l'information) et des mesures pour faire face au risque de corruption dans le système. Une fonction d'audit indépendante et le bon fonctionnement interne et externe sont importants pour assurer la conformité et détecter la fraude et la corruption. La structure d'audit de la Mauritanie souffre d'un manque de dispositions légales pour les audits internes et d'un faible suivi des recommandations de l'audit externe. Même si l'ARMP dispose de ressources suffisantes pour mener des audits annuels sur les passations des marchés, elle est fortement limitée par l'absence d'un système d'information intégré et le manque de rapports sur les opérations de passations de marchés en-dessous d'un certain seuil. Le contrôle externe est en partie inefficace comme en témoigne l'absence de mécanisme pour signaler la fraude et la corruption ou pour la participation de la société civile dans le suivi des processus de passation de marchés. En revanche, un mécanisme de plainte et d'appel indépendant a été créé et fonctionne bien, et le système est accessible au public. La mise en place des nouvelles agences de passations de marchés a amélioré sensiblement la diffusion de l'information sur les marchés publics avec chaque organisme ayant son propre site web et l'affichage des informations à jour sur les avis de marchés et leur obtention. Les informations (appels d'offres, avis d'attribution intermédiaires et finaux, etc.) sont également publiés dans la presse nationale.

87. Les marchés publics sont une zone à haut risque de fraude et de corruption en raison de l'attribution de grands contrats potentiellement lucratifs pour les entreprises qui les obtiennent. Malgré ces risques, les systèmes de détection, de repérage et de poursuite des pratiques de corruption sont faibles ou absents en Mauritanie. Malgré quelques cas isolés et médiatiques, peu d'informations sont disponibles sur la façon dont les autorités procèdent à la lutte contre la corruption. Les institutions de responsabilisation de la Mauritanie ne rapportent pas activement sur les résultats de leur travail de vérification et de contrôle et elles ne disposent pas de mécanismes en place pour travailler avec le public en vue de découvrir la fraude et la corruption. Ni la Commission de contrôle des passations de marchés ni les auditeurs externes ou internes ne font de rapport sur la fraude et la corruption dans les marchés publics. En dépit du fait que ce soit prévu par la loi en vigueur, il n'existe pas de système en place pour l'exclusion d'entreprises reconnues coupables de fraude dans les passations de marchés.

88. La Mauritanie est actuellement classée 112 sur 168 pays sur l'indice de perception de la corruption de *Transparency International*. Le score de la Mauritanie sur l'indicateur de contrôle de la corruption dans les Indicateurs de Gouvernance de la Banque mondiale (WGI) est passé du 35^e au 17^e percentile entre 2004 et 2014, ce qui représente une détérioration par rapport à 2004, lorsque la Mauritanie était au-dessus des pays à revenu moyens et de la moyenne de l'Afrique subsaharienne, alors qu'aujourd'hui elle se situe en-dessous de ces deux groupes. L'indice 2016 sur la compétitivité mondiale identifie la corruption comme le troisième facteur le plus problématique dans le monde des affaires en Mauritanie, après l'accès au financement et l'insuffisance des infrastructures.

Figure 2.9 : Classement corruption de la Mauritanie par rapport aux WGI et à l'indice global de compétitivité



Sources: Banque mondiale (2016), Forum Économique Global (2016)

89. **Les autorités ont récemment adopté une nouvelle loi anti-corruption au Parlement (Février 2016)** qui est actuellement en attente de promulgation. La nouvelle loi vise à i) mettre en place des mesures visant à criminaliser et réprimer la corruption sous toutes ses formes ii) faciliter et appuyer la coopération internationale et l'assistance technique pour la lutte contre la corruption, et iii) faciliter le recouvrement des avoirs mal acquis. Bien qu'aucune loi unique n'ait été en place avant celle-ci, la base juridique pour une lutte efficace contre la corruption était déjà en place par le biais d'autres textes de loi (Code des marchés publics, Code pénal) et la ratification par la Mauritanie des instruments juridiques internationaux (Convention de l'Union Africaine contre la corruption, Conventions des Nations Unies contre la corruption). En outre, la *Fisheries Transparency Initiative (FITI)*, une initiative internationale lancée par le gouvernement mauritanien et *Transparency International* vise à renforcer la transparence des licences de pêche. Mais la nouvelle loi et d'autres normes de transparence ne pourront avoir un impact sur la corruption que si elles sont effectivement mises en œuvre, ce qui est la principale zone de faiblesse en Mauritanie.

Encadré 2.2 : Affaires récentes de corruption en Mauritanie

Les deux cas les plus récents de corruption en Mauritanie ont été initiés par des gouvernements étrangers :

L'opération Mauritanienne du géant minier Canadien Kinross fait actuellement l'objet d'une enquête par les autorités américaines par rapport à 50 millions de USD de contrats de transport et de logistique attribués à une société française en partenariat avec une société mauritanienne détenue par un ancien haut fonctionnaire du gouvernement. Des documents internes ont montré que le facteur déterminant pour l'offre gagnante semble avoir été celui d'« avantages politiques » plutôt que le prix, et qu'elle était la « préférence déclarée des autorités » (*Globe and Mail* 2016). L'enquête a été initiée suite à une dénonciation.

Dans un cas poursuivi par le bureau *UKs Serious Fraud* (SFO), une entreprise du Royaume-Uni (Smith et Ouzman) a été reconnue coupable de corruption d'un fonctionnaire du Ministère de l'intérieur dans le cadre d'un contrat pour l'achat de matériel électoral imprimé (*Corruption Watch* 2016). Les autorités mauritaniennes ont tardé à collaborer avec les autorités britanniques et le fonctionnaire est resté en service longtemps après que le cas a été traité au Royaume-Uni (Décembre 2014). En Mars 2016, les autorités ont finalement pris des mesures et ont accusé le responsable de corruption, de détournement de biens publics et d'abus de confiance. Le fonctionnaire est actuellement en attente de condamnation. Au Royaume-Uni, la haute direction de l'entreprise a été condamnée à des peines de prison et la société a été condamnée à payer 2,2 Mn de livres (3,1 millions de dollars) d'amendes et des dommages-intérêts. Une petite partie de ces fonds sera transférée vers la Mauritanie, mais étant donné les préoccupations au sujet de l'intégrité du système mauritanien de gestion des finances publiques, le SFO a demandé à la Banque mondiale de gérer les fonds qui seront utilisés pour soutenir les autorités dans l'amélioration de la gouvernance foncière et la gestion des propriétés.

Il y a eu plusieurs autres allégations qui ont circulé dans les médias mauritaniens locaux quant à une possible fraude et corruption dans le secteur public, comme l'attribution d'un permis de pêche de 25 ans à la société chinoise Poly Hongdong avec plusieurs dérogations à la législation nationale, et le transfert de vastes étendues de terres arables à Dar el Barka à une société d'Arabie Saoudite en échange de services inconnus au GoM, entre autres ; mais très peu de ces allégations sont suivies et font l'objet d'enquêtes et de poursuites par les autorités compétentes. Une exception notable est le cas, en 2014, d'un vol d'environ 4 milliards de MRO (13 millions de dollars) pour lesquels cinq comptables dans les bureaux régionaux du Trésor ont été emprisonnés. La fonction d'audit interne du Trésor a ensuite été renforcée.

90. **Un véritable effort pour lutter contre la corruption nécessitera une volonté des autorités judiciaires de rechercher et de découvrir de façon proactive et de traiter de manière agressive les cas de corruption et de fraude** ainsi qu'une amélioration par les autorités de leur communication avec les citoyens et les médias. Le manque général de transparence dans les affaires publiques contribue à la spéculation autour des motifs de certaines décisions gouvernementales. Promouvoir une culture d'ouverture et de transparence peut être un facteur dissuasif pour le personnel du secteur public qui, autrement, serait tenté de se livrer à des pratiques de corruption et cela peut aussi aider à prévenir les soupçons injustifiés autour de l'action gouvernementale.

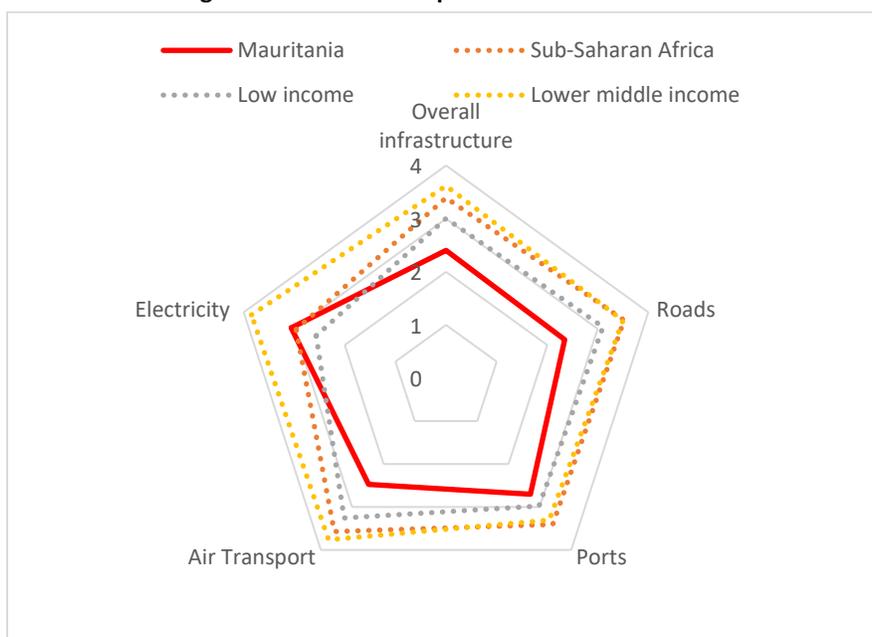
Malgré les investissements publics accrus, leur qualité et leur impact économique demeurent incertains

91. **Les investissements dans l'infrastructure peuvent avoir un effet positif sur l'économie d'un pays.** Les données montrent qu'une infrastructure physique insuffisante est un frein à la croissance de la productivité des pays à faible revenu (*low income country, LIC*). Ceci est particulièrement important pour les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et de l'éducation, afin d'assurer la diversification économique et une dépendance plus faible à une croissance basée sur les productions extractives, ainsi que des

rendements sociaux sous forme de réduction de la pauvreté. Mais il y a des risques de régression si les investissements publics ne donnent pas les retombées économiques attendues. L'expansion budgétaire de la Mauritanie repose sur l'hypothèse que l'investissement public élargi va stimuler l'activité économique et ainsi offrir une augmentation des revenus nécessaires aux futurs remboursements de la dette. Toutefois, cela exige des investissements dans des projets viables avec de bons rendements et un système efficace pour gérer les investissements pendant et après la construction. Certains indices montrent que la contribution de l'investissement public à la croissance économique a été faible au cours des dernières années, en dépit de l'augmentation des dépenses d'investissement.

92. **En dépit de la croissance rapide des dépenses publiques d'investissement au cours des dernières années, qui sont élevées par rapport aux normes régionales, la croissance économique s'est alignée avec la moyenne d'Afrique subsaharienne et les progrès sur les indicateurs sociaux ont été limités.** Cela remet en question l'efficacité des investissements publics en Mauritanie. L'*Incremental capital to output ratio* (ICOR) pour la Mauritanie est de 10,4, ce qui indique une faible productivité du capital⁶⁵, et donc un niveau d'efficacité des investissements publics faible. La productivité totale des facteurs (TFP) a contribué négativement à la croissance dans les années 2000 à -1,8 %, par rapport à un impact positif de +1,7 % en moyenne pour les LIC (FMI 2015). La qualité des infrastructures mauritaniennes est faible. Elle est mieux notée que ses pairs sur l'approvisionnement en électricité, mais en-dessous d'autres pays à faible revenu sur les routes, les ports, et les infrastructures de transport aérien (Figure 2.9). La qualité des autres infrastructures, telles que les infrastructures rurales/agricoles et sociale n'est pas connue.

Figure 2.10 : Indice de qualité de l'infrastructure



Source : Fraser Institute 2015.

93. **Obtenir un meilleur retour sur ses investissements publics deviendra de plus en plus important pour la Mauritanie à moyen terme compte tenu du rétrécissement de l'espace budgétaire provoqué par les prix plus faibles des matières premières combinés à une dette élevée et croissante par rapport au PIB.** Là encore, il faudra des améliorations majeures aux systèmes de gestion d'investissements publics,

⁶⁵ Un nombre plus élevé indique une plus faible productivité du capital. La moyenne régionale de l'Afrique est de 3.

dont les faiblesses importantes ont été décrites plus haut. Les faibles systèmes PIM peuvent réduire l'impact économique et social de l'investissement public. Le FMI estime que la faiblesse des systèmes PIM réduit la valeur des investissements publics de 30 % en moyenne, et que le renforcement des systèmes PIM peut aider à réduire des deux tiers cet écart d'efficacité.

94. **En plus de renforcer leur système PIM, les autorités doivent aussi tenir compte d'une stratégie d'investissement plus large, puisqu'elle peut aussi déterminer les impacts sociaux et économiques des investissements publics.** Malheureusement, les outils d'analyse à la disposition du gouvernement pour évaluer les coûts et les avantages des différentes stratégies d'investissement sont soit trop généraux soit trop spécifiques. Bien que les analyses de viabilité de la dette (DSA)⁶⁶ soient souvent utiles pour estimer les limites globales des ressources, elles sont incapables de décrire l'impact global sur l'économie. Des outils similaires ne sont en mesure que de fournir des hypothèses générales sur les futurs taux de croissance du PIB, l'inflation, les exportations, et les recettes fiscales. D'autre part, les modèles d'équilibre général calculable (CGE) fournissent une approche plus systématique. Ils peuvent être utilisés pour évaluer les impacts des grands projets d'investissement public sur une demande accrue de services – agriculture, construction, services, transports, industrie – et les effets sur l'offre d'une productivité accrue dans des secteurs qui bénéficient du projet achevé. Cependant, il y a un certain nombre de problèmes avec les modèles CGE. La production d'un modèle nécessite des ressources considérables et peut être très compliquée. De tels modèles sont souvent trop généraux pour être utiles dans l'estimation de l'impact des projets ou des programmes spécifiques. De plus, leur nature complexe empêche souvent de les appliquer avec succès à des questions clés.

95. **Les paragraphes suivants résument les résultats d'une étude commandée par le gouvernement de la Mauritanie pour estimer l'impact de son PIP sur les variables macroéconomiques clés,** telles que les exportations, les importations, le PIB, l'équilibre budgétaire, la dette et les avoirs intérieurs nets. Le modèle utilisé évalue l'augmentation de la demande consécutive au programme d'investissement public et le coup de pouce à l'offre générée par son achèvement. Il estime également l'impact sur les prix réels, révélant les effets potentiels du « syndrome hollandais » causés par une demande supplémentaire qui ne peut pas être entièrement satisfaite par une réponse de l'offre correspondante. Au cours des cinq dernières années, le PIP a considérablement augmenté en valeur, soutenu par l'augmentation des recettes fiscales, les flux de donateurs, les recettes non fiscales (en particulier du minerai de fer) et la pêche. En 2014, le PIP a constitué environ 14 % du PIB. Cependant, l'analyse de son impact sur l'économie a été limitée.

96. **Le modèle se fonde sur les données du FMI pour obtenir les comptes de paiement monétaire, national, fiscal et la balance des paiements de la Mauritanie.** Un certain nombre d'étapes ont été franchies pour élaborer le modèle. La première étape a consisté à faire des projections des comptes d'ici à 2050 en utilisant des hypothèses prudentes reflétant les tendances historiques à long terme lorsque cela était possible⁶⁷. Deuxièmement, les comptes de base ont été établis après le retrait du PIP et l'impact attendu sur les comptes macroéconomiques pour 2014-50. Troisièmement, des hypothèses ont été faites sur les flux probables de fonds de PIP et leur impact sur l'économie (effets de la demande), et les avantages escomptés (voir l'annexe A3 pour une description détaillée de la méthodologie et des hypothèses).

⁶⁶ Un DSA évalue généralement l'impact des différentes politiques économiques sur les variables macroéconomiques clés, tels que le ratio dette-PIB ou le ratio service de la dette par rapport aux exportations, sur un horizon donné pour déterminer la viabilité de la dette

⁶⁷ Par exemple, certains postes sont supposés avoir une croissance stagnante. Par exemple, les projections pour le financement des bailleurs de fonds sont basées sur les tendances actuelles, avec l'hypothèse de l'absence de nouveaux investissements.

Scénario de référence :

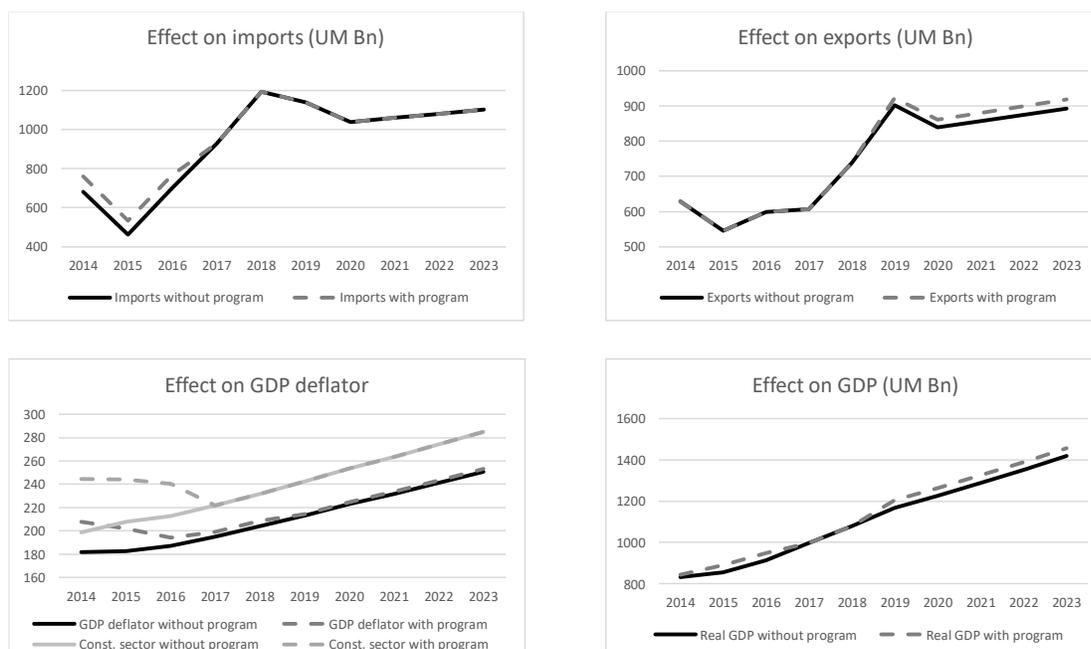
97. **Le coût total du PIP est estimé à environ 615 milliards de MRO (2,1 milliards de dollars sur 2014-16, ce qui représente environ 11-14 % du PIB par an.** La mise en œuvre du PIP augmentera la demande globale au cours de 2014-16, en particulier pour les secteurs clés du transport, de la construction, des services, de l'industrie et de l'agriculture⁶⁸. Cependant, les effets de la demande intérieure devraient être considérablement réduits, car une part importante des ressources du PIP est supposée être dépensée pour les importations de main d'œuvre et de capital. En outre, les effets de prix devraient être significatifs, tandis que les effets de l'offre seront faibles en raison de la période de temps limitée. Après la période de mise en œuvre du PIP, il devrait générer un rendement de 6 % en termes d'augmentation de PIB. Cela se traduira par une augmentation des exportations, des investissements, des impôts, et de la consommation.

98. **Le PIP aura un effet modeste sur le déflateur du PIB, en raison d'une proportion raisonnable du PIP dépensée sur les importations.** Néanmoins, il aura des effets notables sur les prix dans les secteurs clés. La Figure 2.10 ci-dessous montre que l'impact du PIP est particulièrement marqué pour le secteur de la construction, ce qui témoigne aussi d'une forte augmentation du déflateur du PIB en 2014, avant de revenir progressivement vers la tendance après 2016. Ceci est en partie dû à l'impact de l'achèvement du programme sur la productivité économique et l'augmentation de l'offre stimulée par une demande supplémentaire lors de sa mise en œuvre. Comme l'illustre la Figure 2.10, le modèle estime que l'impact de la mise en œuvre du PIP aura légèrement augmenté le PIB entre 2014 et 2016. Au cours de cette phase, les augmentations les plus importantes de l'offre devraient se produire dans la construction et le secteur agricole. Une fois que le PIP aura été mis en œuvre, on estime qu'il augmentera le niveau du PIB réel de 3,2 % en 2019, ce qui provoquera un mouvement de hausse dans la tendance du PIB réel. Il convient de noter que le modèle ne tient pas compte des effets multiplicateurs résultant des avantages issus du PIP, qui seraient susceptibles d'augmenter le taux de rendement estimé du PIP et de réduire son impact sur la viabilité de la dette.

99. **Le PIP aura un impact à court terme sur les importations et un impact à long terme sur les exportations.** Comme le montre la Figure 2.10, les importations devraient augmenter d'environ 12 % au cours de la phase de construction du programme. On prévoit que le PIP augmentera les exportations de façon permanente d'environ 2,4 % en 2019.

⁶⁸ Note. Pour simplifier, les autres secteurs étant supposés comme n'étant pas être affectés par le PIP.

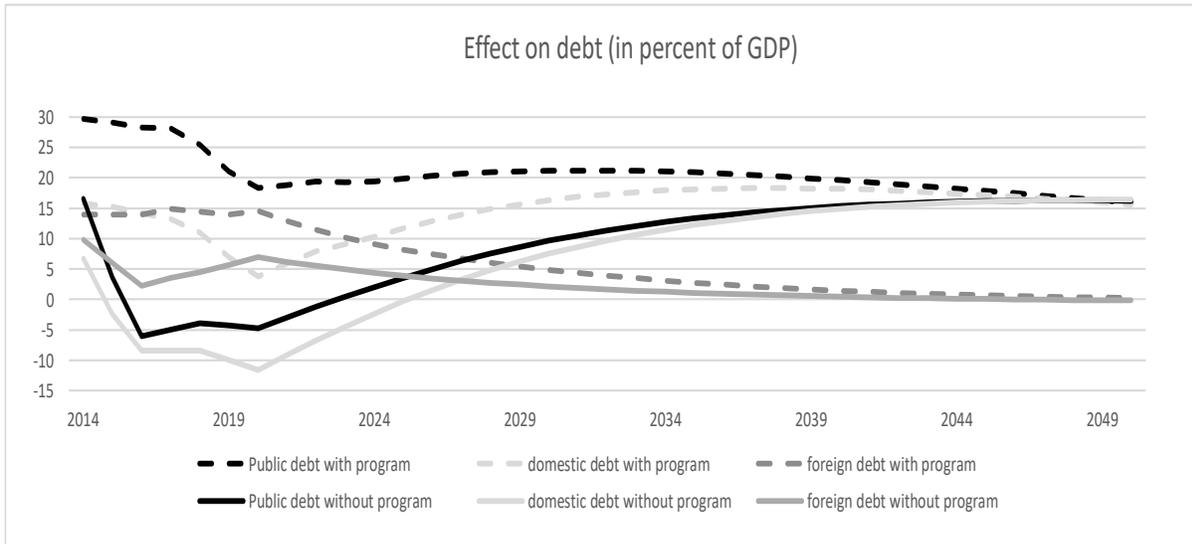
Figure 2.11 : Comparaison du PIP et du scénario de référence à travers les variables macroéconomiques clés



100. **Enfin, l'impact du PIP sur la situation financière est considérable.** La mise en œuvre du PIP entraîne des coûts budgétaires considérables, et alors que certains sont couverts par les recettes et les subventions, une proportion non négligeable est couverte par les emprunts. Il est estimé que le PIP changera un excédent budgétaire de 13 % du PIB dans le scénario de référence en un déficit budgétaire de 1,1 % dans un scénario avec le PIP⁶⁹. Le coût de la gestion des prêts utilisés pour financer le PIP signifie que des coûts plus élevés se poursuivront après que le programme est terminé, mais étant donné la nature largement concessionnelle de la dette, ceci sera plus que compensé par des recettes fiscales supplémentaires générées par une production accrue. Le profil de la dette est décrit dans la Figure 2.11. L'impact initial du PIP en 2014-16 est de maintenir le niveau d'endettement relativement constant. Selon le scénario de base, l'excédent budgétaire qui résulterait de la non mise en œuvre du PIP signifierait que le gouvernement deviendra un créancier net, avec un pic à environ 5 % du PIB. Cependant, il y a une augmentation linéaire résultant de la dette au titre de ce scénario sur la période avec une dette atteignant la parité avec le profil de la dette dans le scénario avec le PIP.

⁶⁹ Prière de noter que même si l'hypothèse de base considérant que le budget non dépensé sur le PIP est épargné peut sembler irréaliste, cela est fait à des fins contrefactuelles. D'autres hypothèses telles que celle d'une baisse proportionnelle des recettes fiscales pour compenser la baisse des dépenses publiques conduirait à d'autres effets sur l'économie.

Figure 2.12 : Impact du PIP sur la dette publique



Calcul du taux de rendement interne

101. Afin de déterminer si l'impact du programme représente un rendement financier intéressant pour le gouvernement et l'économie, le modèle estime trois taux de rendement interne (Tableau 2.6 ; voir l'annexe A3 pour plus de détails)⁷⁰.

- Tout d'abord, le taux interne de rentabilité financière (FIRR) calcule le taux d'intérêt du flux des coûts du PIP (y compris les flux de la dette) moins les revenus qu'il va générer. Le modèle estime que le PIP devrait avoir un FIRR d'environ 6 %. Ceci est un effet important, mais reflète la nature largement concessionnelle de la dette et son impact sur les recettes fiscales.
- Deuxièmement, le modèle calcule le taux interne de rentabilité économique (EIRR) en comparant les coûts du projet dans l'année où ils sont engagés et le flux des coûts de l'intérêt avec les effets estimés du PIB. Le rendement estimé de 15 % est aligné avec ce que l'on devrait attendre d'un programme commercial.
- Troisièmement, le taux de rendement interne à l'échelle de l'économie (EWRR) inclut également les coûts d'investissement privés (les coûts d'investissement des fournisseurs au cours de la mise en œuvre du PIP), ainsi que les coûts et les avantages du projet. Cela montre un rendement d'environ 12 %, ce qui, compte tenu des coûts supplémentaires d'investissement privé, est conforme aux attentes. En conclusion, compte tenu de l'hypothèse d'un financement raisonnable du PIP au moyen de prêts concessionnels, combiné avec un impact positif modeste du PIP sur les recettes fiscales, le PIP représente un FIRR important. De même, le EWRR de 14 % démontre qu'il existe de fortes retombées économiques pour la mise en œuvre du PIP.

Estimation de l'impact macroéconomique du PIP selon différents scénarios

102. Le modèle estime l'impact macroéconomique du PIP selon six scénarios différents, décrits dans les paragraphes suivants et résumés dans le Tableau 2.6 ci-dessous. Voir l'annexe 3 pour une description plus complète de la méthodologie, des hypothèses et des résultats.

⁷⁰ Pour les taux de rendement interne, les coûts et les bénéfices sont prévus en avance et le taux d'intérêt est calculé pour la valeur actuelle nette à zéro

Tableau 2.6 : Les hypothèses clés et les résultats sélectionnés de la mise en œuvre du PIP (en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)

Scénario	Description	Hypothèses						Résultats		
		Rendement PIP	Allocation PIP		Prêts finance PIP		Invest. Efficacité	Additionnel PIB	Taux de rendement interne	
			Intl.	Interne	Concess.	Commerc.			Financier	Economique
Référence		6,00	45,00	55,00	80,00	20,00	100,00	3,20	6,00	14,00
Scénario 1	allocation intérieure du PIP	6,00	20,00	80,00	80,00	20,00	100,00	3,70	7,00	17,00
Scénario 2	Financement onéreux	6,00	45,00	55,00	8,00	92,00	100,00	3,20	- 5,00	11,00
Scénario 3	Faible rendement	2,00	45,00	55,00	80,00	20,00	100,00	1,10	0	4,00
Scénario 4	Importations élevées	6,00	90,00	10,00	80,00	20,00	100,00	3,20	5,00	12,00
Scénario 5a	PIP légèrement élargi	6,00	45,00	55,00	80,00	20,00	100,00	3,20	6,00	14,00
Scénario 5b	PIP légèrement élargi	2,00	45,00	55,00	80,00	20,00	100,00	1,10	0	4,00
Scénario 6	PIP inefficace	6,00	45,00	55,00	80,00	20,00	80,00	2,50	- 9,00	11,00

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

Scénario 1 : La plus grande part du PIP est mise en œuvre par l'emploi interne

103. Le scénario 1 suppose qu'une grande proportion du PIP est mise en œuvre par le travail domestique. Ceci est susceptible d'être le cas dans les programmes d'infrastructure à relativement faible intensité de capital, comme la construction de routes, ou là où l'on trouve une forte augmentation des coûts du secteur public en raison de salaires plus élevés et/ou d'une augmentation du recrutement d'employés du secteur public. Le résultat de la substitution du travail domestique et du capital avec le capital importé augmente la propension marginale à consommer, ce qui augmente la demande intérieure pour les biens et services au cours de la mise en œuvre, entraînant d'importantes hausses de prix plutôt que l'augmentation de l'offre. Par conséquent, l'impact du PIP au cours de sa période de mise en œuvre est modeste. L'impact sur le déflateur du PIB et le déflateur du PIB du secteur de la construction est maintenant plus grand. En outre, il y a un impact notable sur les importations qui régressent par rapport au scénario initial. Enfin, la demande croissante ne conduit qu'à des effets mineurs par l'augmentation des recettes fiscales au cours de la mise en œuvre. Par conséquent, cela ne modifie pas les taux internes de rentabilité (IRR) ou la dynamique de la dette.

Scénario 2 : Des modalités de financement plus proches des taux du marché

104. Le deuxième scénario explore l'impact du PIP sur les variables macroéconomiques dans le cas où ses conditions de financement devaient devenir moins avantageuses, ce qui est susceptible de se produire à mesure que la Mauritanie devient plus riche et que le financement combiné devient plus dépendant des financements aux prix du marché. Même dans des conditions de prêt défavorables, les effets sur le financement de la dette ne sont pas assez sévères pour inciter le gouvernement à augmenter les impôts ou réduire les dépenses (à court et à moyen terme), et par conséquent son impact sur la plupart des variables macroéconomiques serait négligeable. Cependant, une dette plus coûteuse tirerait initialement vers le haut le service de la dette de façon significative, mais atteindrait des niveaux inférieurs à la fin de 2050. On estime que les IRR devraient être affectés de manière significative. En particulier, l'augmentation significative des coûts de financement devrait résulter en un FIRR devenant négatif (-5). Les programmes publics qui reposent sur un financement commercial important exigent une composante significative

généralisant des recettes ou l'imposition de frais d'utilisation afin d'être financièrement viables pour les gouvernements. Les rendements sociaux peuvent encore justifier l'investissement.

Scénario 3 : Un Faible Rendement du PIP (2 %)

105. Le scénario initial suppose un rendement d'environ 6 % en termes de bénéfices de PIB supplémentaire résultant du PIP. Cependant, il est possible qu'un certain nombre de projets clés ne puissent pas obtenir les rendements souhaités en raison d'une mauvaise planification, gestion, mise en œuvre et maintenance. Dans un tel scénario, où il y a une sous-performance systématique du PIP, le rendement est susceptible d'être faible. Le scénario 3 se penche sur l'impact d'un rendement de 2 % du PIP sur les variables macroéconomiques. Cela a un impact significatif sur les exportations et le PIB. L'impact du PIP est négligeable, enregistrant seulement un effet minime. L'impact d'un rendement inférieur du PIP est de réduire les recettes fiscales en augmentant ainsi les besoins de financement. Enfin, les IRR sont sensiblement affectés par le faible rendement supposé du PIP. Le FIRR enregistre un taux d'intérêt négatif principalement en raison de recettes fiscales plus faibles. Parallèlement, le EWRR et le EIRR sont sensiblement réduits (de 4 % chacun). Néanmoins, même dans ce scénario, les rendements du taux de rendement économique interne suggèrent qu'il existe un modeste argument en faveur du financement du PIP, en particulier s'il y a une dimension sociale importante qui accumule des prestations sur une longue période ou qui sont difficiles à quantifier.

Scénario 4 : Des importations élevées

106. Dans certaines circonstances particulièrement complexes, des programmes d'infrastructures techniques peuvent nécessiter des importations importantes de main d'œuvre internationale et de capital⁷¹. Dans ces cas, les flux de ressources vers l'économie nationale sont nettement plus faibles. En abaissant les effets de la demande, le déflateur du PIB serait moins prononcé au cours de la période de mise en œuvre du PIP. En outre, l'effet supplémentaire sur le PIB au cours de la période est négligeable. À l'inverse, l'impact sur les importations est important. Dans ce type de scénario donc, la mise en œuvre du PIP impose des pressions sur la balance des paiements, ainsi que des contraintes budgétaires. Enfin, l'impact sur les IRR est significatif. Bien que l'impact sur le FIRR soit faible, l'impact significatif sur le PIB au cours de la période de mise en œuvre abaisse le EWRR et le EIRR. Cette question renforce l'idée que les programmes d'investissement qui ne reposent pas sur le travail domestique et le capital réduisent considérablement les avantages pour les pays. En effet, de nombreux pays ont imposé des règlements et ont fourni des incitations financières ou des programmes d'appui pour encourager les investissements afin de maximiser l'utilisation des ressources locales, en particulier, le Japon, la Corée du Sud, la Malaisie. À l'inverse, la recherche sur l'Afrique subsaharienne a noté que lorsque l'investissement n'est pas intégré au sein de l'économie, il aura un impact limité sur le développement de l'économie.

Scénario 5a : PIP légèrement élargi avec un rendement normal

107. Le scénario 5a suppose une légère expansion du PIP en 2016 d'environ 187 milliards UM à près de 196 milliards UM. Comme le montre la Figure 8, l'impact sur les variables macroéconomiques est mineur et ne se remarque pas. Néanmoins, il y a un impact à long terme en raison des ressources légèrement élevées du PIP, qui fait plus que compenser les coûts de financement supposés être largement concessionnels. En effet, le EWRR augmente de 12 à 13 %.

Scénario 5b : PIP légèrement élargi en 2016 avec un faible rendement

108. Le scénario 5b suppose de même une légère expansion du PIP en 2016, mais une baisse de rendement du PIP à environ 2 %. Comme le montre le Tableau 9, il y a très peu de différence avec l'impact

⁷¹ Les exemples incluent le programme d'infrastructure ferroviaire prévu au Laos et le nouveau port aux Maldives.

sur les variables macroéconomiques par rapport au scénario 3. De même, les taux de rendement interne sont identiques à ceux décrits dans le scénario 3.

Scénario 6 : Mise en œuvre inefficace du PIP

109. Enfin, nous considérons un scénario dans lequel la planification et la gestion du PIP sont sous-optimales. Les inefficacités pourraient être dues à des retards dans la mise en œuvre, des dépassements de coûts, et des pertes dues à la corruption. Ces inefficacités sont supposées réduire l'efficacité de l'investissement d'environ 20 %. Comme le montre le tableau, si les investissements sont inefficaces, alors le PIP cesse d'être financièrement viable, avec un rendement de -9 %. Toutes choses étant égales par ailleurs, cela nuirait aux comptes budgétaires. De même, le EWRR et EIRR sont sensiblement affectés. L'impact sur le PIB et les exportations est légèrement réduit.

110. **L'application du modèle à la Mauritanie et l'évaluation des effets macroéconomiques des investissements publics mettent en évidence l'importance d'avoir une stratégie d'investissement public claire et d'assurer un PIM efficace.** Premièrement, les effets immédiats d'un programme d'investissement public varient en fonction de la stratégie d'investissement, mais sont généralement très positifs. Non seulement ils augmentent le PIB au cours de la mise en œuvre, mais ils permettent également de développer des liens entre la main d'œuvre internationale et le capital, ce qui permet la diffusion des compétences et des connaissances. De plus, l'impact du déflateur du PIB est gérable, malgré l'hypothèse selon laquelle la plupart de la demande devrait initialement entraîner une hausse des prix. Deuxièmement, la viabilité financière du PIP dépend de l'hypothèse selon laquelle seule une faible proportion du financement est aux conditions du marché. Si, à l'avenir, une part importante devra être financée aux conditions du marché, peut-être en raison d'une réduction du financement des bailleurs de fonds, les éléments du programme devraient alors se concentrer sur la génération de recettes ou les frais d'utilisation si le programme dans son ensemble doit être financièrement viable. Les mécanismes coûteux de financement à court terme peuvent augmenter de manière significative les paiements du service de la dette au cours de la mise en œuvre d'un programme même si elle devrait générer des avantages significatifs à long terme. Troisièmement, l'analyse dépend des hypothèses d'un rendement modeste du PIP (6 %). Compte tenu du sous-investissement dans le pays, ceci demeure une hypothèse robuste. Cependant, comme indiqué dans le scénario 4, la mauvaise gestion des projets conduisant à des dépassements de coûts et des délais ou à des investissements non viables, pourrait réduire les rendements potentiels à zéro, ce qui les rendrait financièrement non viables. La viabilité de la dette et les comptes budgétaires serait également défavorable

Domaines clés de réforme

- **Améliorer le budget d'investissement et les données du projet.** Afin de permettre l'évaluation de l'efficacité de l'allocation et l'exécution du programme d'investissement public, la disponibilité des données budgétaires d'investissement doit être améliorée en urgence. La première priorité devrait être de permettre de suivre l'exécution des projets d'investissement décrits dans le CIB. À l'heure actuelle, les systèmes et outils nationaux (RACHAD, TOFE) permettent seulement de suivre l'exécution du budget par institution ou par catégorie économique, et par source de financement. Cela pourrait être complété par l'introduction d'une catégorie de projet. Il est également important d'assurer une information rapide et complète sur l'avancement physique et opérationnel des projets d'investissement. Les autorités pourraient envisager une base de données qui permette de suivre l'ensemble du cycle de chaque projet d'investissement important.

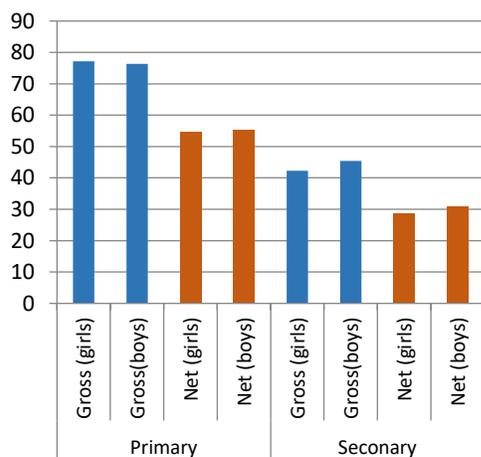
- **Élaborer une stratégie claire pour l'investissement public** sur la base d'une meilleure compréhension des impacts économiques et sociaux et la viabilité financière à long terme. En outre, veiller à ce que les investissements soient mieux alignés avec les priorités stratégiques. Mettre à jour et affiner les stratégies et les MTEF sectoriels et assurer la cohérence entre ceux-ci, le PIP, et les propositions de budget annuel d'investissement.
- **Améliorer la préparation des projets d'investissement et l'évaluation préliminaire.** Tout d'abord, élaborer des directives claires (c'est-à-dire des manuels) et des critères pour l'élaboration de projets et les diffuser aux unités budgétaires, ainsi que la formation sur l'utilisation de ces méthodes pour le personnel impliqué dans la préparation des projets d'investissement. Deuxièmement, aligner la préparation et la sélection de projet avec le processus budgétaire. Inclure seulement les projets d'investissement qui ont été filtrés et qui répondent aux critères minimaux établis. Enfin, évaluer les dépenses de fonctionnement et d'entretien et les inclure dans les MTEF et dans le budget national récurrent.
- **Clarifier les rôles et envisager des examens indépendants.** Créer des comités interministériels pour examiner et évaluer les propositions aux étapes préliminaires et de sélection, et envisager la mise en place d'un mécanisme indépendant chargé d'examiner les propositions avant l'inclusion dans la CIB.
- **Surveiller et appuyer la mise en œuvre du projet.** Formaliser les exigences de déclaration des organismes d'exécution au Ministère de l'Economie et des Finances pour tous les projets et produire des rapports réguliers sur l'exécution physique et financière (trimestriels ou semestriels). Mettre en place un système de gestion des risques pour identifier les dépassements dans les délais et des coûts, etc. Établir un comité multisectoriel pour examiner les rapports d'étape d'investissement et proposer des actions, y compris la révision du projet, le cas échéant. Adopter un système pour tenir compte des biens publics (suivi matériel et de valeurs, y compris les amortissements).
- **Améliorer le processus de passations de marchés.** L'accent doit maintenant être mis sur i) la consolidation du code des marchés publics et l'adoption d'un ensemble complet de règlements d'application et de documents standards, ii) accroître l'efficacité et la transparence des nouveaux organes de passation des marchés indépendants, iii) développer la capacité du public et des acteurs privés au niveau opérationnel, et iv) installer des mécanismes de contrôle et de surveillance pour mesurer la qualité et assurer l'intégrité du système.

Chapitre 3 : Utilisation des ressources dans le secteur de l'éducation⁷²

Malgré certains progrès, la Mauritanie n'est pas sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs éducatifs

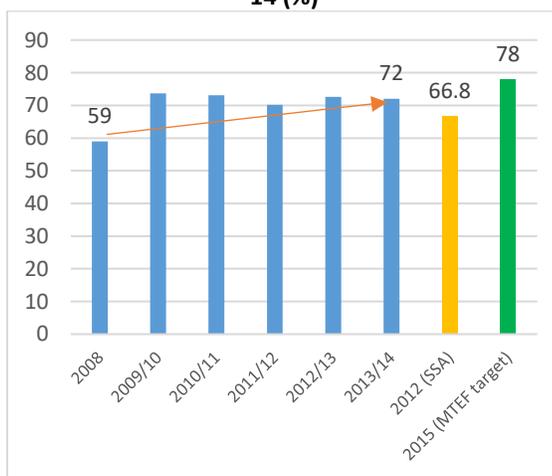
111. La Mauritanie a réalisé de bons progrès dans le domaine de l'éducation depuis 2010. La mise à jour par le gouvernement du Programme de développement du secteur de l'éducation (ESPD II 2010-2020) met l'accent sur i) la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement liés à l'éducation (OMD), ii) la poursuite des réformes du système éducatif, et iii) l'amélioration de la pertinence et la qualité de l'enseignement post-primaire. Le secteur de l'éducation a connu des progrès au cours des dernières années, en particulier pour atteindre les OMD sur l'égalité des sexes. Les taux nets de scolarisation se sont également améliorés pour tous les groupes d'âge entre 2008 et 2014 sans exception. Une autre réalisation est l'amélioration de la scolarisation au niveau pré-primaire. La fréquentation préscolaire a augmenté de 5 % en 2008 à 12 % en 2014⁷³. Bien que ce soit encore faible par rapport aux normes régionales (la moyenne en Afrique subsaharienne est de 20 %), cela contribue tout de même à de plus grandes avancées au niveau de la scolarité. La complétion du primaire a été améliorée de manière significative entre 2008 et 2014 de 59 à 72 % (Figure 3.2), au-dessus de la moyenne de l'Afrique subsaharienne, mais reste inférieure à l'objectif du gouvernement de 78 % (Figure 3.4).

Figure 3.1 : Scolarisation, brut et net, primaire et secondaire (%)



Source : République de Mauritanie 2014 ; MoE 2011

Figure 3.2: Taux d'achèvement du primaire, 2009–14 (%)



Source : République de Mauritanie 2015.

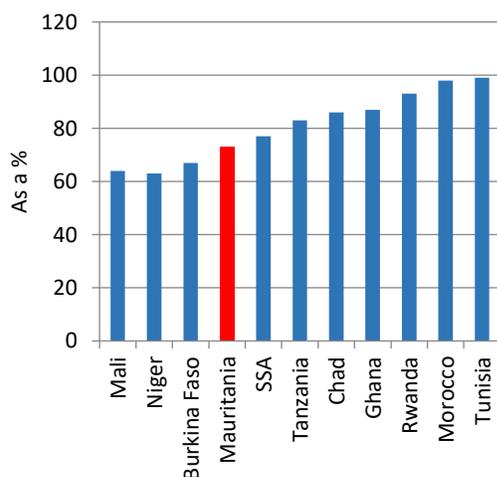
⁷² Le système scolaire en Mauritanie comprend six années d'école primaire, suivie par quatre années d'enseignement secondaire de premier cycle et trois ans d'enseignement secondaire de second cycle.

⁷³ Les chiffres seraient encore plus élevés s'ils comprenaient les écoles islamiques, *mahadras*. En Mauritanie, les *mahadras* fournissent une éducation religieuse dans le but d'enseigner aux jeunes élèves et adultes les concepts de base de l'islam et les croyances religieuses en arabe. Les *mahadras* constituent un système éducatif informel séparé pour les enfants âgés de 4 à 18 ans, ainsi que pour les adultes. Ils constituent un filet important de protection sociale en prenant des élèves qui ont abandonné ou quitté le système d'éducation publique en raison de sa mauvaise performance. En 2010, une étude a montré que, sur 6.489 écoles religieuses, 585 sont des *mahadras* et 3.219 sont des écoles coraniques tandis que les 2.684 restant ne remplissaient pas les critères d'une *mahadra* ou d'une école coranique. La majorité des *mahadras* (66 %) sont dans les zones urbaines, mais plus de la moitié ne disposent pas d'un emplacement, et un tiers seulement a accès à l'électricité, à des installations sanitaires, et à l'eau courante. La plupart des 68 salles de classe pour l'alphabétisation sont dans deux régions, Nouakchott et Trarza. Environ 21 707 étudiants ont fréquenté des *mahadras* en 2010, dont près de la moitié (47 %) ont fréquenté à la fois les systèmes scolaires public et religieux. (Ministère des Affaires Islamiques et de l'Enseignement Originel 2010)

112. **Malgré ces progrès, le système éducatif mauritanien fait face à des défis liés à la qualité et à l'inclusion.** L'enquête EPCV montre que l'alphabétisation à 10-20 ans a effectivement diminué, passant de 83,9 % à 83,2 % pour les hommes alors qu'il a augmenté de 77,6 à 79,9 % pour les femmes entre 2008 et 2014. Près des deux tiers des enfants âgés de 6 à 11 ans parmi les 20 % les plus pauvres de la population ne sont pas scolarisés. Ces étudiants soit fréquentent les écoles islamiques, *mahadras*, qui ne sont pas réglementés et ne disposent pas d'un programme scolaire de base, soit sont totalement absents. Les parents citent des contraintes financières ou la faible qualité de l'éducation comme raisons pour garder les enfants en-dehors du système scolaire.

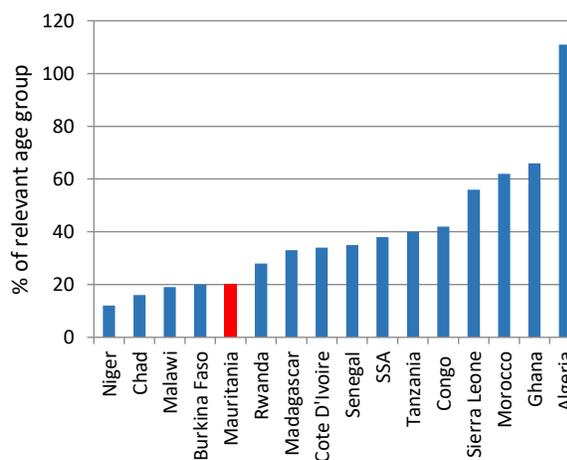
113. **Les défis liés à la mauvaise qualité et efficacité de l'éducation demeurent et peuvent peser négativement sur la performance dans les années à venir.** Le rendement scolaire de la Mauritanie se situe en retrait par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne dans certains domaines clés. Le taux net de scolarisation ainsi que le taux d'achèvement du premier cycle du secondaire sont tous deux inférieurs à la moyenne de la région, ce qui suggère des inefficacités internes inhérentes au système éducatif (Figures 3.3 et 3.4). Seulement 40 % des enfants du groupe d'âge concerné sont inscrits à l'école et seulement 40 % des élèves abandonnent l'école avant la fin de leur cinquième année. Pour 100 élèves entrant dans l'enseignement primaire, seulement 34 entrent au secondaire, et seulement 12 intègrent le second cycle du secondaire. La qualité de l'école au niveau primaire et secondaire souffre de surpopulation, en particulier dans les zones urbaines, et d'une pénurie d'enseignants qualifiés. Les résultats de l'apprentissage à tous les niveaux d'éducation sont faibles, bien que l'enseignement primaire soit particulièrement touché, en raison des élèves qui abandonnent tôt et des conditions d'apprentissage inadéquates (UNICEF 2014). Les tests normalisés en mathématiques, en français et en arabe dans les écoles primaires ont montré que les résultats d'apprentissage des élèves sont non seulement faibles, mais se sont également détériorés au cours des 15 dernières années, à l'exception de quelques améliorations en arabe depuis 2011 (MAED 2015 ; IPN 2014).

Figure 3.3 : Comparatif international des taux nets de scolarisation primaire, 2013



Source : Indicateurs de développement dans le monde 2012 (Base de données), Banque mondiale, Washington, DC <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Figure 3.4 : Comparatif international des taux d'achèvement du 1^{er} cycle du secondaire, 2012



Source : Indicateurs de développement dans le monde 2012 (Base de données), Banque mondiale, Washington, DC <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

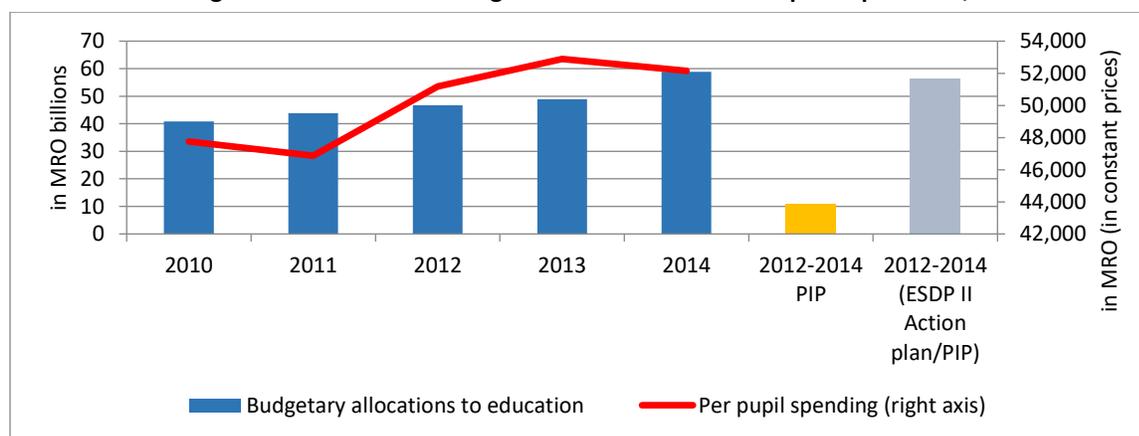
114. **L'atteinte de niveaux inférieurs de scolarité conduit à une main-d'œuvre moins qualifiée et moins productive.** Il existe plusieurs causes sous-jacentes au faible niveau d'instruction en Mauritanie. Tout d'abord, il y a une pénurie d'enseignants qualifiés en raison d'une combinaison de déficiences aux

niveaux de la demande et de l'offre : un vivier limité de candidats adéquats avec un bon niveau de français, un accent porté sur les compétences linguistiques plutôt que sur les compétences pédagogiques pertinentes par les instituts nationaux de formation, et un manque de capacités de gestion et de ressources des instituts de formation entravant ainsi l'amélioration des programmes de formation. Deuxièmement, il y a eu des changements fréquents et imprévus entre les programmes et les politiques éducatives basées sur le français et sur l'arabe. Troisièmement, l'absence d'un système de gestion de l'information fonctionnelle pour le gouvernement (sur la répartition des enseignants dans le système scolaire, l'inscription des étudiants, les données de niveau de scolarité, etc.), a nui à sa capacité à gérer efficacement le secteur. La faible qualité de l'éducation a conduit à une inadéquation des compétences et à la faible productivité des travailleurs. L'*Investment Climate Survey* (ICS) de 2014 a signalé que les faibles compétences des travailleurs résultant d'une mauvaise qualité de l'éducation ont été une contrainte majeure pour 6 % des entreprises de la Mauritanie, soit deux fois la moyenne en Afrique subsaharienne (Banque mondiale 2014a). De nombreux travailleurs ont peu ou n'ont pas d'éducation alors que très peu d'entreprises fournissent une formation formelle pour leurs employés (Banque mondiale 2014b).

Bien que les dépenses aient augmenté, elles sont encore faibles, excepté pour l'enseignement primaire

115. **Les allocations budgétaires ont augmenté progressivement entre 2010 et 2014, mais elles restent inférieures à la fois aux besoins du secteur et aux engagements internationaux.** L'examen et la préparation d'un deuxième ESPD (2011-2020) du gouvernement ont permis de relever les défis dans le secteur et de financer les zones les plus nécessiteuses. Un examen de la répartition du budget du gouvernement pour l'éducation sur la période 2010-14 montre une tendance à la hausse en termes réels, en moyenne de 10 %, ce qui représente 14 % du budget total (ou 188 millions de dollars) en 2014 (Figure 3.7). Cette augmentation se traduit également par une augmentation des dépenses par étudiant, mais en 2011 et 2014 les dépenses par élève ont diminué, ce qui suggère des dépenses d'éducation qui ne suivent pas toujours le rythme de la croissance de la population d'âge scolaire. Les dépenses d'éducation ont légèrement diminué en proportion du budget du gouvernement, de 15 % en 2010 à 14 % en 2014. De fait, la Mauritanie n'a pas atteint l'objectif de 20 % fixé dans le cadre des dépenses à moyen terme 2011-2015 (MTEF), qui constituait un indice de référence indicatif de l'Initiative *Fast Track*. En examinant le programme d'investissement public du secteur (PIP) pour 2012 et 2014, seulement un cinquième des interventions pour répondre aux besoins identifiés dans la ESPD ont été financés.

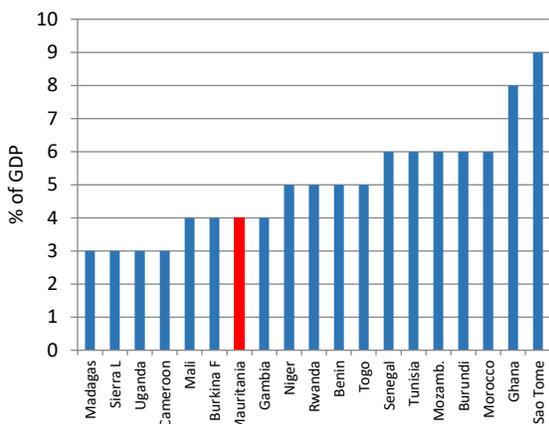
Figure 3.5 : Allocations budgétaires à l'éducation et dépense par élève, 2010-14



Source : Ministère de l'Éducation.

116. **Le total des dépenses de la Mauritanie en matière d'éducation est faible par rapport aux normes régionales, alors qu'il est élevé au niveau primaire mais peu efficace.** Comme le montre la Figure 3.8, en pourcentage du PIB, la Mauritanie dépense moins que de nombreux pays à faible revenu tels que le Burundi, le Togo, et le Niger. Cependant, ses dépenses par élève du primaire sont parmi les plus élevées des pays à revenu faible ou intermédiaire-faible. Malgré cela, les autres pays qui dépensent un montant au plus équivalent (Madagascar, Guinée, Burundi et Sierra Leone) obtiennent de meilleurs résultats scolaires. Cela suggère que la Mauritanie pourrait encore améliorer ses résultats en utilisant ses ressources plus efficacement.

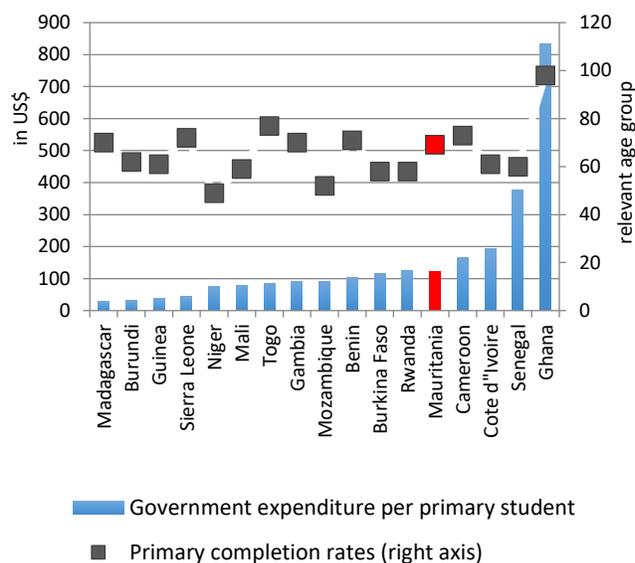
Figure 3.6 : Comparatif international des dépenses de l'enseignement public, 2012



Source : Indicateurs de développement mondial (Base de données), Banque mondiale, Washington, DC
<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Note : Revenus Faibles : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Gambie, Sierra Leone, Madagascar, Mali, Mozambique, Niger, Rwanda, Togo, Uganda.
 Revenus Faibles-intermédiaires : Cameroun, Ghana, Mauritanie, Maroc, Sao Tome, Sénégal.
 Revenu Intermédiaire Supérieur : Tunisie.

Figure 3.7 : Comparatif international des dépenses du Gouvernement par élève du primaire (USD) et taux d'achèvement du primaire, 2012



Sources : UNESCO UIS ; Indicateurs de développement mondial (Base de données), Banque mondiale, Washington, DC
<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Note : Revenus Faibles : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Gambie, Guinée, Madagascar, Mali, Mozambique, Niger, Rwanda, Togo
 Revenus Faibles-intermédiaires : Cameroun, Cote d'Ivoire, Ghana, Mauritanie, Sénégal.

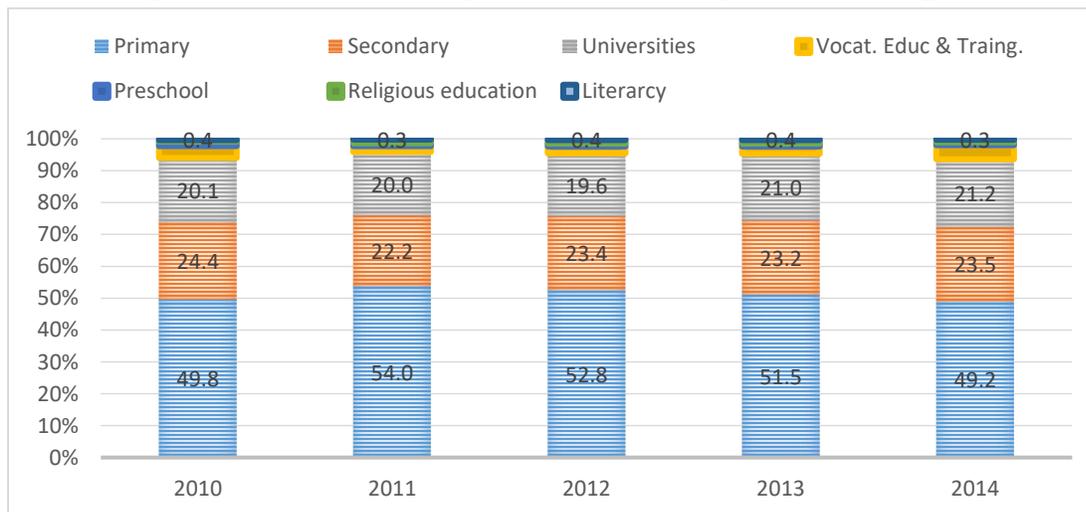
117. **La répartition des ressources reflète la priorisation de l'enseignement primaire universel du pays, mais laisse une marge pour des améliorations dans les autres niveaux d'enseignement :**

- L'éducation préscolaire a démontré l'amélioration des compétences cognitives des enfants et le niveau d'instruction, mais la Mauritanie n'a pas fait de l'éducation préscolaire une priorité politique.
- Près de la moitié des dépenses d'éducation est dirigée vers l'enseignement primaire, qui soutient les efforts du gouvernement pour atteindre l'éducation primaire universelle (voir Figure 3.10). Les dépenses d'éducation primaire ont augmenté en termes réels de 10 %, mais ont diminué par rapport au total des dépenses d'éducation, d'un pic de 54 % en 2011 à 49 % en 2014. Toutefois, le niveau des dépenses consacrées à l'enseignement primaire de la Mauritanie reste élevé par rapport à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (44 %) et des pays d'Afrique de l'Est (49 %).

- Les dépenses dans l'enseignement secondaire et la formation professionnelle ont également augmenté en termes réels entre 2010 et 2014 (ce qui représente 23 % et 4 % respectivement des dépenses totales d'éducation). L'acquisition de compétences est vitale pour une économie de concurrence et de croissance. Les déficits de compétences sont très répandus en Mauritanie, mais ils ont été négligés par les décideurs politiques dans le passé.
- Les dépenses dans l'enseignement supérieur ont également démontré une tendance haussière et ont représenté en moyenne un cinquième des dépenses totales de l'éducation entre 2010 et 2014. Même si elles contribuent de manière substantielle à l'effort de la Mauritanie pour développer une main-d'œuvre hautement qualifiée, la qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur restent un défi. Alors que des études de suivi des diplômés universitaires se font uniquement de temps en temps, les taux d'insertion dans le monde du travail sont notoirement relativement faibles. La politique d'éducation n'a pas adéquatement répondu à la pénurie de compétences dans des domaines essentiels tels que l'éducation, la santé, et la gouvernance. En outre, le programme de bourses d'études du gouvernement, qui représente en moyenne 17 % des dépenses tertiaires totales, exacerbe les inégalités dans l'accès à l'enseignement supérieur car il n'a aucune condition en termes de rendement scolaire et tend à favoriser les étudiants issus de familles aisées.

118. **Dans l'ensemble, le gouvernement pourrait avoir davantage de choix et une plus grande marge de manœuvre qu'il n'y paraît pour réaffecter les ressources à travers les niveaux d'enseignement (voir ci-dessous).**

Figure 3.8 : Distribution des dépenses sur l'éducation par niveau d'enseignement, 2010–14



Source : Ministère de l'Éducation.

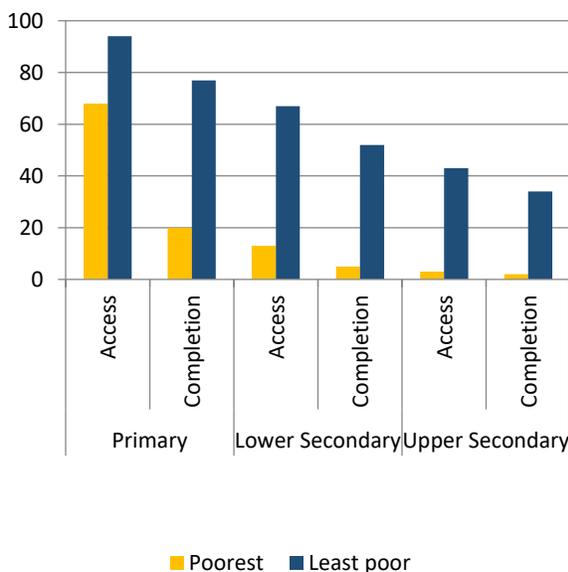
119. **L'éducation religieuse islamique constitue un important filet éducatif de sécurité sociale dans le pays, mais elle reçoit peu de fonds publics et n'est pas réglementée, et montre un certain risque de radicalisation religieuse.** Une très faible part du budget de l'éducation (en moyenne moins de 1 %) est consacrée à l'éducation religieuse (les *mahadras*). Ces ressources sont gérées par un ministère distinct, le ministère des Affaires Islamiques et de l'Éducation religieuse. Il y a une légère tendance haussière : pour 100 MRO dépensés pour le système scolaire public en 2014, 9 MRO ont été dépensés pour les *mahadras*, contre 6 MRO en 2011. Même si le budget est resté faible au cours des dernières années, le financement distinct d'une structure d'éducation parallèle qui répond aux besoins des enfants délaissés par un système d'éducation publique soulève quelques questions. Celles-ci comprennent : i) l'utilisation des fonds publics pour soutenir une structure d'éducation non réglementée distincte dont le sous-financement a conduit à

une éducation de faible qualité similaire au système scolaire public; ii) le rôle des *mahadras* en tant que filet de sécurité sociale intégrant des élèves de plus en plus pauvres, ayant abandonné l'école, ou généralement déçus par le système public; et iii) le risque d'infiltration par des enseignants radicaux, la promotion de l'extrémisme violent, bien que la majorité des *mahadras* ne propagent des idéologies violentes (Boukhars 2012).

Les enfants des ménages les plus pauvres sont ceux qui reçoivent le moins de prestations découlant des dépenses de l'éducation

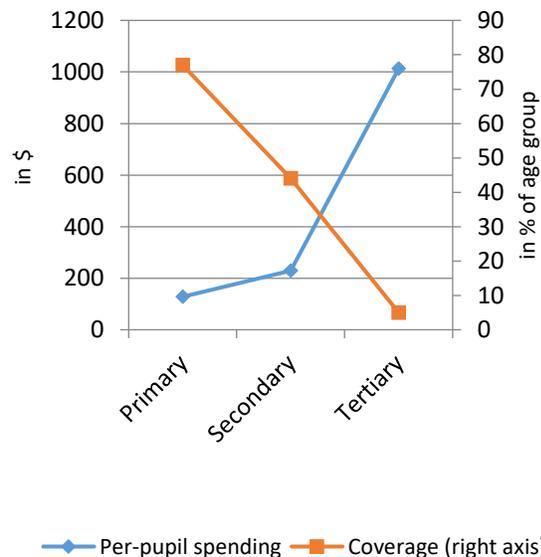
120. **Les revenus influencent fortement l'accès à l'enseignement primaire et secondaire des pauvres.** Près d'un tiers du quintile des enfants d'âge scolaire les plus pauvres ne sont pas scolarisés, contre seulement 2 % pour le quintile des plus riches (voir Figure 3.9). Un élève du quintile le plus riche est presque quatre fois plus susceptible de terminer l'enseignement primaire que celui du quintile le plus pauvre. Au niveau de l'enseignement secondaire, seulement 2 % du quintile le plus pauvre termine le secondaire par rapport à 34 % du quintile le plus riche. En conséquence, les enfants des ménages les plus pauvres n'ont presque aucune chance d'accéder à l'enseignement supérieur. En outre, le niveau d'éducation semble être lié au risque d'extrémisme religieux - plus le niveau de scolarité est faible plus l'élève aura de risques d'être attiré par un extrémisme violent⁷⁴.

Figure 3.9 : Accès et achèvement par quintile économique (moins pauvres, plus pauvres) par niveau d'enseignement primaire et secondaire, 2010 (%)



Source : Calcul des auteurs RESEN (MICS 2010).

Figure 3.10 : Tendances de couverture et dépenses par élève par niveau de scolarité, 2013



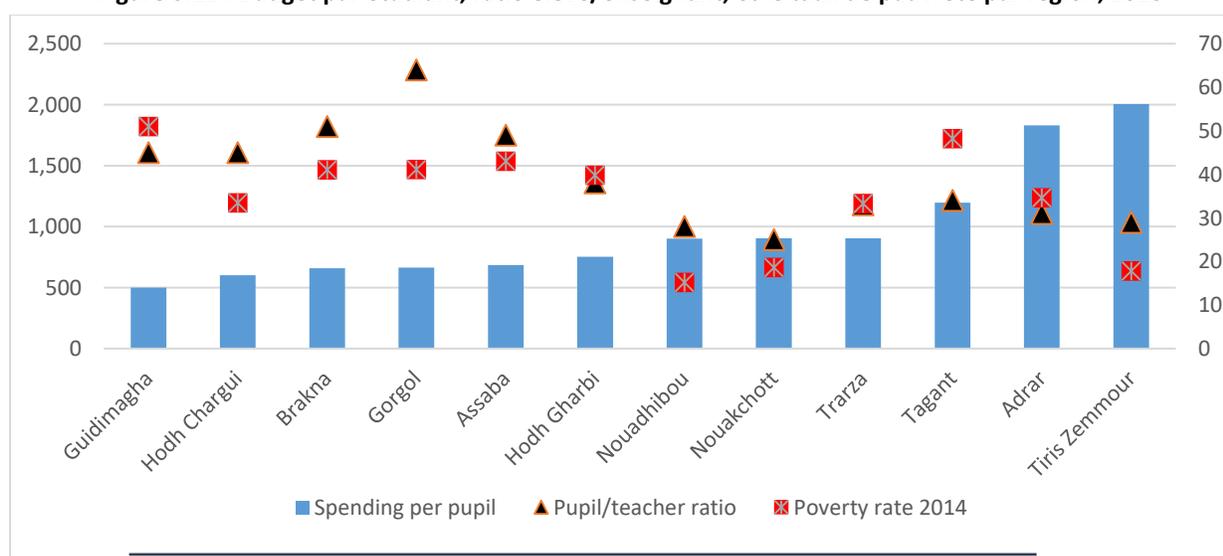
Source : Indicateur de développement mondial 2013 (base de données), Banque mondiale, Washington, DC <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

⁷⁴ Les Mauritaniens qui ont été arrêtés pour des infractions de terrorisme sont jeunes (16 à 24 ans), pauvres, ne parlent que l'arabe, et ont un faible niveau d'éducation - la plupart d'entre eux a échoué dans l'enseignement secondaire. En revanche, les figures de premier plan dans les organisations terroristes ont été généralement bien instruits et titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur. (Boukhars 2012).

121. **Une distribution régressive des ressources publiques impacte négativement les pauvres.** Comme le montre la Figure 3.10, la couverture éducative diminue avec l'augmentation des niveaux d'enseignement, tandis que les dépenses par étudiant augmentent. Une analyse de cohorte a montré que près d'un cinquième des étudiants qui sont inscrits à l'école ne reçoivent aucun avantage par rapport aux dépenses publiques d'éducation. Les 66 % des élèves qui ont terminé le primaire et le premier cycle du secondaire ont bénéficié de 51 % des ressources publiques, alors que les 17 % des étudiants qui ont terminé le deuxième cycle du secondaire ont bénéficié de 49 % des dépenses d'éducation. Comme les élèves du quintile inférieur représentent une part décroissante des élèves lorsque le niveau de l'enseignement augmente (Figure 3.10), les dépenses publiques profitent davantage aux groupes à revenu élevé qu'aux plus pauvres.

122. **Les ressources allouées aux bureaux régionaux sont également en régression.** Les budgets de fonctionnement des Directions régionales de l'éducation nationale (DREN), à l'exclusion des salaires, ne représentaient que 1 % des allocations récurrentes totales pour l'enseignement primaire et secondaire en 2015. Bien que la majeure partie du budget de l'éducation récurrente soit consacrée aux salaires, le financement des bureaux locaux semble trop faible pour répondre aux besoins des services de première ligne. Les quelques fonds au niveau local sont répartis entre le bureau du DREN, l'unité d'inspection, ainsi que les écoles de la région, ne laissant quasiment aucun fonds pour répondre aux besoins en matière de mobilier et de matériel pédagogique de base des écoles comme des crayons, des manuels scolaires, et des tableaux. La répartition régionale de ces ressources par le DREN montre un budget par étudiant qui varie considérablement entre les régions et qui est biaisée vers des régions plus riches. Les régions pauvres et rurales telles que Guidimagha, Brakna, Gorgol et Assaba, montrent une dépense par élève considérablement inférieure à la moyenne nationale (810 MRO – 3 dollars). Dans le même temps, le nombre d'élèves par enseignant est élevé dans ces régions, entre 45 et 64 (Figure 3.11). Ces données soulignent plusieurs problèmes fondamentaux de distribution régionale : i) les ressources ne sont pas distribuées en fonction des besoins, au vu du nombre d'étudiants, des conditions des écoles, et du taux de pauvreté ; ii) le gouvernement a du mal à recruter et retenir les enseignants dans les zones reculées ; et iii) les possibilités d'apprentissage sont plus limitées pour les étudiants pauvres dans les régions éloignées en raison de la baisse des dépenses sur les intrants scolaires (kits scolaires, matériel pédagogique) et le faible nombre d'enseignants dans les salles de classe.

Figure 3.11 : Budget par étudiant, ratio élève/enseignant, et le taux de pauvreté par région, 2015



Source : Ministère de l'Éducation 2015, Banque mondiale 2015.

Redistribuer les dépenses d'éducation pourrait contribuer à améliorer la qualité et l'efficacité...

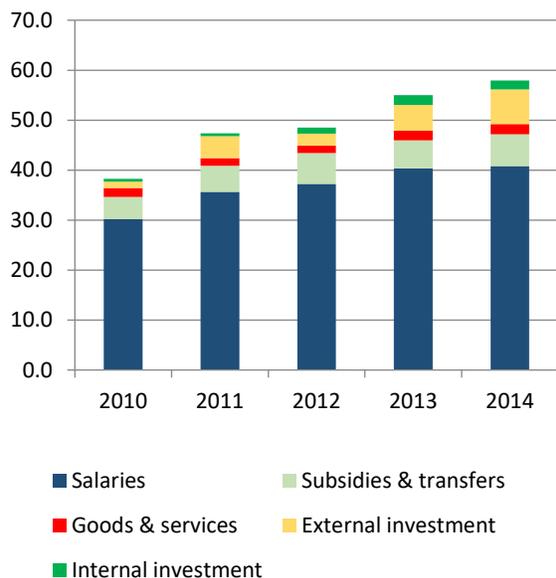
123. **La disparité dans la couverture et la qualité de l'éducation suggère qu'il existe des disparités similaires dans les efforts du gouvernement pour financer adéquatement les différentes fonctions éducatives.** Les dépenses de fonctionnement constituent le plus grand poste de dépenses, en moyenne 89 % des dépenses totales d'éducation. Par rapport à la part des dépenses totales d'éducation, les dépenses de fonctionnement ont diminué, de 95 % en 2008 à 85 % en 2014, alors que les dépenses d'investissement sont passées de 2 milliards de MRO (6,6 millions de dollars) à 9 milliards de MRO (30 millions de dollars) entre 2010 et 2014. L'augmentation des dépenses d'investissement est principalement attribuable à l'augmentation des dépenses venant de l'aide des bailleurs de fonds de 80 % sur la même période. En moyenne, 70 % du budget d'investissement dans l'éducation dépend de l'aide extérieure.

124. Un examen plus attentif de la structure des dépenses dans le secteur (voir les Figures 3.12 et 3.13) soulève des questions par rapport à l'urgente nécessité d'aborder les problèmes de la couverture de l'éducation, de la qualité, et de l'équité:

- **Les salaires.** La majorité des dépenses de fonctionnement est absorbée par les salaires, en moyenne 83 % – juste au-dessus de la cible de 78 % dans le MTEF. Les dépenses sur les salaires n'ont cessé de croître, de 7 % sur la période 2010-14. Au niveau primaire, les salaires représentent en moyenne 96 % des dépenses totales d'éducation, au-dessus de la moyenne de l'Afrique orientale (75 %) et de l'Afrique subsaharienne (76 %). Les tendances des salaires sont déterminées par les niveaux de rémunération des enseignants et le nombre d'enseignants. Le nombre d'élèves par enseignant pour l'enseignement primaire et secondaire a diminué entre 2008 et 2014, atteignant 36 et 20 respectivement en 2014, ce qui est inférieur à la moyenne en Afrique subsaharienne. Cependant, ces ratios sont discutables dans la mesure où des rapports ont attiré l'attention sur le manque d'enseignants (ces derniers préfèrent souvent des missions mieux rémunérées dans les écoles privées), leur faible niveau de qualification, et des classes surchargées, notamment dans les écoles primaires et secondaires. Ces lacunes sont considérées comme l'un des principaux facteurs contribuant à la faible qualité de l'éducation dans les écoles⁷⁵.
- **Les biens et services** représentent 4 % des dépenses totales d'éducation. Cela semble trop faible car ils comprennent des intrants pédagogiques fondamentaux tels que les manuels, les guides pratiques, et le mobilier de base des étudiants, la formation des enseignants et l'élaboration des programmes, la construction d'écoles et l'entretien. Plusieurs de ces services et matériaux sont actuellement financés par les partenaires au développement, même s'ils font partie du budget ordinaire du gouvernement.
- **Les dépenses d'investissement** se sont concentrées sur l'enseignement supérieur (en moyenne 50 %) et primaire (en moyenne 36 %) entre 2010 et 2014. En revanche, les investissements dans l'enseignement secondaire et la formation professionnelle ont été faibles (seulement 7 et 6 % respectivement). Même s'il est plus rentable d'investir dans l'enseignement primaire, l'éducation post-primaire est importante pour le développement des compétences et l'emploi dans le secteur formel. En revanche, l'investissement considérable de la Mauritanie dans l'enseignement supérieur soulève des questions sur l'équité et l'efficacité des coûts compte tenu de ses contraintes budgétaires et d'un système d'éducation de base et post-primaire peu performants.

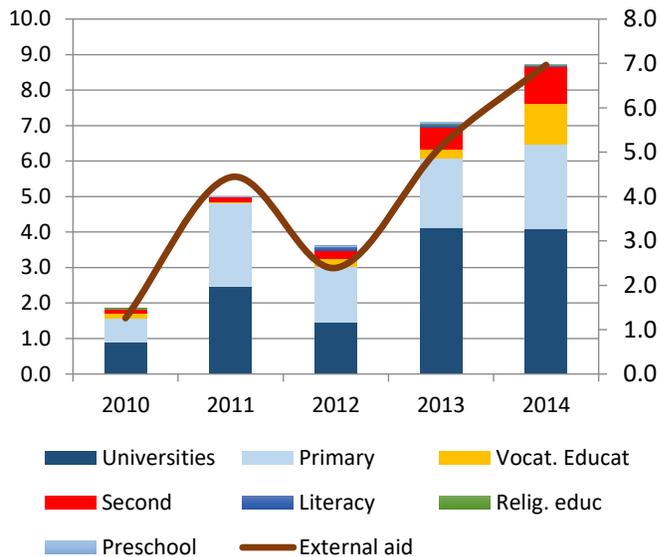
⁷⁵ Alors que le ratio élèves / enseignant implique un calcul basé sur le nombre d'enseignants inclus dans la masse salariale, pour la Mauritanie, il serait plus juste d'utiliser le nombre d'enseignants effectivement présents dans la salle de classe. Toutefois, ces données ne sont pas disponibles.

Figure 3.12 : Composition du budget par catégorie économique, 2010–14 (milliards de MRO)



Source : Ministère de l'Éducation.

Figure 3.13 : Dépenses d'investissement par niveau d'enseignement, 2010–14 (milliards de MRO)



Source : Ministère de l'Éducation.

... Comme cela pourrait améliorer son ciblage et son efficacité

125. **Il existe des inefficacités dans la façon dont les ressources éducatives sont gérées, en particulier dans l'enseignement primaire.** La Mauritanie dépense davantage par élève dans l'enseignement primaire que de nombreux pays similaires, mais en dépit de dépenses publiques importantes, les résultats scolaires au niveau primaire sont faibles. Considérer l'impact des étudiants qui abandonnent et redoublent comme un « gaspillage »⁷⁶ éducationnel illustre le coût des inefficacités internes au niveau primaire. Comme la plupart de ceux qui abandonnent tombent dans l'analphabétisme, un tiers des dépenses publiques est de fait gaspillé. En considérant l'acquisition de l'apprentissage dans les écoles primaires (mesurée par le certificat d'études primaires administré à la fin de la dernière année), la déperdition éducative des ressources est encore plus élevée puisque seulement 30 % participent au test. Moins de ressources sont gaspillées aux niveaux plus élevés de l'enseignement, tout comme l'impact des étudiants qui abandonnent et redoublent est moins important. Par conséquent, se concentrer sur le traitement des résultats faibles de l'apprentissage dans l'enseignement primaire se traduirait par une utilisation plus efficace des ressources publiques.

126. **La gestion du budget montre certaines inefficacités opérationnelles, notamment liées à la gestion de l'aide des donateurs.** Selon les données disponibles, le budget de l'éducation de la Mauritanie a été presque entièrement exécuté, avec un taux d'exécution du budget moyen de 97 % entre 2010 et 2014. Cela peut être principalement attribué à la part importante du budget du ministère prise par les salaires. Néanmoins, un examen distinct du budget d'investissement financé par l'extérieur pointe une certaine inefficacité dans la gestion de l'aide des donateurs. Environ seulement la moitié des projets financés par des donateurs ont été effectivement mis en œuvre en raison de lacunes dans les passations

⁷⁶ Le terme « gaspillage » en ce qui concerne l'éducation se réfère aux ressources humaines et matérielles consacrées aux élèves qui doivent redoubler une année ou qui abandonnent l'école avant la fin d'un cycle. Il dénote l'inefficacité du système scolaire et se réfère également aux occasions manquées pour ces enfants d'acquérir les connaissances, les compétences, les attitudes et les valeurs dont ils ont besoin pour vivre une vie productive et continuer à apprendre (UNESCO, 1998).

de marchés, dans les procédures des bailleurs de fonds et dans la gestion de projet⁷⁷. Ceci est préoccupant étant donné que l'aide des donateurs finance une grande partie du budget d'investissement de l'éducation.

127. Les écoles privées réussissent mieux que les écoles publiques et ont connu des augmentations plus rapides des taux de scolarisation. Bien que, en moyenne, 80 % de la population étudiante fréquentent les écoles publiques, les inscriptions dans les écoles privées ont considérablement augmenté : en moyenne de 11 % entre 2009/10 et 2013/14, contre 3 % dans les écoles publiques. La part des inscriptions dans le privé au niveau primaire est passée de 11 à 15 % même si ces moyennes masquent la prévalence beaucoup plus élevée de l'enseignement privé dans certaines régions. À Nouakchott et Nouadhibou, par exemple, les inscriptions dans les écoles privées ont atteint 50 %. Une revue récente de l'ESPD II en 2015 suggère que les écoles privées ont atteint de meilleurs résultats d'apprentissage que les écoles publiques, en particulier dans les examens finaux de fin du cycle scolaire (Ministère de l'Éducation 2015). Par exemple, en 2014/15 le taux de réussite au certificat d'éducation de base était considérablement plus élevé dans les écoles privées (49 %) que dans les écoles publiques (33 %). Alors que davantage de travail est nécessaire pour mieux comprendre ces différences de performance, ces faits sont particulièrement inquiétants du point de vue de la réduction de la pauvreté, car ils suggèrent que les étudiants plus riches ont un meilleur accès à de meilleures écoles que les plus pauvres.

128. Le programme d'alimentation scolaire est un moyen rentable d'obtenir des résultats dans de nombreux domaines (éducation, nutrition et santé, réduction de la pauvreté), mais le sous-financement et les faibles ciblage nuisent à son efficacité. Le programme d'alimentation scolaire de la Mauritanie est ciblé sur les écoles qui font face à une faible fréquentation et une faible inscription et sur les étudiants qui sont en situation d'insécurité alimentaire et vivant dans des zones à forte incidence de la pauvreté. Le programme a eu un budget plafonné d'environ 1,2 milliard MRO ou 4 millions de dollars par an depuis 2009. Il couvre 50 % des écoles primaires de 50 à 300 étudiants. Toutefois, un certain nombre de problèmes de mise en œuvre ont érodé son efficacité. Premièrement, il est sous-financé, ce qui limite son champ d'application, même si le programme prend en charge le même nombre d'écoles, il a dû réduire le nombre de repas (et le nombre de jours) en raison d'une combinaison de hausses des prix et du budget stagnant (Banque mondiale 2014b). En conséquence, le programme n'a pas été en mesure d'atteindre son objectif de fournir deux repas par jour à 150.000 élèves. Deuxièmement, la conception du programme, ciblant les écoles d'une taille moyenne (50 à 300 étudiants), peut favoriser les enfants dans les zones urbaines ou de plus grands villages, et pénaliser les petites écoles, qui sont plus fréquentes dans les régions pauvres et reculées. Le Programme alimentaire mondial a fourni des apports alimentaires et de la logistique, mais ce soutien prendra fin en 2016. Le gouvernement élabore une stratégie nationale pour l'alimentation scolaire qui offre la possibilité d'améliorer le financement et l'efficacité du programme en ciblant mieux les familles défavorisées et les communautés qui manquent de ressources pour subvenir aux besoins de leurs enfants d'âge scolaire de manière adéquate, ou ceux qui ont besoin d'incitations pour inscrire leurs enfants à l'école.

129. La prestation publique décentralisée de l'éducation est associée à une meilleure prestation de services, ce qui permet d'accroître l'efficacité de la gestion des enseignants et une meilleure mobilisation des ressources au niveau local. Cependant en Mauritanie une décentralisation effective est limitée par des contraintes budgétaires et institutionnelles. Alors que l'éducation (avec la santé) est le poste le plus avancé en termes de déconcentration des ressources pour les services par rapport aux autres

⁷⁷L'aide des donateurs n'est pas déclarée dans le budget national et l'information sur l'accord de financement est disponible uniquement dans le TOFE (Tableau des opérations financières de l'Etat). Une partie de l'aide extérieure est capturée par le système d'information DAD (données d'aide au développement), géré par le ministère des Affaires économiques et du développement, mais cela fonctionne toujours sur une base pilote.

secteurs, la décentralisation de l'éducation est limitée à des investissements sélectionnés pour les bâtiments des écoles primaires disponibles dans le cadre d'une subvention de performance pour les capitales de département et les gouvernements locaux. La subvention fait partie du programme national intégré du gouvernement pour la décentralisation, le développement local, et l'emploi (PNIDDLE) et vise à renforcer les capacités et la surveillance nationale et régionale dans des domaines qui sont particulièrement pauvres et sous-développés. Cependant, les retards de mise en œuvre du programme suggèrent que son impact sur le secteur de l'éducation reste très limité.

Domaines clés de réforme

130. **Il y a quelques réformes importantes que le secteur peut entreprendre pour améliorer ses performances.**

- **Mettre l'accent sur l'amélioration de la quantité et de la qualité scolaire.** Pour atteindre l'objectif d'une éducation primaire universelle, la Mauritanie devrait accorder la priorité à l'augmentation de l'accès aux écoles, à l'accroissement des dépenses sur les intrants qui donnent un rendement marginal élevé en termes d'apprentissage des élèves, et hiérarchiser les dépenses en fonction des besoins les plus pressants. Un bon entretien des salles de classe et la disponibilité des fournitures scolaires de base nécessiteront une augmentation des dépenses en biens et services. En outre, le renforcement de la présence des enseignants dans les classes, complété par une formation fréquente des enseignants et l'élaboration des programmes, sera la clé de l'amélioration des conditions et des résultats d'apprentissage. Parallèlement, le gouvernement doit améliorer les qualifications et la motivation des enseignants en attirant une meilleure cohorte de candidats instruits et améliorer leur salaire, de préférence via un système d'incitation basé sur la performance qui lie les salaires des enseignants à la réussite de l'apprentissage des élèves.
- **Aborder les questions d'équité.** Même si l'égalité des sexes a été atteinte, l'augmentation de l'accès à l'éducation pour les pauvres est le principal obstacle à la réalisation de l'éducation primaire universelle. Les programmes de mentorat et de tutorat devraient être mis à disposition pour faire en sorte que les étudiants dans les groupes de revenu socio-économiques puissent au moins passer le Certificat d'études primaires (CEP). En outre, les compétences de base et les programmes d'alphabétisation seront essentiels pour les étudiants qui ont abandonné l'école primaire pour accroître leur aptitude à l'emploi, tout en offrant une seconde chance à ceux qui chercheront à réintégrer l'école plus tard.
- **Améliorer la responsabilisation et accroître le financement des établissements d'enseignement et de formation professionnelle tout en améliorant les connexions avec le système d'enseignement général.** Le système mauritanien de formation professionnelle doit devenir plus sensible à l'évolution des besoins en matière de compétences et améliorer l'accès à la formation et au développement des compétences. Institutionnaliser des audits annuels des institutions publiques qui gèrent la formation professionnelle et les universités pourrait encourager une utilisation plus efficace et transparente des ressources publiques. Mener des études de suivi des diplômés est important pour évaluer l'intégration des étudiants dans le marché du travail et tirer les leçons pour l'élaboration des programmes de formation. Il est également nécessaire d'augmenter les ressources publiques pour les programmes de formation professionnelle et d'alphabétisation de base pour mieux répondre à la part importante de la population âgée de 15-24 ans qui est actuellement au chômage et analphabète. Élargir le sous-secteur de l'éducation de la formation professionnelle a le potentiel d'accroître la productivité dans l'agriculture rurale et d'augmenter les revenus des activités économiques urbaines informelles à bas salaires.

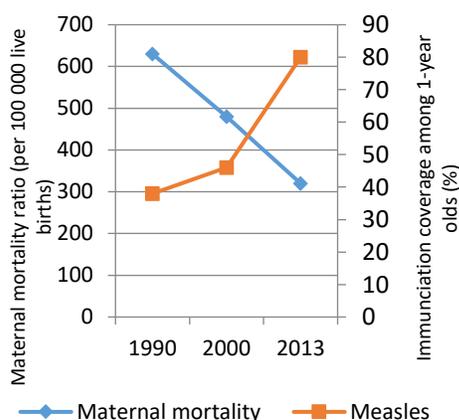
- **Revoir le programme de bourses d'études en cours et améliorer la responsabilisation.** Le programme de bourses actuel doit être considérablement revu pour cibler les étudiants à faible revenu et les programmes universitaires ayant un fort potentiel d'emploi. Les bourses d'études financées par le gouvernement à des universités étrangères devraient cesser. Les partenaires au développement pourraient financer une formation spécialisée dans les domaines les plus nécessaires, pour lesquels le pays manque de capacité.
- **Rendre fonctionnel le système de gestion de l'information sur l'éducation.** Pour améliorer la disponibilité de données précises et cohérentes pour une prise de décision éclairée, le gouvernement devrait investir dans le système de gestion de l'information sur l'éducation. Cela permettra d'améliorer la rapidité et la qualité des données ainsi que la capacité à faire un lien avec d'autres sources d'information dans le secteur.
- **Le suivi et la surveillance des ressources et de la performance.** L'amélioration de la surveillance et le suivi des allocations et des dépenses amélioreraient la transparence et contribueraient à faire en sorte que les dépenses d'éducation atteignent les bénéficiaires visés. À cette fin, l'institutionnalisation d'examens annuels des dépenses publiques et la réalisation d'enquêtes de suivi des dépenses publiques et d'enquêtes périodiques au niveau de l'école constitueraient de bonnes initiatives, fournissant des informations sur les entrées réelles dans les écoles et sur l'identification des fuites. Ces initiatives pourraient être associées à des mécanismes de responsabilisation sociale (à savoir en utilisant la participation des parents par SMS pour surveiller l'absentéisme des enseignants) afin d'améliorer la tenue des dossiers administratifs et les incitations des enseignants à fréquenter les écoles.

Chapitre 4 : Utilisation des ressources dans le secteur de la santé

Malgré certaines interventions efficaces dans la santé publique, l'ensemble des progrès a été mitigé

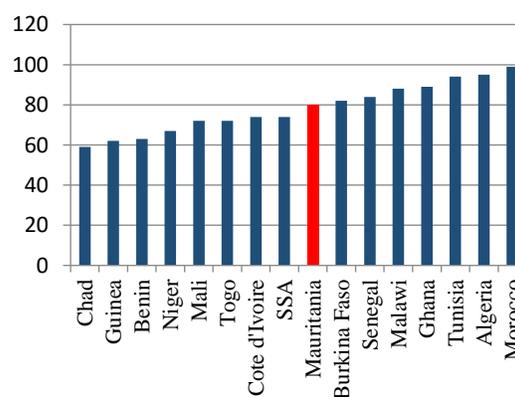
131. **Les progrès sur les résultats en matière de santé ont été mitigés en Mauritanie.** En ligne avec les objectifs du Millénaire pour le développement, le Plan national de développement sanitaire de la Mauritanie (PNDS) 2012-2020 vise à i) réduire la mortalité infantile, ii) améliorer la santé maternelle, et iii) lutter contre le VIH/sida, le paludisme, et d'autres maladies. La Mauritanie a fait des progrès sur des indicateurs tels que la vaccination des enfants en raison de davantage de fonds et d'une meilleure gestion de programme – la couverture du programme de vaccination contre la rougeole a atteint 80 % en 2013 contre une moyenne de 74 % pour l'Afrique. Le pays semble avoir atteint les OMD pour la malnutrition, en la réduisant à 20 % en 2014 (contre un objectif de 23,5 %) (République de Mauritanie 2014). Les indicateurs de mortalité infantile et maternelle ont montré une certaine amélioration entre 1990 et 2013, mais sont encore loin d'atteindre les cibles des OMD. En 2013, la mortalité infantile était encore à 67 pour 1000 naissances vivantes contre la cible des OMD de 45, et la mortalité maternelle était de 320 pour 100.000 naissances vivantes contre une cible OMD de 232⁷⁸. La prévalence du VIH/sida reste faible (moins de 1 % en 2014) mais la prévalence des principales maladies (comme le paludisme et la tuberculose) n'a pas diminué. Le taux d'accouchements assistés s'est nettement amélioré, atteignant 70 % en 2014, en hausse de 61 % en 2007, bien que cette amélioration masque des disparités géographiques. Plus de la moitié de toutes les naissances dans les zones rurales ont eu lieu sans soins qualifiés, ce qui peut influencer sur les résultats relatifs à la santé de la mère en raison de l'insuffisance des soins postnataux (UNICEF 2008, 2014).

Figure 4.1 : Taux de mortalité maternelle et couverture vaccinale contre la rougeole, 1990, 2000 et 2013



Source : OMS 2015.

Figure 4.2 : Comparatif régional de la couverture vaccinale contre la rougeole, 2013 (%)

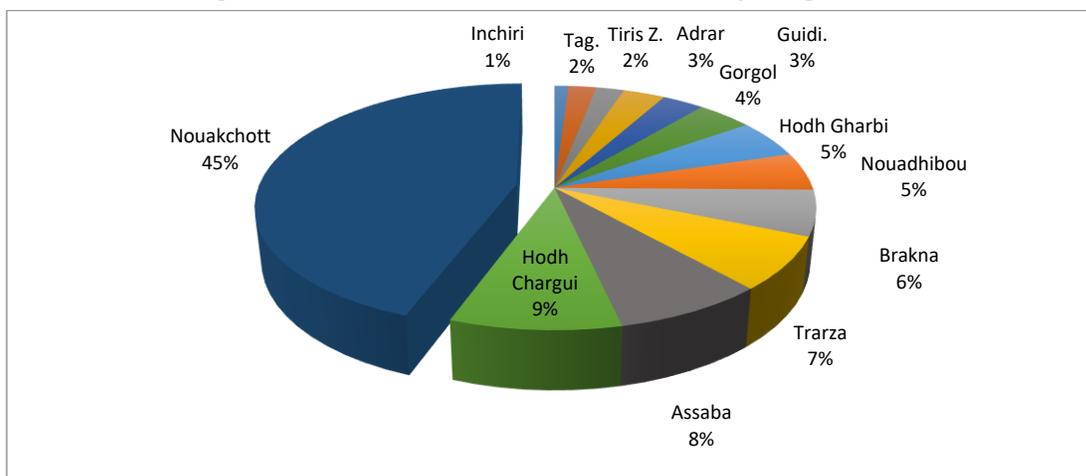


Source : OMS 2015.

⁷⁸ Note. Pour certains indicateurs de santé, le PER utilise les statistiques sanitaires mondiales à des fins de comparaison internationale. Toutefois, les données diffèrent des résultats de l'enquête groupée multi-indicateurs de la Mauritanie de 2011 (MICS), qui montre des résultats plus faibles pour la mortalité infantile et maternelle, avec un taux de mortalité infantile de 75 pour 1000 naissances vivantes et un taux de mortalité maternelle de 626 pour 100.000 naissances vivantes (UNICEF 2014).

132. **La Mauritanie a réalisé quelques interventions publiques efficaces (en particulier sur la vaccination et la nutrition), mais le système de santé du pays souffre d'un certain nombre de lacunes** (République de Mauritanie 2014). Le gouvernement considère l'atteinte des OMD en matière de santé comme une priorité et a mis en place une entité nationale pour permettre un suivi des indicateurs de santé. Malgré ces efforts, le secteur continue d'être en proie à un certain nombre de problèmes. La Mauritanie est encore loin de la norme de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de 25 professionnels de santé pour 10 000 habitants : le pays compte en moyenne 10,3 médecins et infirmières pour 10 000 habitants (Ministère de la Santé 2014a). La performance des agents de santé est également affectée par une baisse de la qualité de la formation, un manque de motivation, et une répartition géographique inégale, avec 45 % des travailleurs de la santé étant concentrés à Nouakchott. Le nombre insuffisant de personnel dans les établissements de soins de santé demeure un obstacle majeur à l'amélioration des services, ainsi que le mauvais état des établissements de santé. Selon l'enquête *Service Availability and Readiness Assessment* de 2013 (SARA), seulement un tiers des établissements de santé sont adéquatement équipés et opérationnels. Presqu'aucun n'a l'équipement médical pour effectuer des tests de diagnostic standard (OMS 2013). Selon une enquête de satisfaction des utilisateurs, les longs délais d'attente et le coût élevé des services sont les principales causes d'insatisfaction de la population envers les services de santé (République de Mauritanie 2014).

Figure 4.3 : Distribution des travailleurs de santé par région 2014



Source : Ministère de la Santé.

Les dépenses de santé ont augmenté à partir d'une base faible, mais ne reflètent pas entièrement les objectifs de la politique de la Mauritanie⁷⁹

133. **Les dépenses totales de santé en Mauritanie ont stagné entre 2010 et 2012, mais le début de la mise en œuvre du PNDS en 2013 a coïncidé avec leur augmentation marquée.** Après plusieurs années de faibles fluctuations, les dépenses totales de santé (publiques et privées) ont fortement augmenté de 27 % en 2013, à 120 millions de dollars, soit 2,4 % du PIB. Une partie de cette augmentation des dépenses est attribuable à une augmentation significative des dépenses du gouvernement central, qui a coïncidé avec la mise en œuvre du PNDS. Malgré l'engagement du gouvernement dans le secteur de la santé, le montant des dépenses du gouvernement central en 2013 est resté inférieur au financement nécessaire

⁷⁹ Cette évaluation se base sur le Compte National de Santé 2011, 2012 et 2013 et capture toutes les dépenses de santé du secteur, y compris les dépenses publiques (des ministères de la Santé, de la Défense nationale, de l'Intérieur, du Travail, de l'Education et des Affaires sociales), l'aide des donateurs, l'assurance, les dépenses des ménages et de la communauté (Ministère de la Santé 2015).

pour financer les interventions identifiées dans le PNDS (2012-30). La majeure partie des ressources de la santé publique est gérée par le ministère de la santé, ce qui représente 4,1 % en moyenne du budget total du gouvernement, ce qui est bien en deçà de l'objectif de la Déclaration d'Abuja (2001) qui était d'allouer au moins 15 % du budget au secteur de la santé.

Figure 4.4 : Dépenses de la santé publique en Mauritanie, 2010–13

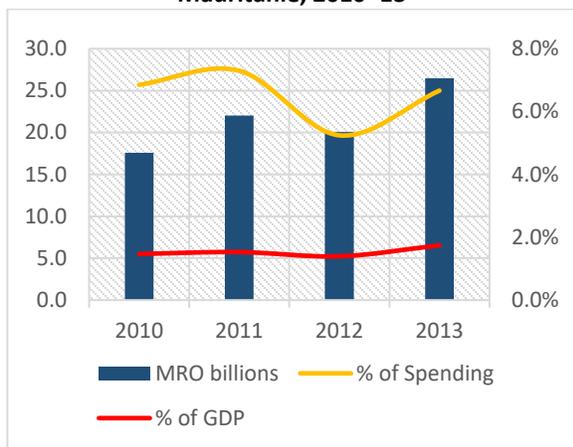
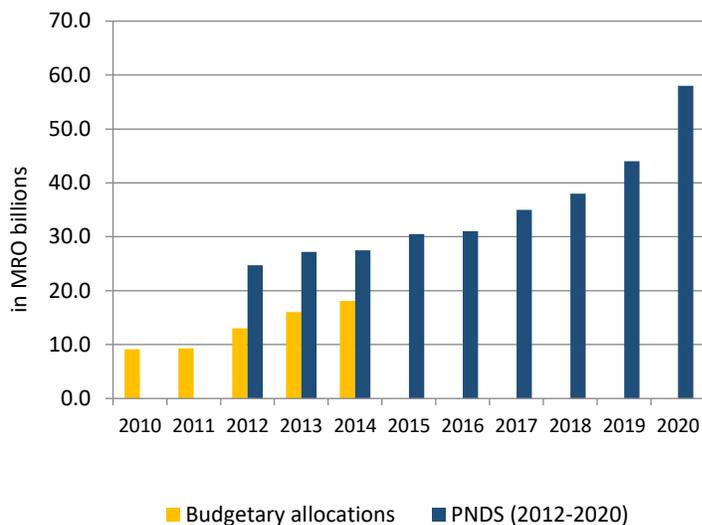


Figure 4.5 : Allocations du gouvernement central à la santé comparées au financement requis par le PNDS, 2012–20

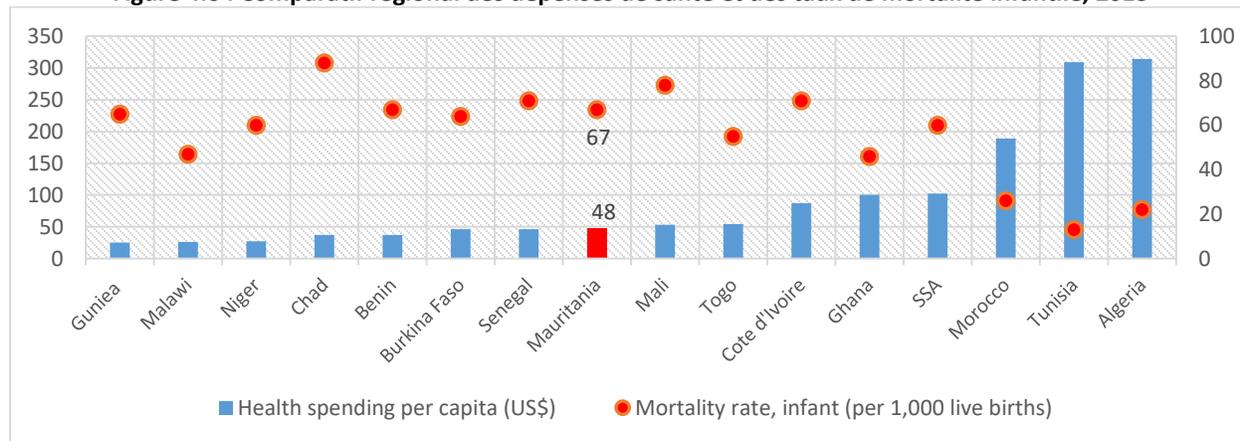


Source : Ministère de la Santé.

Source : Ministère de la Santé.

134. **Les dépenses de santé de la Mauritanie sont relativement faibles par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne.** La Mauritanie dépense environ 48 dollars par habitant pour la santé, contrairement à une moyenne de 95 dollars pour les pays d'Afrique subsaharienne sélectionnés. En pourcentage du PIB, les dépenses de la Mauritanie se situent autour de la moyenne régionale de 2 %. Une comparaison avec les résultats de santé dans d'autres pays montre que la Mauritanie a une certaine latitude pour utiliser ses ressources plus efficacement. D'autres pays qui dépensent au plus le même montant que la Mauritanie ont de meilleurs résultats, par exemple en termes de mortalité infantile.

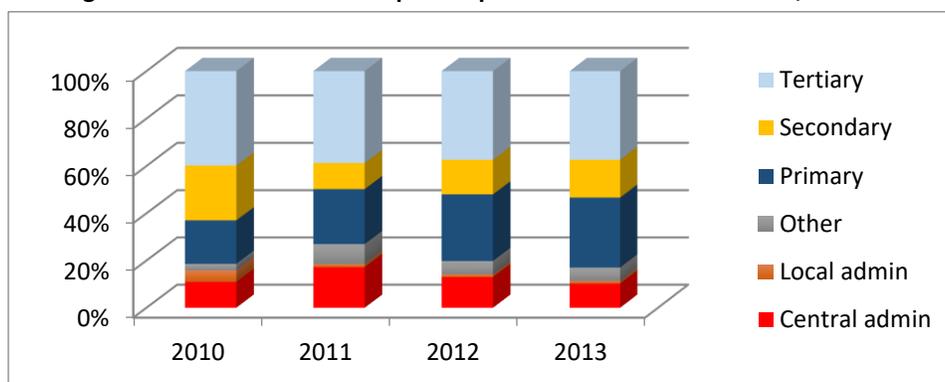
Figure 4.6 : Comparatif régional des dépenses de santé et des taux de mortalité infantile, 2013



Source : Indicateurs de développement mondial 2013 (base de données), Banque mondiale, Washington, DC <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

135. **La répartition des ressources dans le secteur de la santé n'est pas pleinement conforme aux priorités du gouvernement, notamment à la réalisation des OMD liés à la santé.** Dans un effort de résolution des failles dans le système de santé mauritanien, le gouvernement a consacré davantage de ressources à la santé primaire qui a augmenté en termes réels de 26 % entre 2011-13, atteignant un tiers des dépenses totales de santé en 2013 (Figure 4.7). Cependant, plus de la moitié des ressources se concentre au niveau tertiaire (soins hospitaliers et ambulatoires) et sur l'administration centrale. Cela peut être attribué en partie à l'augmentation du coût de la prestation de services tertiaires. Néanmoins, compte tenu de la faiblesse des progrès pour plusieurs OMD, un plus grand soutien semble être nécessaire aux soins de santé primaires, ce qui est essentiel pour traiter la santé infantile et maternelle, la gestion des maladies transmissibles et chroniques, et pour offrir des services de prévention. Du point de vue de l'équité, les services primaires de première ligne offrent des soins de santé pour les trois quarts de la population, mais reçoivent seulement un tiers des ressources de la santé publique.

Figure 4.7: Distribution des dépenses par sous-secteurs de la santé, 2010–13



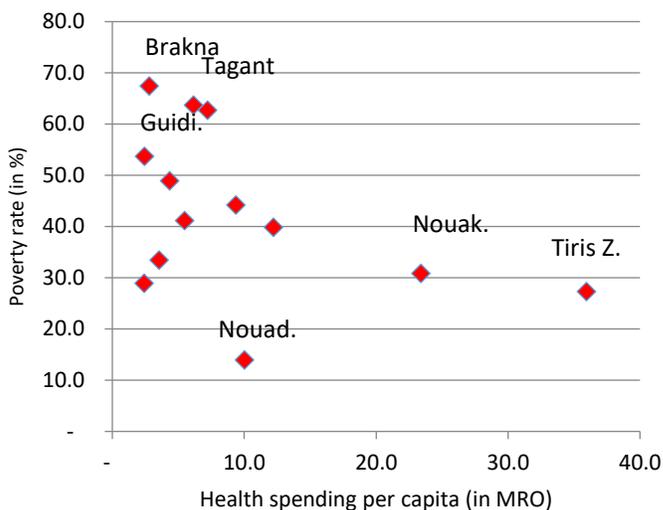
Source : Ministère de la Santé

La répartition inégale des dépenses de santé est susceptible d'exacerber les inégalités d'accès aux soins

136. **Les dépenses de santé sont inégalement réparties entre les régions, affectant négativement les segments les plus pauvres de la population.** Par exemple, Tiris Zemmour, qui est une région avec un taux de moins de 30 % de pauvreté, a reçu 12 fois plus de dépenses de santé par habitant que Brakna, avec un taux de 67,4 % de pauvreté. Ces disparités régionales en matière de financement contribuent aux obstacles des pauvres pour l'accès aux services de santé. L'utilisation des soins de santé primaires est fortement liée à la proximité physique aux services. Cependant, près des deux tiers des ménages dans les zones rurales sont à plus de 60 minutes d'un centre de santé, contre 16 % des ménages urbains⁸⁰. Étant donné la nature essentiellement rurale de la pauvreté (53,2 %), les pauvres ont moins accès aux services de santé. Plus de la moitié des pauvres (58 %) doivent se déplacer plus de 5 kilomètres pour trouver un centre de santé. L'inégalité dans la répartition des ressources de santé a également une incidence majeure sur la répartition du personnel de santé qualifié et donc la disponibilité et la qualité des soins de santé reçus par les pauvres. Alors que plus de la moitié des ménages pauvres consultent les centres de santé de base, presque tous les médecins spécialistes (94 %), la moitié des médecins généralistes (47 %), et plus de trois quarts (76 %) des spécialistes techniques sont dans les hôpitaux de Nouakchott et dans les centres de soins de santé régionaux.

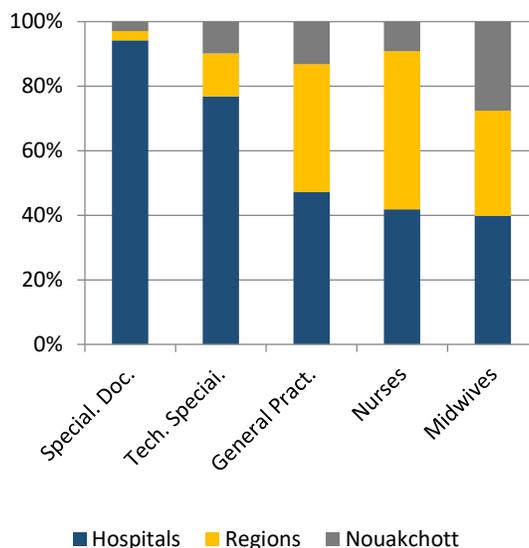
⁸⁰ L'Organisation mondiale de la santé recommande une distance de 5 km ou de 30 minutes pour trouver un centre de santé de base (République de Mauritanie 2014).

Figure 4.8 : Comparatif des dépenses de santé par habitant et taux de pauvreté par région, 2013



Source : République de Mauritanie 2014.

Figure 4.9 : Distribution du personnel médical dans les hôpitaux et les régions, 2014



Source : Ministère de la Santé.

137. L'inégalité dans la répartition des ressources peut contribuer à l'inégalité dans l'utilisation des ressources. Des écarts importants dans l'utilisation des services de santé entre les différentes catégories de revenus demeurent. Selon le profil pauvreté 2014 de la Mauritanie, les dépenses de santé par les ménages ont augmenté entre 2008 et 2014 (de 3,8 à 4,8 % des dépenses totales des ménages), mais les personnes du quintile supérieur ont alloué une plus grande part de leurs revenus aux dépenses liées à la santé que ceux du quintile inférieur. Les pauvres ont tendance à moins rechercher une aide médicale en cas de maladie par rapport aux non-pauvres et sont plus susceptibles de consulter un centre de santé de base plutôt que des hôpitaux centraux et régionaux. Ceci confirme l'observation que les pauvres reçoivent moins de traitements que les riches en raison de revenus limités. En outre, bien que l'utilisation des services des cliniques pour les soins prénataux se soit améliorée à l'échelle nationale depuis 2008, les femmes pauvres reçoivent encore moins de consultations prénatales que les non-pauvres. En fait, la faiblesse du pourcentage de femmes pauvres obtenant l'assistance d'un personnel médicale formé pendant l'accouchement est alarmante – seulement 36 % des femmes des ménages les plus pauvres (premier quintile) sont assistées lors de l'accouchement par des médecins ou des sages-femmes, alors que ce taux est de 59 % pour les femmes des ménages plus riches (cinquième quintile). Néanmoins, une enquête de satisfaction des utilisateurs a montré que 80 % des utilisateurs vivant dans les zones rurales sont satisfaits des services de santé (République de Mauritanie 2014).

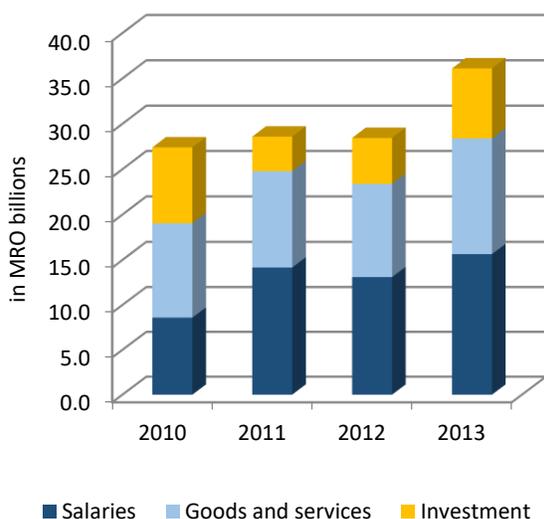
Les dépenses privées et l'assurance maladie sont de plus en plus importantes alors que le financement des bailleurs de fonds baisse⁸¹

138. Plus des deux tiers des dépenses totales du secteur de la santé est absorbé par les salaires et les biens et services. Les salaires constituent la majeure partie du financement du système de santé (en moyenne 43 %), suivis par les biens et services (en moyenne 37 %), tandis qu'un cinquième des dépenses

⁸¹ L'évaluation du financement du système de santé se base sur les sources de financement, ce qui inclut le gouvernement (y compris toutes les dépenses des ministères qui gèrent la santé, notamment le ministère de la Santé, de l'Habitat et de la Défense), les donateurs, les assurances et le secteur privé (principalement les dépenses à la charge des ménages).

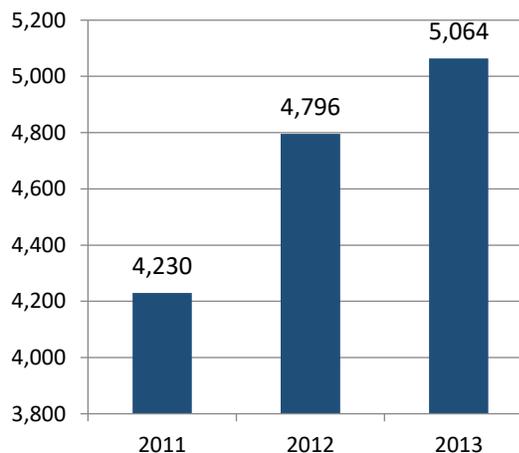
totales de santé est en faveur de l'investissement (voir Figure 4.10). Après une stagnation des dépenses totales de santé pendant trois ans (2010-12), elles ont augmenté de 27 % en 2013, augmentant les budgets hors salaire non récurrents des régions et des centres de santé de base de 150 %⁸². Le recrutement de personnel médical montre une tendance haussière constante entre 2011-13 (Figure 4.11). Néanmoins, la répartition inégale régionale des travailleurs médicaux, notamment dans les zones rurales, ainsi que la pénurie générale de personnel médical continue d'entraver l'accès à des soins qualifiés lors des naissances, en cas d'urgence, et pour des services spécialisés. Sur un total de 5 393 agents de santé, les centres et postes de santé de base emploient 1 402 personnels médicaux, mais le besoin est d'environ 3 530 (Ministère de la Santé 2014b). Le ratio de la Mauritanie en termes de travailleurs de la santé par rapport à la population n'est pas le pire en Afrique, mais il reste inférieur à la moyenne africaine (Ministère de la Santé 2014b ; voir la Figure 4.12). Il est également intéressant de noter que les dépenses de santé sur les médicaments (8,2 %) sont considérées comme très faibles, comme en témoigne la faible disponibilité des médicaments dans les établissements de santé. Par exemple, seulement 1 % des établissements de santé ont de manière permanente 14 médicaments traceurs disponibles (OMS, 2013).

Figure 4.10 : Total des dépenses de santé par catégorie (classification économique) 2010–2013



Source : Ministère de la Santé 2015.

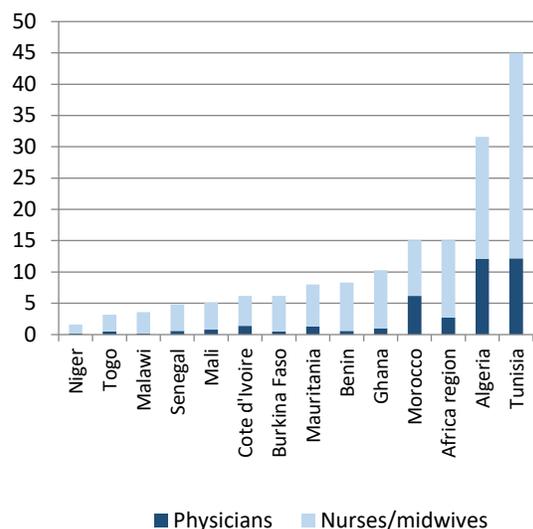
Figure 4.11: Croissance du personnel médical, 2011–13



Source : Ministère de la Santé.

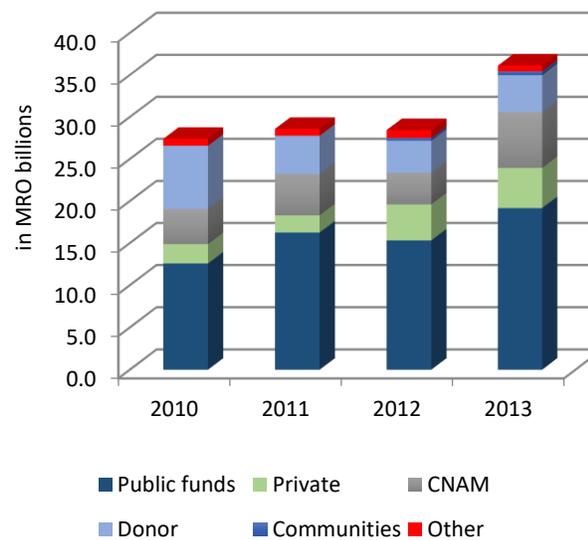
⁸² D'autres dépenses supplémentaires ont été orientées vers la création de centres hospitaliers (les hôpitaux Attar, Aleg, Seilibaby et Tidjekja sont devenus des centres hospitaliers en 2012 (avec une autonomie de gestion), bénéficiant de subventions gouvernementales depuis 2013) et la création de la Direction de l'Hygiène Publique

Figure 4.12 : Personnel médecins et infirmiers / sages-femmes, 2015 (pour 10,000 habitants)



Source : OMS 2015.

Figure 4.13 : Sources des fonds pour le secteur de la santé de la Mauritanie, 2010–2013



Source : Ministère de la Santé 2015.

139. En Mauritanie, les dépenses nationales du gouvernement comptent pour la moitié du financement du système de santé, suivies par les dépenses pour la Caisse nationale d'assurances maladie (CNAM) et les programmes des donateurs. Les dépenses financées au niveau national et les dépenses en assurance maladie du gouvernement (CNAM) ont augmenté en proportion des dépenses totales de santé entre 2010 et 2013, ce qui représente respectivement 5,3 % et 18 % en 2013 (Figure 4.13)⁸³. Les dépenses de santé privées sous la forme de dépenses à la charge des ménages ont également montré une augmentation, ce qui représente 13 % des dépenses en 2013. En revanche, bien que de nombreux partenaires de développement apportent un soutien au système de santé, l'aide des donateurs a diminué en moyenne de 14 % par an sur la même période, et a constitué 12 % des dépenses totales de santé en 2013. La tendance à la baisse peut être partiellement expliquée par l'achèvement de l'Hôpital de l'Amitié à Nouakchott, soutenu par la coopération chinoise. Une légère augmentation en 2013 n'a pas été suffisante pour revenir au niveau de 2010. Le mélange des sources de financement a des répercussions sur le secteur, en particulier en termes d'accès, d'équité, et de viabilité financière des dépenses :

- **Le régime d'assurance du gouvernement représente un cinquième des dépenses totales du secteur de la santé, bien que la couverture soit limitée à une petite proportion de travailleurs officiels.** Créée en 2007, la CNAM est un système d'assurance financé par l'État qui mobilise des fonds auprès des employés et des employeurs pour financer les services de soins de santé pour ses membres. À l'heure actuelle, il couvre 13 % des travailleurs du secteur formel. Ce régime d'assurance a eu peu d'impact sur l'accès aux services de santé et à la protection financière car il cible seulement une petite fraction de la population tout en excluant ceux qui ont le plus besoin.
- **La baisse de l'aide au développement au cours de la période examinée soulève des préoccupations essentielles quant à la viabilité future des interventions de santé à fort impact,**

⁸³ Comme indiqué plus haut, hormis le ministère de la Santé, quelques autres ministères gèrent également les dépenses de santé (tels que le ministère de l'Habitat et de la Défense), mais le niveau de dépenses de ces ministères est faible, et contribue, en moyenne, à 10 % des dépenses totales de santé des ministères (à l'exclusion de l'aide des bailleurs de fonds) ou de 5 % des dépenses totales de santé (y compris le gouvernement et les dépenses privées).

en particulier les programmes de prévention. L'aide des donateurs a largement financé des programmes de prévention liés à la mortalité maternelle, aux maladies transmissibles et infectieuses (tuberculose, paludisme), et la mise en œuvre des programmes de vaccination (où les médicaments sont achetés par le gouvernement). Le VIH/sida est l'un des rares programmes financés et mis en œuvre uniquement par des ressources propres du gouvernement. La prédominance de l'aide des bailleurs de fonds pour certains programmes clés soulève des préoccupations quant à leur durabilité dans un environnement où le financement du gouvernement est limité. En outre, ces activités sont vulnérables à la nature souvent erratique des engagements de financement des bailleurs de fonds et au faible niveau des décaissements effectifs.

- **Compte tenu de la capacité limitée des pauvres à payer et de leur absence de la CNAM, l'augmentation des dépenses à leur charge est un autre indicateur d'inégalités potentielles dans le système de santé.** La principale source de dépenses de santé privée est à la charge des ménages. Alors que les dépenses à leur charge restent faibles par rapport à d'autres sources de dépenses, elles montrent une tendance à la hausse en termes réels, qui a presque doublé entre 2010 et 2013.

Davantage de décentralisation et de priorisation pourraient permettre un meilleur usage des ressources existantes

140. **L'utilisation efficace des ressources publiques dans le secteur de la santé deviendra essentielle compte tenu des contraintes budgétaires du gouvernement.** La performance des dépenses de santé financées sur les ressources intérieures se caractérise par des dépassements budgétaires pour certaines catégories et projets et une sous-utilisation pour d'autres. Le dépassement de l'allocation budgétaire intérieure (en moyenne 112 % entre 2011 et 2013) peut être attribué principalement à une augmentation des dépenses sur les salaires car la loi de finances n'a pas pris en compte le recrutement des agents de santé au cours de l'exercice. Certains dépassements de dépenses ont également eu lieu pour les subventions et les transferts en 2013 en raison de demandes en cours d'année pour les achats de médicaments et d'autres fournitures médicales. Ces besoins supplémentaires sont financés par le biais de décrets ministériels au cours de l'exercice. En revanche, les dépenses en biens et services ont été en dessous de l'allocation budgétaire, à l'exception d'un dépassement du budget en 2011. Dans l'ensemble, la gestion du budget de la santé traduit des faiblesses dans la planification du budget, mais aussi un manque de discipline budgétaire.

Table 4.1 : Taux d'exécution du ministère de la Santé (%) par catégorie économique, 2010–13

	2010	2011	2012	2013	Moy. 2010–13
Salaires	104	117	111	114	112
Biens & Services	81	152	90	88	103
Subventions & Transferts	100	103	100	143	111
Investissement	94	107	99	100	100
TOTAL	96	125	103	109	108

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

141. **La décentralisation des fonctions clés améliore généralement l'efficacité et la qualité des services dans le secteur de la santé.** La Mauritanie a encore du potentiel pour mieux financer les services de première ligne et utiliser les réseaux locaux. Bien que le secteur de la santé ait décentralisé ses fonctions administratives aux régions et aux districts de santé, 10 % du budget du ministère est géré par l'administration centrale contre seulement 2 % pour les services décentralisés. Cela soulève des questions

quant à la transparence et la rentabilité des ressources de santé, ainsi que le ciblage efficace des services en fonction des besoins des différentes communautés. Les mécanismes sociaux – tels que la participation communautaire et la responsabilisation locale pour donner aux communautés la responsabilité de la prise de décision sur les services adéquats et l’amélioration de la qualité des soins – reste embryonnaire en Mauritanie, même si la participation communautaire est considérée comme une partie essentielle de la bonne gouvernance locale et favorise des soins de santé efficaces à un moindre coût. Comme pour le secteur de l’éducation, la décentralisation des services de santé est limitée à quelques investissements prévus pour 100 gouvernement locaux sous la forme d’une subvention basée sur la performance des centres de santé communautaires et des petits hôpitaux provinciaux. Compte tenu des retards dans la mise en œuvre du PNIDDLE, l’impact réel de ces investissements sur la prestation des services de santé locale pourrait être faible et reste inconnu.

142. **Veiller à ce que les ressources disponibles soient dirigées vers les interventions au plus bas coût qui ont le plus grand impact sur les résultats de santé (meilleure efficacité allocative) reste un défi majeur.** La répartition actuelle des ressources priorise les services curatifs, conduisant souvent au sous-financement des interventions à large impact et haute rentabilité, telles que le contrôle des maladies infectieuses transmissibles, la santé reproductive et maternelle, et l’éducation sanitaire. Celles-ci représentent seulement 4 % des dépenses totales de santé, et sont principalement financées par l’aide des donateurs.

Domaines clés de réforme

143. **Il existe un certain nombre de domaines clés de la réforme dans le secteur de la santé.**

- **Préparer une politique de couverture maladie universelle.** La couverture maladie universelle réduit les obstacles financiers aux soins de santé et réduit l’impact appauvrissant des paiements de santé. Le gouvernement a commencé à adopter le concept de couverture universelle en préparant une stratégie de financement pour explorer différents mécanismes de financement. Pour compléter cela, il a besoin de préparer une politique axée sur i) la protection des risques financiers pour traiter les dépenses catastrophiques de santé, où les ménages doivent renoncer à la consommation d’autres biens de nécessité en raison de paiements élevés à leur charge et de l’appauvrissement, ceci en coordination étroite avec la politique nationale de protection sociale; ii) l’amélioration de la qualité et de l’efficacité des services; et iii) les déterminants sociaux de la santé tels que la toxicomanie (tabac, drogues, alcool et autres dépendances), les accidents de la circulation, la pollution et le manque de réseaux d’eau potable et d’assainissement.
- **Améliorer la gestion des ressources humaines.** La capacité d’un pays à atteindre ses objectifs de santé dépend en grande partie des compétences, de la motivation et du déploiement des travailleurs responsables de la prestation des services de santé. Compte tenu des insuffisances des ressources humaines de la Mauritanie dans le secteur de la santé, il est essentiel de i) recruter des agents de santé qualifiés pour veiller à ce que les établissements de soins de santé primaires répondent à leurs normes de dotation recommandées à l’échelle nationale, et mettre en œuvre un système d’incitation efficace pour attirer et retenir les agents de santé essentiels. Le budget 2013 comprend des mesures telles que l’octroi de rémunération supplémentaire et d’avantages sociaux pour les travailleurs de santé qui prennent un poste dans les zones rurales ainsi que le pilotage d’une stratégie de financement axée sur les résultats. Ce sont des étapes importantes pour fournir des incitations aux travailleurs de santé afin d’améliorer leur motivation et leur maintien.
- **Aborder les questions d’équité.** L’équité joue un rôle fondamental avec la croissance dans la réduction de la pauvreté extrême. Une formule bien conçue d’allocation des ressources qui

considère les aspects d'équité peut réduire les disparités des dépenses publiques dans toutes les régions. Des ressources supplémentaires devraient bénéficier aux régions très pauvres et actuellement marginalisés comme Brakna, Gorgol, Tagant et Guidimagha.

- **Renforcer les interventions rentables.** La qualité des soins est essentielle pour améliorer les résultats en matière de santé, l'efficacité et la satisfaction des utilisateurs. Cibler efficacement les ressources sur les zones de plus grand besoin est essentiel pour améliorer la qualité et l'utilisation des services de santé. Pour ce faire, la Mauritanie a besoin de renforcer les interventions sanitaires qui ont les plus grands avantages possibles (par exemple des programmes maternels et infantiles, et sur les maladies évitables), élargir la couverture CNAM aux travailleurs informels et aux pauvres, et mettre en œuvre le programme de financement axé sur les résultats que le Comité directeur de la Santé a approuvés en septembre 2015 pour mettre davantage l'accent sur les résultats plutôt que sur les intrants.
- **Renforcer la gestion du budget.** Une gestion efficace du budget favorise une meilleure prise de décision, une utilisation efficace des ressources et des résultats, et de meilleures performances pour la santé. Cela nécessite le renforcement des outils de budgétisation, de comptabilité et d'exécution, l'amélioration des capacités de gestion de tous les services, notamment dans les bureaux régionaux, et la mise en œuvre d'un système de gestion informatisé qui comprend toutes les ressources (y compris les fonds externes) et qui est relié au système d'information du MF et du Trésor.
- **Examiner et explorer les différents modèles de responsabilisation sociale.** Les interventions de responsabilisation sociale se sont avérées essentielles pour permettre une participation significative de tous les citoyens, une comptabilité appropriée des ressources de santé, et le traitement des asymétries de l'information. Elles englobent une gamme de pratiques (telles que l'élaboration des politiques de participation du public, la budgétisation participative, le suivi des dépenses publiques, et l'évaluation et le suivi des services publics de la part des citoyens) qui devraient être examinées et explorées dans le contexte mauritanien.
- **Renforcer la décentralisation des fonctions de santé pour améliorer la gestion des ressources humaines.** De nombreux arguments ont été avancés pour que la décentralisation des soins de santé puisse apporter des avantages en termes i) d'amélioration de l'efficacité technique étant donné que les gouvernements locaux sont plus conscients des coûts et ont davantage de liberté dans les contrats avec les fournisseurs, ii) d'une meilleure efficacité de la répartition via un meilleur alignement des services aux besoins des différentes communautés, iii) d'amélioration de l'équité puisque les autorités locales connaissent mieux les communautés et peuvent cibler avec succès des ressources pour les groupes les plus vulnérables. Alors que les réformes de décentralisation en Mauritanie souffrent d'un long processus de mise en œuvre, les efforts pourraient se concentrer sur l'amélioration de la gestion du personnel de santé en créant des postes régionaux (pour réduire la concentration des agents de santé à Nouakchott) et sur le renforcement de la surveillance locale des régions afin de guider la promotion et la sanction des agents de santé, et d'encourager ainsi une meilleure performance.

Chapitre 5 : Utilisation des ressources dans le secteur de l'agriculture

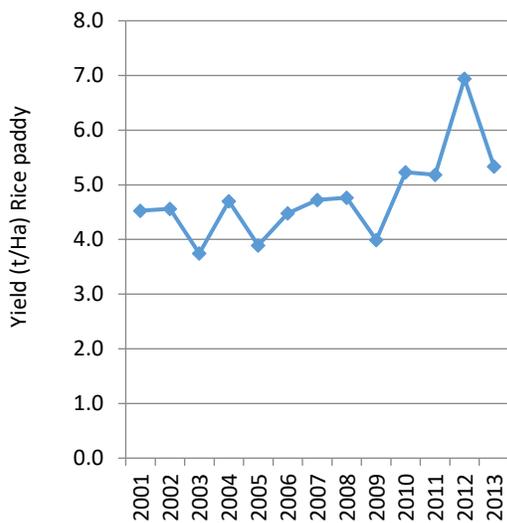
Des changements structurels dans les zones rurales mauritaniennes ont conduit à une augmentation de la productivité et à une réduction de la pauvreté

144. **Bien que la Mauritanie se compose d'une grande partie désertique (seulement 0,5 % des terres sont considérées comme arables), le secteur de l'agriculture est important.** Il a contribué à 17 % du PIB en 2014, et c'est le deuxième plus grand employeur, fournissant 26 % de l'emploi total en 2014. La Mauritanie est en grande partie un pays d'élevage (environ 70 % du PIB agricole) et dispose d'un fort potentiel pour l'agriculture irriguée le long du fleuve Sénégal. Environ 60 % de la population rurale dépend de l'agriculture pour vivre. À l'heure actuelle, la Mauritanie importe plus de 70 % de ses céréales. Néanmoins, elle a le potentiel de satisfaire ses besoins en riz, en légumes et autres cultures à travers l'agriculture irriguée (seulement 10-20 % de son potentiel d'irrigation est actuellement exploité) ainsi qu'en céréales et en lait pour les marchés domestiques (les deux sont actuellement largement importés). Puiser dans ce potentiel pourrait contribuer à réduire la pauvreté, étant donné que plus de la moitié de la population pauvre vit dans les zones rurales.

145. **L'évolution des secteurs de l'agriculture et de l'élevage a eu un impact significatif sur la pauvreté en Mauritanie.** L'augmentation de la production, des prix et des revenus des travailleurs ruraux dans le secteur agricole irrigué et mécanisé et dans le secteur de l'élevage a entraîné une réduction très importante des taux de pauvreté dans les zones rurales et a entraîné une forte réduction de la pauvreté au niveau national (de 44,5 % en 2008 à 33 % en 2014). L'agriculture irriguée témoigne d'une forte augmentation des terres productives (146 %), des tonnages produits (150 %) et du secteur de l'élevage, pour lequel la propriété du quintile le plus pauvre a fortement augmenté (86,6 %). Ces améliorations pourraient être le résultat de meilleurs investissements dans le secteur de l'élevage, d'économies plus importantes réalisées par les agriculteurs, ou les deux.

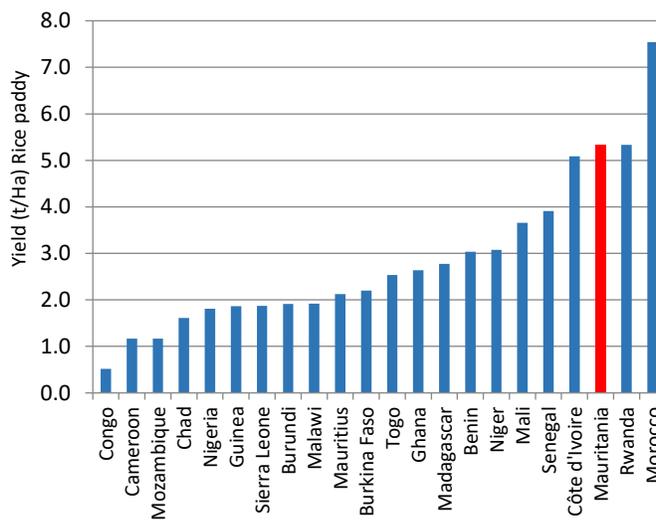
146. **Malgré ces résultats très encourageants le secteur continue de sous-performer.** La production de riz a augmenté au cours des dix dernières années, faisant de la Mauritanie un leader régional. La valeur ajoutée agricole par travailleur de la Mauritanie est également supérieure à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (Figure 5.3). Néanmoins, la part de l'agriculture dans le PIB a diminué au cours des dix dernières années, principalement en raison de sécheresses répétées, affectant gravement les produits autres que le riz et le bétail qui dépendent fortement des pluies. La vulnérabilité du secteur aux chocs climatiques a découragé les agriculteurs et le secteur privé à augmenter les investissements dans le secteur. Le taux d'adoption de la technologie agricole a été faible en Mauritanie, ce qui contribue aux faibles rendements. La croissance agricole a également été entravée par les faibles services de soutien (de crédit et extension), la faiblesse des capacités des organisations de producteurs telles que les coopératives villageoises et les groupements d'intérêt économique (GIE), et un environnement économique difficile.

Figure 5.1 : Récoltes de riz, 2001–13



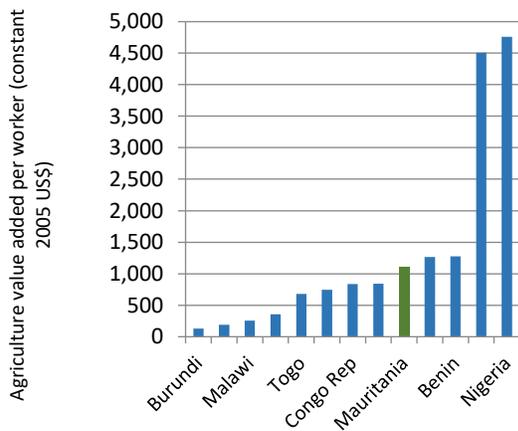
Source : FAO 2013.

Figure 5.2 : Comparatif des récoltes de riz dans une sélection de pays africains, 2013



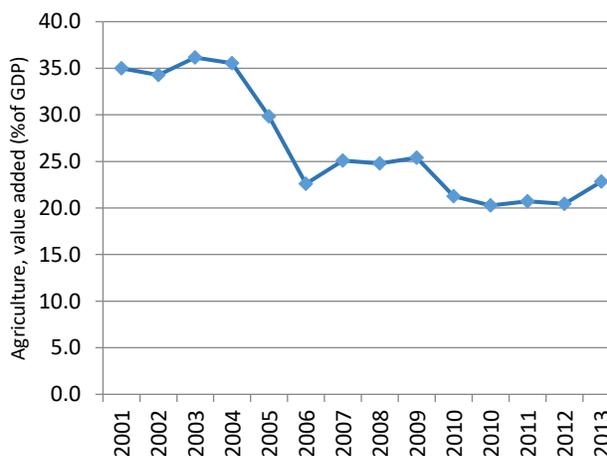
Source : FAO 2013.

Figure 5.3: Valeur ajoutée agricole par ouvrier – comparaison avec une sélection de pays africains, 2013



Source : FAO 2013.

Figure 5.4: Valeur ajoutée agricole, 2001–13



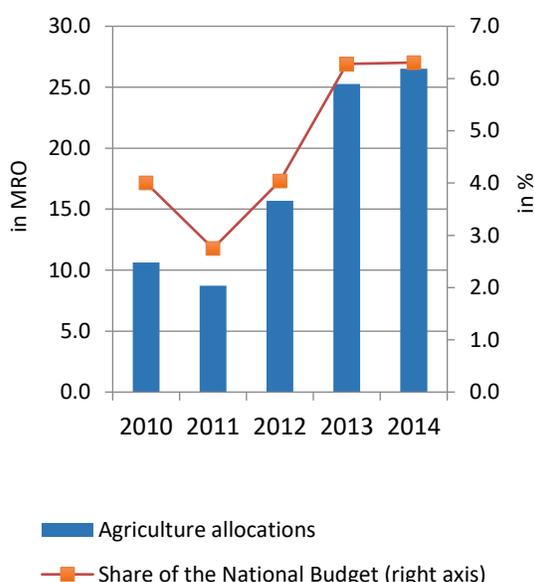
Source : Indicateur de Développement Mondial 2013 (base de données), Banque mondiale, Washington, DC <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Malgré l'impact de l'agriculture sur la réduction de la pauvreté, il est possible que la Mauritanie doive lutter pour mobiliser les investissements dont le secteur a besoin en vue d'atteindre son plein potentiel

147. Les allocations gouvernementales pour le secteur de l'agriculture ont augmenté globalement entre 2010 et 2014, mais la mobilisation de fonds pour mettre en œuvre le PNDA (Plan national de développement agricole) constituera un défi au cours des années à venir. Après une baisse temporaire

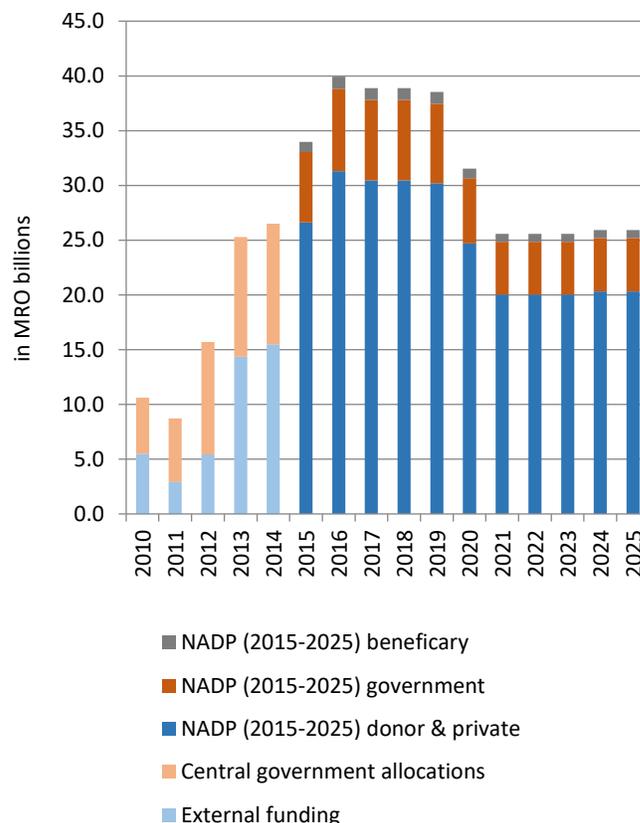
en 2011, les crédits budgétaires ont augmenté en moyenne de 54 % les années suivantes, avec un montant de 6 % du budget national, soit 1,7 % du PIB, en 2014. Les augmentations peuvent s’expliquer principalement par le lancement par le gouvernement d’un programme d’irrigation à grande échelle en faveur des pauvres dans la vallée du fleuve Sénégal et par l’introduction de subventions, notamment pour soutenir la production de riz. Malgré ces augmentations, les crédits budgétaires restent inférieurs à l’objectif de 10 % fixé par l’Accord de Maputo de 2003. Le PNDA (horizon 2025) estime les besoins de financement du secteur à 350 milliards de MRO (1,1 milliard de dollars) avec la majeure partie du financement (275 milliards de MRO) à mobiliser auprès des partenaires au développement et du secteur privé (Ministère de l’Agriculture 2015)⁸⁴. Bien qu’il soit prometteur que l’enveloppe budgétaire actuelle du gouvernement soit au-dessus de l’estimation des ressources nécessaires pour la mise en œuvre du PNDA, des défis essentiels restent à relever en termes de financement extérieur et privé pour les années à venir.

Figure 5.5 : Allocation du gouvernement pour l’agriculture et part du budget national, 2010–14



Source : Ministère de l’Économie et des Finances.

Figure 5.6 : Comparatif des allocations du gouvernement pour l’agriculture et coût dans le NADP 2015–25



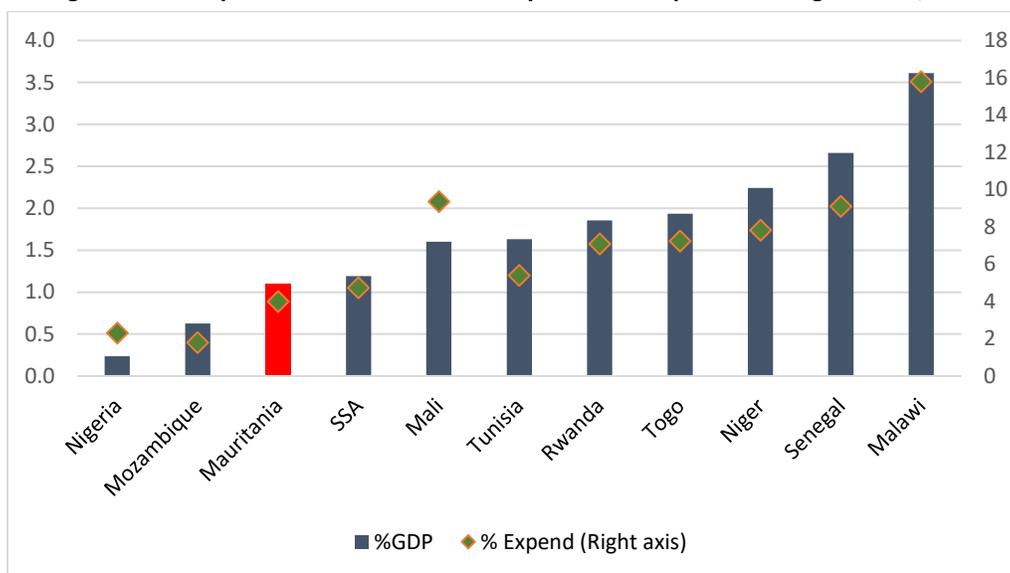
Source : Ministère de l’Économie et des Finances ; base de données de l’aide au développement (DAD); ministère de l’Agriculture 2015.

148. Par rapport à ses pairs, la Mauritanie a relativement peu dépensé dans l’agriculture, mais les rendements sont élevés pour son principal produit, le riz. Les comparaisons des dépenses agricoles doivent être prises avec précaution, car la Mauritanie n’a pas été incluse dans l’ensemble de données de l’Institut de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) sur les dépenses agricoles de 147 pays.

⁸⁴ Avec la création d’un ministère de l’Élevage en 2015, une PNDA séparée a également été préparée pour le secteur de l’élevage - les besoins de financement estimés sont ajoutés au plan d’investissement de l’agriculture.

Cependant, la Figure 5.7 indique que les dépenses du gouvernement sur l'agriculture en Mauritanie (à la fois en tant que proportion du PIB et part du total des dépenses) sont très faibles par rapport aux pays d'Afrique subsaharienne. Malgré cela, les rendements pour l'un de ses principaux produits, le riz, sont très élevés (Figures 5.1 et 5.2 ci-dessus). L'explication résiderait dans une combinaison de facteurs tels que le développement à grande échelle de l'agriculture mécanisée privée, l'achat de riz à un prix subventionné par le gouvernement, et les dernières technologies (comme les semences, les variétés développées dans la région, et la qualité de sol) qui ont contribué à la forte productivité agricole du riz.

Figure 5.7: Comparatif International Des Dépenses Publiques dans l'Agriculture, 2013



Source : Institut de recherche sur les politiques alimentaires Base de données SPEED ; Calculs des auteurs de la Banque mondiale.

La poursuite des subventions alimentaires n'est peut-être pas la meilleure façon de traiter la pauvreté chronique

149. **Certains programmes de subventions alimentaires visant à atténuer l'impact sur les populations vulnérables d'une grave sécheresse en 2011 sont toujours en place.** À la fin de 2011, une grave sécheresse a entraîné une baisse de la production agricole de 75 %, qui a affecté les communautés agricoles, entraînant une perte de bétail et augmentant la vulnérabilité des communautés pastorales. En décembre 2011, environ un quart des ménages ruraux était en situation d'insécurité alimentaire, la moitié d'entre eux de manière sévère. L'intervention du gouvernement dans le cadre du programme d'urgence Emel géré par la Commission de la sécurité alimentaire et axé sur les programmes alimentaires, a ciblé les agriculteurs et les communautés pauvres⁸⁵. Le financement du programme Emel a culminé en 2012 à 28 milliards de MRO (93,3 millions de dollars) soit 9 % du budget national. En 2013, les dépenses ont diminué de 14 milliards de MRO (46,6 millions de dollars) en raison des pluies favorables et de la fermeture de deux des composants du programme Emel : les Stocks alimentaires villageois de sécurité (SAVS) et le programme de distribution alimentaire d'urgence. Bien qu'ils aient été initialement conçus comme une réponse à court terme, les magasins alimentaires subventionnés de Emel (Boutiques Emel) restent

⁸⁵ Le Programme Emel comprenait un réseau national de magasins alimentaires subventionnés (les Boutiques Emel), le réassortiment des banques de céréales (stocks alimentaires villageois de sécurité (SAVS) et un programme de distribution alimentaire d'urgence. Il comprenait également un programme à grande échelle de soutien au bétail destiné à protéger de l'épuisement les troupeaux de bétail du pays, ainsi que l'économie rurale qui est fortement dépendante des activités pastorales. (2014b Banque mondiale)

cependant en place. Ils visent à distribuer de la nourriture subventionnée aux pauvres, créer des emplois, et contenir les prix alimentaires.

150. **Le programme Emel démontre la capacité du gouvernement à gérer des programmes à grande échelle, mais soulève également des questions quant à sa contribution à la réduction de l'extrême pauvreté et son impact fiscal.** Le programme Emel a réussi à éviter une crise humanitaire potentielle mais son mécanisme de ciblage a montré quelques limites. Une évaluation menée par la Banque mondiale (2014) a indiqué que les personnes les plus nécessiteuses, soit celles dans l'extrême pauvreté, n'ont eu ni les moyens d'acheter des produits subventionnés dans les boutiques Emel ni la possibilité que leurs propres troupeaux participent à la composante d'appui à l'élevage, et ont donc été exclues des principales composantes du programme. En examinant la durabilité du programme Emel, l'évaluation a également conclu que la décision du gouvernement de distribuer de la nourriture à grande échelle via les Boutiques Emel était appropriée dans le contexte de l'urgence immédiate et plus rentable que l'utilisation du secteur privé. Cependant, au-delà de la réponse à la crise, les coûts de mise en place et du maintien des magasins ne sont pas soutenables et sont plus élevés en termes de logistique par rapport à d'autres programmes (par exemple des programmes de cash ou de coupons) et associés à un risque élevé de perte (nourriture avariée, pertes, ou vol). Le gouvernement doit donc compléter son programme d'urgence alimentaire avec des investissements dans les interventions à long terme qui portent sur la pauvreté chronique et renforcent la résilience contre les chocs (à savoir les services de santé et d'éducation ou les transferts monétaires) (Banque mondiale 2014b).

151. **La Mauritanie a également lancé des investissements dans la Vallée du Fleuve Sénégal et dans le sud-est ciblant explicitement la pauvreté.** Stimulé par la nécessité d'atténuer la crise alimentaire 2011, le gouvernement a soutenu six interventions en faveur des pauvres dans l'agriculture irriguée le long de la vallée du fleuve Sénégal ainsi que des initiatives de jardinage dans les zones humides (Kankossa, Tamourt En Naaj et Mahmouda) dans le sud-est du Pays. Les agriculteurs locaux au chômage ont reçu gratuitement le soutien du gouvernement sous la forme de parcelles de terrain, d'engrais, de matériel et de l'aide par l'intermédiaire des services de vulgarisation pendant trois ans. Le programme a réussi à générer et à diversifier les revenus pour plus de 6 000 paysans situés le long du fleuve Sénégal. Plusieurs facteurs ont contribué au succès initial du programme : i) les interventions ont été menées dans un temps très court sur les terres pour lesquelles des études de faisabilité technique et sociale avaient déjà été menées, prenant généralement trois ans, ce qui permet la culture immédiate des parcelles de terrain ; ii) environ 3 000 hectares de terres arables ont été distribués gratuitement aux agriculteurs locaux de la Haute Vallée du Sénégal ; et iii) un système de crédit flexible a été mis en place pour les subventions aux intrants (selon le niveau de revenu, les taux de remboursement varient entre 30, 40, et 50 %), accompagné de l'annulation d'anciens prêts hérités. Le support en intrant a été progressivement réduit au cours de la période d'intervention de trois ans pour améliorer la gestion durable de l'irrigation locale. Malgré le succès initial des premières années, les terrains n'étaient plus cultivés une fois que le soutien du gouvernement s'est arrêté.

152. Certains enseignements peuvent être tirés de cette expérience pionnière pour une application potentielle plus large : i) compte tenu de la petite taille des parcelles de terrain (environ 1 hectare par ménage), le gouvernement doit fournir un soutien continu sous la forme de services d'entretien des terres ; ii) l'importance d'aborder la question de la propriété foncière dans la vallée du fleuve Sénégal ; et iii) la nécessité de fournir la technologie de préservation des ressources (comme les pompes solaires ou hydro-alimentées) pour soutenir les investissements et les moyens de subsistance.

La faible capacité administrative et l'insuffisance de la recherche et de l'investissement ont besoin d'être traités.

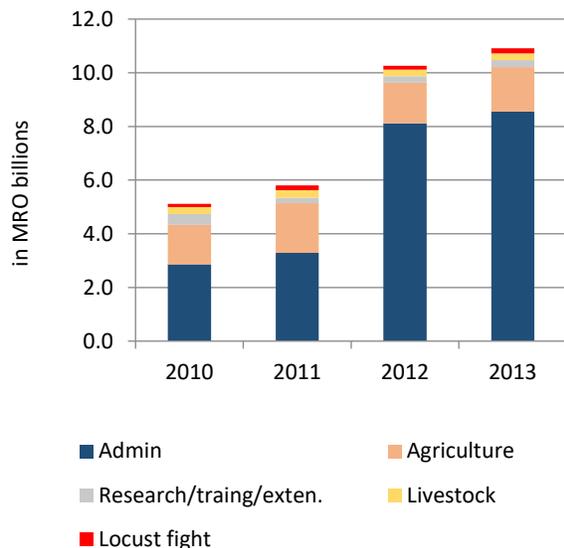
153. **Le financement par les partenaires au développement a dépassé les ressources propres du gouvernement comme principale source de financement de l'agriculture, et le secteur privé a été évincé par le secteur public.** Alors que les ressources nationales ont augmenté en moyenne de 25 % depuis 2011, l'aide des donateurs a augmenté de 91 %. En conséquence, l'aide des donateurs a augmenté de 33 % du total des crédits pour le secteur en 2011 à 58 % en 2014. L'investissement privé a été lent dans le secteur, avec une explication peut-être relative à la politique du gouvernement de promotion de partenariats gagnant-gagnant, notamment pour l'agriculture irriguée. Dans un effort pour mobiliser des ressources privées, la plupart des investisseurs privés bénéficient d'un package attractif et complet de services, y compris l'attribution gratuite des droits fonciers dans le bassin du fleuve Sénégal et l'octroi de crédits agricoles et saisonniers pour le développement des terrains. Ce système d'incitation, cependant, a conduit à un comportement tendant à vouloir percevoir des loyers et a eu un impact négatif sur l'investissement privé.

154. **La plus grande part des ressources du secteur financées par le pays est consacrée à l'administration, alors que plusieurs fonctions et priorités essentielles sont sous-financées ou pas financées du tout.** En Mauritanie, le ministère du développement rural est principalement responsable du secteur de l'agriculture. Plus des deux tiers du budget du ministère sont affectés à l'administration (centrale et régionale) avec l'essentiel des ressources gérées par le bureau du ministre (Figure 5.8). Un cinquième de son budget est dédié à l'agriculture alors que moins de 5 % est dirigé vers la recherche, la formation et la vulgarisation, l'élevage, et la lutte contre les criquets qui ont causé de graves dommages aux cultures. Même si les retours sur investissement potentiels de la génération et la diffusion de la technologie agricole sont considérés comme élevés en Afrique de l'Ouest (46 %), les fonctions de base telles que la recherche agricole et le développement (R&D) sont fortement sous-investies en Mauritanie, résultant en une faible variété des cultures, une baisse de la fertilité des sols, et une gestion insuffisante des cultures et des parasites⁸⁶.

155. **Les coûts administratifs élevés soulèvent des questions sur la répartition adéquate des responsabilités, des programmes, et de la dotation en personnel.** Par exemple, le bureau du ministre a mené une partie des tâches de supervision du département de l'Agriculture et des services de vulgarisation. Cela non seulement soulève des préoccupations quant à l'efficacité et la rentabilité de ces missions, mais il aggrave aussi les problèmes des services de vulgarisation déjà sous-financés et peu performants. Seulement 2 % du budget total du ministère est attribué aux services de proximité. Les fonctionnaires dans les bureaux locaux sont souvent non qualifiés, manquent d'expérience, et ont été recrutés par des procédures non standard.

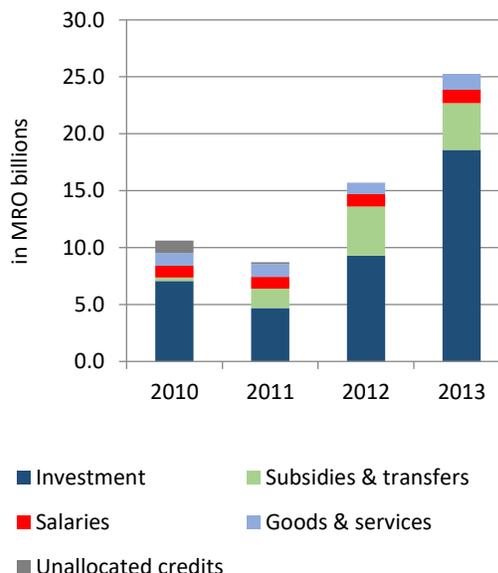
⁸⁶ IFPRI, 2008

Figure 5.8 : Les allocations du budget pour l'agriculture par fonction hors aide des donateurs, 2010–13



Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Figure 5.9 : Composition du budget de l'agriculture par catégorie économique, 2010–13



Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

156. **La composition du budget de l'agriculture reflète une politique qui penche vers des produits traditionnels au cours des dernières années.** Ceci est particulièrement le cas pour la production de riz ; environ un cinquième du total des allocations de l'agriculture de la Mauritanie a été dirigé vers les subventions et les transferts en faveur de la production de riz et de l'irrigation depuis 2011. Depuis 2010, les subventions et les transferts ont augmenté considérablement, passant de 0,2 milliard de MRO (666 000 de dollars) en 2010 à 4,1 milliards de MRO (13,6 millions de dollars) en 2013. Les pics marqués dans les dépenses en 2011 et 2012 peuvent être attribués en partie aux subventions aux intrants (semences, engrais et herbicides) distribués par le gouvernement dans le cadre du programme d'irrigation de l'agriculture dans la vallée du fleuve Sénégal et en partie aux transferts en appui au Programme Emel et à la campagne agricole⁸⁷. Ces subventions ont joué un rôle important dans la stimulation de la production agricole, en particulier du riz irrigué et, récemment, le blé, mais risquent de saper les efforts visant à promouvoir l'efficacité et l'agriculture plus durable. Ils ont également soulevé des préoccupations d'équité dans la mesure où une grande part des subventions a été biaisée en faveur des fournisseurs d'intrants et des grands producteurs.

157. **Les faibles capacités de gestion et le manque de personnel qualifié posent des défis importants à la mise en œuvre des programmes agricoles.** Les dépenses consacrées aux salaires (15 % des dépenses agricoles totales) montrent la plus faible croissance en termes réels (4 %) par rapport à tous les autres postes de dépenses. Plusieurs évaluations du personnel ont récemment mis en évidence un certain nombre de lacunes dans la gestion du personnel de l'agriculture : i) une administration trop lourde, comme en témoigne les 142 agents de catégorie A (niveau de direction) contre 98 agents de catégorie B et D (niveau opérationnel) ; ii) plus de la moitié des dépenses de salaire est absorbée par le bureau du

⁸⁷ En réponse à des années de sécheresses dans le passé, le gouvernement a introduit une campagne agricole qui cherche à fournir un soutien aux agriculteurs et à promouvoir le développement de l'agriculture. Le soutien accordé au titre de la campagne a considérablement augmenté depuis les années 1960 et est devenu un programme régulier du ministère de l'Agriculture. La campagne offre une gamme de soutiens regroupés sous le terme de soutiens aux cultures, aidant les agriculteurs pour l'accès à la terre, aux crédits, aux intrants agricoles, aux marchés, et au renforcement des capacités.

ministre (48 % du personnel sont nommés au cabinet du ministre de l'Agriculture, mais ils gagnent 62 % des salaires du ministère)⁸⁸ ; iii) le manque de personnel qualifié pour gérer des programmes d'investissement, et pour donner des conseils et fournir un appui technique ; iv) 137 postes non classés ; et v) une séparation insuffisante des fonctions techniques et politiques/de gestion, entraînant des inefficacités et affectant la qualité de la prestation des services.

158. Le ministère a brièvement bénéficié de crédits spéciaux non affectés, mais cette pratique a été éliminée depuis 2012. En 2010 et 2011, le ministère des Affaires Rurales a obtenu des crédits fongibles du budget de l'État (ce qui représente 20 % des dépenses agricoles totales) pour corriger les déséquilibres dans son budget récurrent. Ces fonds ont été principalement utilisés pour financer le Programme Emel et la campagne agricole. Cependant, ces pratiques faussent la discipline budgétaire et minent la responsabilisation sur l'utilisation des ressources publiques. La loi de budget 2012 reflète ces préoccupations en adoptant des dispositions visant à rendre compte de ces ressources par la source et la destination.

159. Les investissements publics dans le secteur ont plus que doublé en termes réels entre 2010 et 2013, ce qui représente près des trois quarts du budget total du secteur. Les investissements publics dans le secteur montrent une tendance à la hausse de 7 milliards de MRO (23,3 millions de dollars) en 2010 à 19 milliards de MRO (63,3 millions de dollars) en 2013. Le renforcement des investissements visait l'augmentation de la quantité de terres arables (notamment étendre les terres irriguées dans la vallée du fleuve Sénégal et Aftout Saheli) et la promotion de la création d'emplois. Les résultats de la récente évaluation de la pauvreté de la Banque mondiale indiquent que ces objectifs ont été atteints. La superficie des terres cultivées et la production agricole ont sensiblement augmenté entre 2008 et 2014. Les petits producteurs ont également augmenté leur production et bénéficié de la hausse des prix, ce qui a permis d'accroître leurs revenus. Le gouvernement a également attiré des investissements directs étrangers (IDE) pour développer des projets agricoles à grande échelle mais il fait face à la résistance de la population locale qui préfère l'expansion à grande échelle des périmètres aménagés publiquement.

Des subventions inefficaces et coûteuses absorbent trop de ressources du Gouvernement pour l'agriculture

160. Le budget financé par le pays a souffert de dépassements et d'une sous-utilisation dans toutes les catégories au cours de la période observée. La gestion des subventions et des transferts est déficiente puisque les dépenses publiques ont soit dépassé les allocations budgétaires (148 % en 2010 et 118 en 2013) ou ont été sous-utilisées (50 % en 2011). Cela est particulièrement préoccupant étant donné la taille du poste budgétaire. En 2011, le budget d'investissement et des crédits non alloués ont été dépassés pour couvrir les besoins supplémentaires en cours d'année pour les différents programmes d'urgence (tels que le Programme de solidarité (2011) et le Programme Emel (2012-15)). En revanche, les dépenses en salaires ont été inférieures aux crédits budgétaires (en moyenne 89 %) au cours de la période considérée, une telle sous-utilisation a également eu lieu pour les biens et services (79 %) et l'investissement (74 %) en 2010. Ceci est principalement attribuable à la faiblesse de la planification budgétaire pour la partie relative aux salaires, aux procédures encombrantes de passation des marchés, et aux capacités insuffisantes pour ces deux dernières catégories, ce qui entraîne une faible mise en œuvre de ces postes budgétaires. Il y a un besoin urgent d'améliorer les systèmes internes pour le suivi, l'enregistrement et la diffusion d'informations sur les dépenses publiques dans le secteur de l'agriculture. Les informations sur le

⁸⁸ Les fonctionnaires sont gérés dans le cadre du budget du Cabinet tandis que les autres (la plupart travailleurs non permanents) sont gérés dans le cadre du budget des directions et des projets.

décaissement de l'aide des bailleurs de fonds ne sont souvent pas disponibles en temps voulu, ce qui influe sur la planification stratégique et la gestion des programmes financés par l'extérieur pour le secteur.

161. **La déconcentration et décentralisation des fonctions spécifiques du secteur de l'agriculture pourraient améliorer l'efficacité dans l'administration et la prestation de service.** Dans la pratique, l'efficacité du ministère sur le terrain est faible dans la mesure où la déconcentration des ressources se déroule lentement. Seule une petite part du budget (moins de 1 % du budget de fonctionnement total alloué aux biens et services) a été déconcentrée vers les unités locales, tandis que les dépenses soumises à l'approvisionnement continuent d'être approuvées par l'administration centrale du ministère. La centralisation du budget a été justifiée en partie par la capacité relativement faible et la démotivation du personnel posté dans les endroits périphériques. Cependant, en conséquence, les opérations de première ligne n'ont presque pas de pouvoir de décision et sont moins en mesure de fournir des services aux agriculteurs, comme les services éducatifs sur l'adoption et l'utilisation des nouvelles pratiques agricoles scientifiques, des directives sur l'application d'engrais, ou du séquençage de la gestion des cultures.

162. **Le recours à des subventions peut être une option intéressante en période de crise car il est relativement simple à mettre en œuvre, est très efficace, et produit des résultats visibles à court terme.** Sous la pression de la crise alimentaire en 2011, le gouvernement a introduit une série de nouvelles subventions pour stimuler la production agricole, en particulier la production de riz, pour établir des prix d'intrants abordables pour les agriculteurs qui ne pouvaient pas les acheter, et pour soutenir les ménages pauvres dans les zones rurales les plus touchées par la crise. Les subventions visent à soutenir la stabilisation des prix alimentaires et la création d'emplois grâce à des rabais sur l'utilisation des intrants et des allègements fiscaux. En 2011, le gouvernement a mis en place un mécanisme d'achat et de vente avec des prix contrôlés pour le riz produit localement, indépendamment des forces du marché⁸⁹. Le gouvernement a également augmenté les transferts aux banques pour soutenir les activités agricoles et les systèmes de financement (tels que les crédits, les assurances et les garanties)⁹⁰. Les informations disponibles montrent que le niveau de financement est considérable, d'un montant de 61 milliards de MRO (203 millions de dollars), soit 15 % du budget national en 2013 (Didi 2015). La majeure partie des ressources (67 %) a été allouée au programme Emel. Les subventions ont réussi à apporter un soutien essentiel aux communautés démunies et à atténuer la crise alimentaire, mais leur poursuite après la crise a suscité des inquiétudes.

163. **Les subventions peuvent avoir évincé l'investissement privé et il y a des risques que les intérêts acquis empêcheront le gouvernement de re-prioriser les dépenses dans d'autres domaines.** Étant donné que le gouvernement a toujours augmenté les dépenses sur les subventions, il est à craindre que ces dépenses empêchent des investissements à long terme dans le renforcement des capacités, de la technologie, et de l'infrastructure rurale. Une autre préoccupation est que lorsque les coûts des subventions augmentent, ils empêchent les dépenses du gouvernement dans d'autres domaines (tels que le développement du marché, le développement de la récolte et de la technologie agricole, la recherche en matière de conservation des sols et des variétés de cultures). Les subventions peuvent aussi être inefficaces, car il existe des preuves qu'elles n'ont pas pleinement profité aux petits agriculteurs, mais ont augmenté les bénéficiaires des groupes les plus riches (décortiqueurs, transporteurs, fournisseurs d'intrants, et fournisseurs de riz). Malgré leur progression relativement faible dans l'augmentation des revenus et

⁸⁹ Par exemple, grâce à ces mécanismes, le gouvernement verse une subvention de 92 MRO par kg, qui couvre près de 70 % du prix de vente.

⁹⁰ Ceux-ci incluent l'Union nationale des caisses agricoles de crédit et d'épargne de Mauritanie (UNCACEM), le Caisse de Dépôts et Développement (CDD), l'Union nationale des caisses d'épargne et de crédit pour l'élevage (UNCECEL) et la Mutuelle d'investissement et de crédit oasien (MICO).

l'augmentation de la productivité agricole, les programmes de subventions sont politiquement populaires, augmentant ainsi le risque que le gouvernement pourrait rencontrer s'il les mettait en retrait.

164. **La conception et l'efficacité du système de subventions de l'agriculture de la Mauritanie montrent aussi des lacunes.** Le système de subventions de l'agriculture en Mauritanie est coûteux en raison de l'écart important entre le prix auquel les concessionnaires publics ou privés achètent des semences et du matériel agricole sur le marché et le prix auquel ils les vendent au gouvernement, qui à son tour les distribue aux agriculteurs. Le système comporte également d'autres écueils :

- Il existe de grandes différences entre la quantité d'engrais distribuée, selon les documents administratifs, et le volume effectivement utilisé par les agriculteurs en fonction de la superficie déclarée à la Caisse de Dépôts et de Développement (CDD) par les agriculteurs pour les obtenir sur la base d'un prêt préférentiel (actuellement 300 kg / ha). Les agriculteurs peuvent utiliser moins qu'ils ont déclaré et vendre l'excédent au prix du marché dans l'agro-industrie.
- Un engrais et des semences de riz de faible qualité sont vendus à des prix élevés aux paysans – l'engrais importé est acheté à l'étranger à un prix bas et de faible qualité et vendu à un prix élevé fixé aux agriculteurs. La teneur actuelle en urée est de 46 % au lieu de 22 %, ce qui entraîne une augmentation de l'utilisation de 300 kg d'urée par hectare à 700 kg / ha.
- La disponibilité des intrants est retardée, ce qui entraîne des retards de planification – ces retards peuvent représenter jusqu'à 5-6 mois en raison d'une chaîne d'approbations et de transferts de ressources du gouvernement vers la CDD, à la Société nationale d'importation et d'exportation (SONIMEX) et enfin aux agriculteurs. De même les agriculteurs sont confrontés à des retards similaires pour le paiement ; ils doivent vendre leur riz à un coût fixe à l'usine de traitement, mais ne sont payés que plusieurs mois plus tard.
- Il encourage la production de semences de mauvaise qualité – les subventions peuvent avoir l'effet pervers de décourager la production de semences de qualité supérieure car il n'y a qu'un seul prix fixe pour toutes les catégories de riz.

Domaines clés de réforme

165. **Pour l'avenir, il y a un certain nombre de domaines clés de réforme dans le secteur.** Malgré le caractère attrayant des subventions pour certains groupes d'intérêts, le système de subvention des intrants et l'administration des prix comporte des inefficacités et des inégalités importantes. Afin de résoudre ce problème, le gouvernement a récemment adopté un nouveau décret qui élimine toutes les subventions sur le riz. Comme le décret n'a pas encore pris effet, il donne une occasion pour le gouvernement de le mettre en œuvre dans le cadre d'une nouvelle stratégie d'approche ou d'une réforme qui peut inclure les mesures suivantes :

- **Veiller à ce que le financement, la répartition des responsabilités, et la dotation en personnel correspondent aux fonctions de base et aux priorités du secteur.** Avec la création récente d'un ministère distinct de l'agriculture, il serait important de revoir le budget 2015 du ministère, compte tenu de l'amélioration du financement des fonctions de base (tels que la R&D, les services de vulgarisation...) par rapport aux fonctions administratives du ministère. Les responsabilités et la dotation en personnel devraient également être revues pour s'assurer qu'elles prennent en charge le fonctionnement efficace du secteur (à savoir les missions de supervision qui seront menées par l'agence d'exécution ad hoc) et les unités de première ligne.
- **Élaborer une stratégie de transition.** Le passage d'un système de marché contrôlé par l'Etat à une économie de marché peut demander une mise en œuvre progressive sur plusieurs années. Une

telle période de transition permettrait aux agriculteurs et aux opérateurs privés de s'adapter à l'évolution des prix et des services. La préparation d'une stratégie de transition constitue une priorité pour permettre une mise en œuvre transparente et prévisible des réformes. Cette transition semble avoir commencé après que le gouvernement a déclaré en décembre 2015 qu'il n'était plus disposé à fixer un prix ni acheter du riz produit localement. Cette stratégie de sevrage est beaucoup plus efficace qu'une stratégie progressive, mais peut être plus difficile à mettre en œuvre sur le plan politique. Une stratégie de transition comporte un certain risque car elle pourrait permettre à ceux qui profitent de la situation actuelle (dont la plupart contrôle le système actuel) de prolonger la transition ou même de la bloquer complètement.

- **Évaluer l'impact de l'élimination des subventions de riz sur les pauvres.** L'expérience d'autres pays qui ont réussi à éliminer le soutien des prix des cultures montre l'importance de i) la compensation des agriculteurs relative à la perte de revenu potentiel, ii) les informer sur les nouveaux programmes de soutien, et iii) leur apporter une assistance technique. La suspension récente par le gouvernement des subventions au riz pourrait avoir un impact significatif sur les pauvres. Pour identifier les mesures d'atténuation appropriées, il devrait évaluer l'impact de l'élimination des subventions de soutien du riz sur les groupes à faible revenu et identifier les mécanismes de compensation appropriés, tels que le transfert direct de fonds aux agriculteurs.
- **Examiner les options de subventions intelligentes.** Le soutien à la production de riz (des subventions aux intrants à l'aide à la commercialisation et à la fixation des prix) est financièrement coûteux et inefficace. L'évaluation de l'utilisation des « subventions intelligentes » pourrait aider à établir un système plus efficace d'incitations à la production (Encadré 5.1).

Encadré 5.1 : Principes des subventions intelligentes

Les subventions devraient être i) **ciblées** le plus efficacement possible vers les agriculteurs pauvres en ressources, ii) **en lien avec le marché** (par exemple en donnant des bons pour les agriculteurs plutôt à la place de la distribution par l'Etat d'engrais subventionnés), et iii) **limitées dans le temps**, avec un calendrier clair et une élimination progressive lorsqu'elles ont atteint leur but. L'indexation est un moyen possible pour éviter un engagement indéterminé du gouvernement.

Un exemple de ces subventions sont les **subventions d'engrais "market-smart"** qui favorisent l'engrais dans le cadre d'un ensemble intégré de technologies améliorées de production agricole, couplée à des mesures axées sur la demande d'engrais.

Source : Banque mondiale, Boîte à outils du praticien des dépenses publiques en agriculture

- **Miser sur l'expérience des investissements dans la vallée du fleuve Sénégal et développer ce programme.** En s'appuyant sur l'expérience réussie des investissements initiaux en faveur des pauvres dans le fleuve Sénégal, le programme devrait être développé dans la vallée, ainsi que dans d'autres zones propices à une telle intervention. Le programme devrait faire en sorte qu'un soutien sous la forme de services d'entretien des terres est apporté, que le traitement des questions foncières est réalisé, et qu'une technologie de préservation des ressources est diffusée afin de soutenir les investissements et les moyens de subsistance.
- **Accroître les investissements durables dans le secteur de l'agriculture.** Une réduction progressive des subventions libérerait des fonds publics substantiels qui pourraient être attribués à d'autres investissements prioritaires dans le secteur. Pour favoriser la croissance de la productivité, la priorité devrait être accordée à l'investissement dans les infrastructures de

marché, les technologies et les institutions agricoles. La réaffectation des fonds publics à la R&D, à la promotion et l'adoption de la technologie, et à l'éducation pourrait également contribuer de manière significative à augmenter les rendements et l'efficacité de la production. La préparation récente de la participation de la Mauritanie au Programme de productivité agricole en Afrique de l'Ouest (PPAAO) offre une occasion importante pour le pays de bénéficier de l'assistance apportée au titre de ce programme de renforcement des capacités et de l'adoption de technologies améliorées.

- **Encourager les investissements du secteur privé à travers des partenariats public-privé (PPP).** La mise en place de partenariats public-privé efficaces, soutenue par un environnement commercial amélioré, peut encourager le processus de commercialisation des produits agricoles, apporter de plus grandes certitudes sur l'emploi, et améliorer les retours sur investissement ajustés des risques dans l'agriculture. Le gouvernement, avec le soutien de la Banque mondiale finance actuellement une étude pour évaluer l'utilisation des PPP dans le secteur de l'élevage (notamment pour la viande rouge). Pour le secteur de l'agriculture, il est recommandé que la Mauritanie puisse évaluer les possibilités de l'utilisation des PPP dans la viande rouge, la production de lait, et la chaîne de valorisation du riz, ce qui contribuerait de manière significative au développement durable du secteur.
- **Déconcentrer entièrement les services de vulgarisation et de consultation pour l'agriculture.** L'entière déconcentration de certaines activités agricoles, notamment les services de vulgarisation et de consultation, pourrait offrir des avantages, notamment: i) la fourniture de services en temps opportun (par exemple dans le cas d'une maladie), ii) une identification plus étroite des besoins des agriculteurs et une spécialisation accrue par un service de vulgarisation, et iii) la création de structures d'incitation pour récompenser le service de vulgarisation et répondre efficacement aux besoins locaux (Banque mondiale 2014b). Pour profiter pleinement des avantages des services et des autorités déconcentrés, la Mauritanie devra renforcer simultanément les capacités des unités locales tout en détachant et déléguant progressivement les ressources et le personnel aux services de première ligne. L'administration centrale peut également avoir besoin d'accompagner ces efforts par des changements culturels, au sein des bureaucrates en poste dans le gouvernement central, vers un choix politique de poursuite de la déconcentration.

Chapitre 6 : Utilisation des ressources dans le secteur de l'énergie

Des progrès sont notables quant à l'augmentation de l'approvisionnement énergétique, mais le secteur reste très vulnérable à la hausse et la volatilité des prix du pétrole.

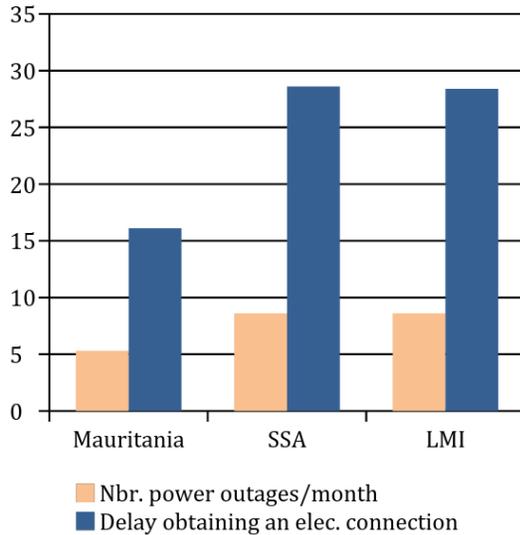
166. **La Mauritanie a fait des progrès significatifs vers la réalisation de ses objectifs dans le secteur de l'énergie au cours des dernières années.** Les priorités de la politique du secteur de l'énergie délimitées dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté 2001-15 visent à : i) améliorer l'approvisionnement et l'accès à l'électricité et ; ii) promouvoir l'électrification rurale et les énergies renouvelables ; iii) mettre en œuvre une politique basée sur une combinaison de choix énergétiques plus efficaces ; iv) assurer la régularité des approvisionnements d'hydrocarbures liquides dans le cadre d'une saine concurrence et de la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement ; v) accroître l'offre de gaz butane pour réduire la demande de combustibles forestiers ; et vi) renforcer la capacité du secteur. Au cours des dernières années, le gouvernement a mis en œuvre un programme ambitieux d'investissement qui met l'accent sur la réduction des coûts énergétiques en renforçant les sources d'énergie moins polluantes et renouvelables. En conséquence, la Mauritanie est passée d'une pénurie d'électricité chronique en 2008 à un excédent en 2014 qui peut être exporté⁹¹. L'augmentation de la capacité en place de 250 % peut être en partie attribuée à des investissements continus dans l'énergie thermique, mais aussi en partie à l'énergie renouvelable (solaire, éolienne et hydroélectricité)⁹². Selon l'enquête 2014 auprès des entreprises de La Société financière internationale, plusieurs indicateurs du secteur en Mauritanie (tels que le nombre de pannes ou de pénuries de puissance par mois et des retards dans l'obtention d'une connexion à l'électricité) sont supérieurs à la moyenne de l'Afrique subsaharienne et des pays à revenus intermédiaires-moyens (IFC 2014 ; Figure 6.1). L'accès à l'énergie s'est considérablement amélioré au cours des dernières années, avec un tiers des Mauritaniens ayant accès à l'électricité en 2014 (Figure 6.2). Néanmoins, une comparaison avec d'autres pays suggère que la Mauritanie reste encore inférieure à la moyenne en Afrique subsaharienne (35 %).⁹³

⁹¹ La capacité installée totale (production du parc national) a augmenté de 88 MW à 310 MW entre 2008 et 2014. En outre, la capacité d'alimentation actuelle du réseau interconnecté (Nouakchott, Rosso et Kaedi Boghé) atteint 205 MW tandis que la demande totale maximale des villes reliées au réseau interconnecté est de 101,5 MW, ce qui entraîne un excédent de 103,5 MW.

⁹² Le gouvernement a commandé 15 MW à la centrale solaire Sheikh Zayed à Nouakchott, et a construit une centrale éolienne de 30 MW. De plus, le gouvernement a commandé en Octobre 2015, une centrale bi-combustible de 180 MW (Centrale du Nord) qui fonctionne actuellement avec du fioul lourd et pourra fonctionner au gaz naturel lorsque le réservoir de gaz de Banda sera disponible. La réhabilitation et une meilleure gestion des centrales hydroélectriques de l'OMVS à Manantali et à Felou contribuent également à accroître la capacité.

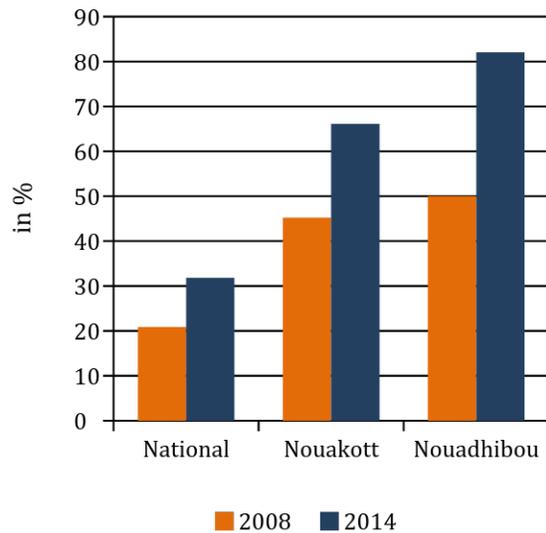
⁹³ Les données pour les comparaisons internationales sont issues de la base de données des indicateurs de développement mondial mais elles ne sont disponibles que pour 2012.

Figure 6.1 : Nombre de pannes d'électricité par mois et retards dans l'obtention d'une connexion électrique (jours), 2014



Source : IFC 2014.

Figure 6.2 : Taux d'électrification (% des ménages), 2008 et 2014



Source : MPEM (2014).

167. **La Mauritanie a l'occasion d'accroître ses sources d'énergie propres et renouvelables, de réduire les coûts et de générer de la croissance.** Les efforts récents pour relancer la production d'énergie renouvelable ont conduit à ce qu'elle atteigne 16 % de la capacité totale de la Mauritanie, bien que le fuel lourd (HFO) soit resté la principale source d'énergie, à 84 % en 2014. La demande d'électricité (hors mines) devrait croître de 9 % par an jusqu'en 2020 (Banque mondiale 2014c). Pour couvrir la demande énergétique, le gouvernement prévoit d'améliorer encore le mix énergétique. Le pays dispose de ressources renouvelables importantes qui pourraient, sur une plus grande échelle, compter pour 35 % de la capacité de la Mauritanie d'ici 2035⁹⁴. Les sources d'énergie renouvelables peuvent réduire le coût de l'électricité en approvisionnant les populations hors réseau et en permettant des exportations d'énergie.

168. **Bien que des progrès considérables aient été accomplis en matière d'accès et de production au cours des dernières années, le secteur de l'énergie est toujours confronté à des défis considérables en termes de politique, d'infrastructure et d'investissement.** Malgré la récente amélioration de la couverture de l'électricité, l'électrification rurale demeure très faible : seulement 4 % de la population rurale a accès à l'électricité. La faible densité de population dans un pays principalement désertique rend difficile l'interconnexion et affecte le coût de production d'électricité. Parallèlement à cela, les anciens systèmes de transport et de distribution entravent le développement du secteur privé et les améliorations du niveau de vie de la population.

169. **Les défis de la Mauritanie ne sont pas seulement de nature physique, ils sont aussi économiques, financiers, juridiques, réglementaires et institutionnels.** Compte tenu de la prédominance de la production d'électricité à base de pétrole, le secteur reste très vulnérable à la hausse et à la volatilité des prix du pétrole. Il manque de stratégies et de politiques énergétiques, et son cadre législatif et réglementaire est insuffisant. La structure tarifaire de l'électricité ne parvient pas à refléter fidèlement les

⁹⁴ Le pays a un potentiel important dans l'énergie solaire (son potentiel solaire photovoltaïque estimé est de 2 000-2 300 kWh/m²/an, en considérant les plus faibles mesures de rayonnement comme étant équivalentes aux plus hautes ressources solaires en Europe du Sud), l'éolien (les valeurs sont tout aussi élevées, mais sont plus localisées autour des zones côtières), la petite hydroélectricité (à travers le fleuve Sénégal (OMVS)), et la biomasse (IRENA 2015).

coûts de production et sa compagnie d'électricité nationale, SOMELEC⁹⁵, est financièrement insolvable, avec une capacité limitée à mettre en œuvre des projets d'infrastructure en raison de la mauvaise gestion financière. La participation du secteur privé dans l'énergie fait défaut en raison de l'absence d'un cadre juridique et réglementaire, de capacités administratives inadéquates, et de la faiblesse de la gouvernance publique qui a freiné l'engouement pour les partenariats public-privé (PPP). Ces facteurs entravent les investissements dont le système électrique a besoin et l'amélioration du mix énergétique mauritanien—celui-ci est essentiel pour réduire les coûts et le risque financier du pays. Pour répondre à certaines de ces lacunes, le gouvernement a mis en place un plan de relance du secteur pour améliorer la performance financière des compagnies d'électricité avec des résultats tangibles.

170. Le développement du projet *Banda Gas-to-Power* a été conçu pour réorienter sensiblement le mix énergétique de la Mauritanie, du pétrole importé à un gaz produit dans le pays en 2016/17. Le projet, soutenu par des garanties de la Banque mondiale, est composé des éléments suivants : i) la production du champ de gaz offshore de Banda, la transmission, le traitement et l'infrastructure ; ii) une centrale électrique *Gas-to-Power* de 300 MW située dans le nord de Nouakchott ; et iii) les lignes de transport d'énergie existantes et nouvelles pour distribuer l'énergie. Sur les 300 MW d'énergie produite, la Mauritanie serait en mesure de vendre 125 MW à des clients miniers et à l'usage public, et d'exporter 125 MW au Sénégal et 50 MW au Mali. Malheureusement, le projet a subi un revers après le départ du principal investisseur privé, Tullow Oil, à la fin 2014 dans le contexte de la baisse des prix du pétrole. En conséquence, le gaz de Banda n'a pas encore été développé ; sur les 300 MW prévus, 180 MW ont été commandés fin 2015 et sont maintenant produits via le HFO. Un examen des exigences fiscales et réglementaires du projet a été réalisé par la Banque et un conseiller technique et financier, suggérant le développement du champ gazier de Banda à travers une structure PPP. Le gouvernement a recruté des conseillers stratégiques et juridiques pour l'appuyer dans la restructuration du projet et le recrutement d'un nouvel exploitant de gaz.

Les subventions sont en train de rehausser le budget de l'énergie tandis que les investissements dans les énergies renouvelables reculent...

171. Les allocations budgétaires au secteur de l'énergie ont plus que quadruplé en termes réels entre 2010 et 2014, avec une légère baisse en 2015⁹⁶. Entre 2010 et 2014, le total des crédits budgétaires au secteur de l'énergie a considérablement augmenté en termes réels (de 44 %) et en tant que part du budget national (de 5 % en 2010 à 14 % en 2014, voir la Figure 6.3). L'augmentation du budget du secteur est en partie attribuable au programme de subvention de combustible du gouvernement, lancé en réponse aux pics des prix internationaux des carburants en 2008 et 2011. Il est également dû en partie à l'augmentation des investissements dans l'électricité, grâce notamment à une hausse de l'aide au développement. La tendance à la hausse s'inverse légèrement en 2015 comme le montre une baisse de 18 % en termes réels par rapport à l'année précédente. Dans l'ensemble, les allocations budgétaires au secteur ont totalisé 2,5 % du PIB, soit 150 millions de dollars en 2015. Un plan directeur pour la production et le transport de l'électricité a été adopté en 2012 en mettant l'accent sur l'approvisionnement énergétique en utilisant un mélange de gaz naturel et de mazout lourd comme combustible de choix. Il a été complété par un Plan d'action énergétique de trois ans 2015-17 récemment préparé, afin de mieux

⁹⁵ La SOMELEC a été aux prises avec des remboursements de la dette importants et un creusement du déficit en raison des coûts élevés de production qui dépendent de la capacité de production thermique à base de pétrole et des tarifs bas de l'électricité, ce qui entraîne le recours à des subventions gouvernementales. Plus la SOMELEC vend de l'électricité, plus elle encourt de la dette. La dispersion de la production et des installations de distribution sur un vaste territoire a affecté la gestion de la production. Les faibles niveaux de paiement des factures des consommateurs privés et publics et les pertes techniques et commerciales ont, en outre, une incidence défavorable sur la performance financière et opérationnelle de l'agence.

⁹⁶ Le ministère du Pétrole, de l'Énergie et des Mines est responsable de la gestion du secteur de l'énergie.

planifier les investissements. Les besoins d'investissement du secteur pour les cinq années entre 2013 et 2017 ont été estimés à 468 millions de dollars (265 millions pour la production, 158 millions pour le transport, et 47 millions pour la distribution) (SNC LAVALIN 2013). Cependant, la planification des investissements du secteur est faible (il manque la planification des dépenses de moindre coût, les indicateurs, etc.), ce qui entrave la gestion stratégique efficace du secteur ainsi que la viabilité budgétaire et physique.

Figure 6.3 : Allocations du gouvernement pour l'énergie, 2010-15

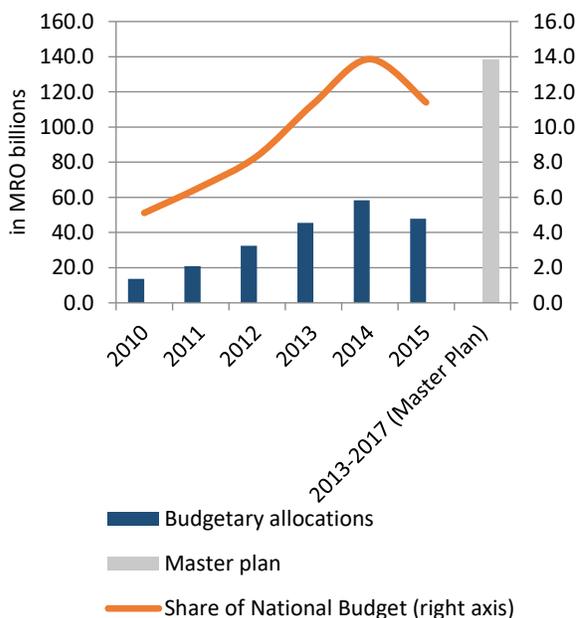
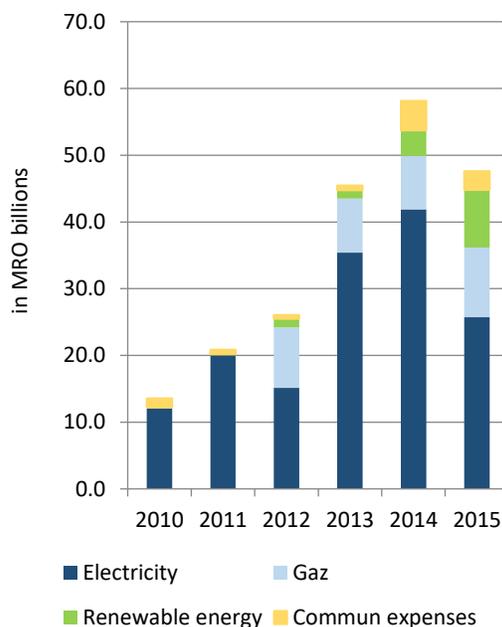


Figure 6.4 : Composition du secteur de l'énergie par sous-secteur (en milliard de MRO) 2010-15



Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

172. **La répartition des ressources publiques reflète la priorité du gouvernement d'élargir l'accès à l'électricité, bien que les récents investissements dans des sources d'énergie moins polluantes et renouvelables montrent une tendance à la hausse prometteuse.** En moyenne, les trois-quarts du budget énergétique total vont au soutien du secteur de l'électricité, ce qui reflète les gains du gouvernement en matière d'accès à l'électricité au cours des dernières années. Les ressources publiques en faveur de l'énergie propre ont principalement porté sur les subventions au gaz butane tandis que les investissements dans l'exploitation du gaz naturel ont été principalement réalisés par un mélange d'investisseurs publics et privés, ainsi que par les partenaires de développement. Ces dernières années montrent une augmentation substantielle des dépenses du gouvernement sur les énergies renouvelables (notamment l'énergie éolienne et solaire), en hausse de 1 % du total des crédits d'investissement de l'énergie en 2010 à 22 % en 2015. Même si ce niveau de financement est encore loin du niveau nécessaire pour initier la transition du pays à l'utilisation à grande échelle des ressources renouvelables, le pays est déjà considéré comme un chef de file dans la sous-région dans la mise en place de projets d'énergie renouvelable (IRENA 2015).

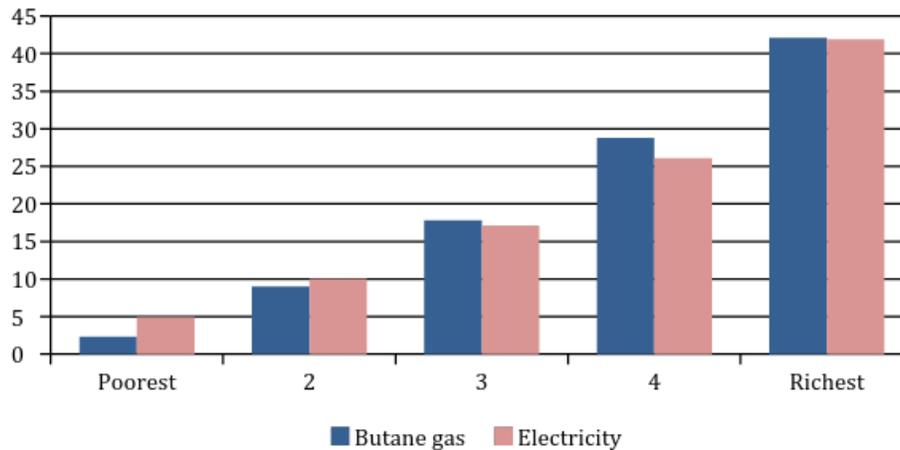
... Et se sont avérées très régressives, particulièrement pour les pauvres en zone rurale

173. **Les initiatives d'accès à l'énergie ont augmenté avec succès l'accès aux services d'électricité parmi les citoyens pauvres, mais les ruraux pauvres restent désavantagés.** L'accès à l'électricité améliore considérablement les conditions des ménages et favorise les activités économiques des populations les plus vulnérables. Il existe beaucoup de preuves suggérant que l'électrification rurale a des bénéfices substantiels, car elle favorise la production ainsi qu'une meilleure santé et éducation pour les ménages (Torero 2014). Un rapport publié par le Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale (IEG 2008) a montré que les taux de rendement des projets d'électrification rurale justifient l'investissement. Néanmoins, comme d'autres pays d'Afrique subsaharienne, le coût élevé des services d'électricité dans des régions éloignées, peu peuplées, avec un terrain difficile, une faible offre en prix abordables et une plus grande perte d'électricité en raison des longues distances, ont entravé les investissements dans l'électrification rurale. Même si l'engagement du gouvernement sur l'électrification rurale est documenté dans ses plans de développement, seule une petite part de l'investissement dans le secteur est allé vers l'électrification rurale, ce qui implique une réticence politique à investir dans les services énergétiques dans les zones rurales. Néanmoins, l'investissement du gouvernement dans l'électrification urbaine ciblant les populations à la périphérie des villes a permis avec succès l'accès des communautés urbaines pauvres, en améliorant leur qualité de vie et leur statut socioéconomique.

174. **L'énergie traditionnelle issue de la biomasse est la principale source énergétique pour la plupart de la population rurale, mais elle est associée à des effets négatifs importants sur la santé et l'environnement.** La principale utilisation de l'énergie dans les ménages est pour la cuisson, suivie du chauffage et de l'éclairage (IEA 2006). Étant donné les faibles niveaux d'électrification dans les zones rurales en Mauritanie, la majeure partie de la population dépend des ressources énergétiques non commerciales pour leurs besoins. La biomasse traditionnelle, telle que le bois de chauffage, le charbon de bois, les déchets agricoles et les déjections animales, fournit 64 % de la consommation énergétique primaire. Cependant, lorsque la biomasse est utilisée comme combustible principal pour la cuisson, elle est habituellement brûlée inefficacement, ce qui entraîne des émissions importantes de polluants atmosphériques qui affectent les taux de mortalité et de morbidité humaines, en particulier pour les enfants (Yeh, 2004). Le recours à la biomasse pour l'énergie peut également nuire à l'éducation, au revenu, et à l'environnement (IEA 2006).

175. **Le programme de subvention pour l'énergie de la Mauritanie, introduit en 2011 en réponse à l'augmentation des prix du pétrole, est destiné à protéger le niveau de consommation de l'ensemble de la population, mais s'est avéré fortement régressif.** En réponse à des pressions financières en raison des prix élevés du pétrole et à une masse salariale accrue, la stratégie d'ajustement budgétaire de la Mauritanie inclut les subventions énergétiques pour soutenir les dépenses sociales les plus nécessaires tout en permettant des coupes budgétaires dans d'autres domaines. Le but du programme de subvention de l'énergie était double : i) donner aux ménages à faible revenu dans les communautés forestières un accès libre aux bouteilles de butane pour cuisiner, générer des externalités positives en ce qui concerne les revenus, la santé et l'environnement ; et ii) améliorer l'accès à une énergie abordable pour les familles pauvres en subventionnant les coûts d'électricité. Malgré l'intention de parvenir à un certain type de redistribution aux pauvres, le gouvernement a reconnu que – comme l'expérience d'autres pays – le programme a fortement favorisé les riches au détriment des pauvres. Selon le FMI, seulement 13 % des subventions à l'électricité et au gaz butane ont été capturés par les 40 % des ménages les plus pauvres, contribuant ainsi à l'inégalité des revenus plutôt qu'à sa réduction (Figure 6.5).

Figure 6.5 : Part des subventions sur le gaz et l'électricité reçue par les quintiles des plus pauvres et des plus riches, 2011



Source : IMF 2013.

Le gouvernement est devenu dépendant de l'aide extérieure

176. **La politique de financement de la Mauritanie pour le secteur a mis l'accent sur les subventions à l'énergie depuis 2011 ; même si le gouvernement a été en mesure de capitaliser sur les récents prix bas du pétrole et a réformé ses subventions en 2015.** Entre 2010 et 2014, les subventions et les transferts représentaient en moyenne plus d'un tiers des crédits totaux du secteur, finançant largement les subventions pour le gaz butane et l'électricité. À leur apogée en 2012, les subventions énergétiques se sont élevées à 4 % du budget national et 1 % du PIB. Malgré une légère baisse en 2013, les crédits pour les subventions sont restés élevés, à 14 milliards de MRO (46,6 millions de dollars) (Figure 6.6). Ces subventions ont représenté non seulement une ponction sur le budget, mais à certains égards, ont plus miné que soutenu l'énergie durable en éloignant les ressources publiques des investissements dans des sources d'énergie alternatives ou des programmes en faveur des pauvres dans le secteur. La récente baisse des prix internationaux du pétrole a donné au gouvernement l'occasion de réviser la politique de subvention de la Mauritanie avec une marge sociale et économique limitée. En 2015, le gouvernement a supprimé les subventions à l'électricité et a réduit les subventions pour le gaz butane à 7 milliards de MRO (23,3 millions de dollars), libérant ainsi des ressources pour d'autres dépenses sociales et des infrastructures indispensables⁹⁷.

177. **Les dépenses en salaires et en biens et services ont été faibles, ce qui affecte la performance des opérations et des services⁹⁸.** Les crédits pour les salaires ont connu une augmentation modeste mais restent inférieurs à 2 % des crédits budgétaires totaux. De même, les biens et services ont représenté, en moyenne, moins de 2 % du budget total du Ministère entre 2010 et 2014, malgré un triplement en 2014. Le budget d'investissement a plus que triplé entre 2010 et 2015 (de 10 milliards de MRO, soit 33,3 millions de dollars, à 40 milliards de MRO, soit 133 millions US \$), et malgré une baisse en termes réels en 2015, sa part du budget total du secteur représentait encore 83 % dans la même année. Compte tenu de ces flux importants d'investissement dans le secteur au cours de l'année écoulée, le faible niveau de financement des biens et services suggère qu'une attention insuffisante est accordée aux surcoûts récurrents attribuables à l'augmentation des dépenses en capital. Ceux-ci peuvent à leur tour affecter les

⁹⁷ FMI, République Islamique de Mauritanie– 2016 Article IV de la Consultation, Janvier 2016

⁹⁸ Note. Les subventions à l'énergie ont été gérées dans le passé par le biais de comptes spéciaux, mais elles ont été incluses au budget du ministère du Pétrole, de l'Énergie et des Mines (MPÉM) depuis 2010 pour améliorer la transparence budgétaire.

dépenses de fonctionnement et de maintenance (O&M) nécessaires pour assurer la viabilité d'un investissement.

Figure 6.6 : Composition du Budget de l'énergie par catégorie économique, 2010–15

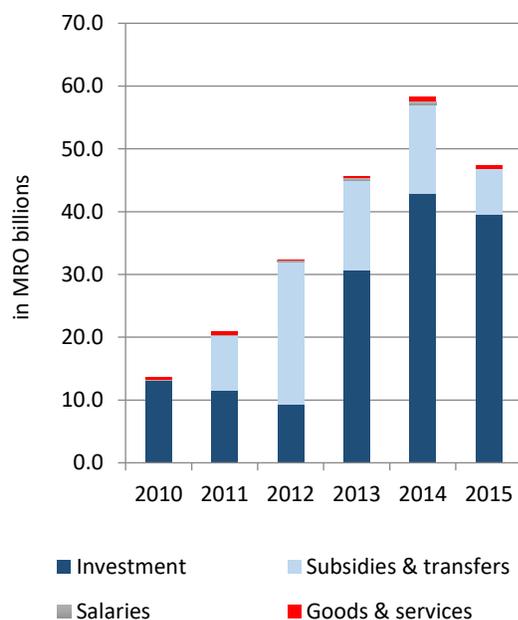
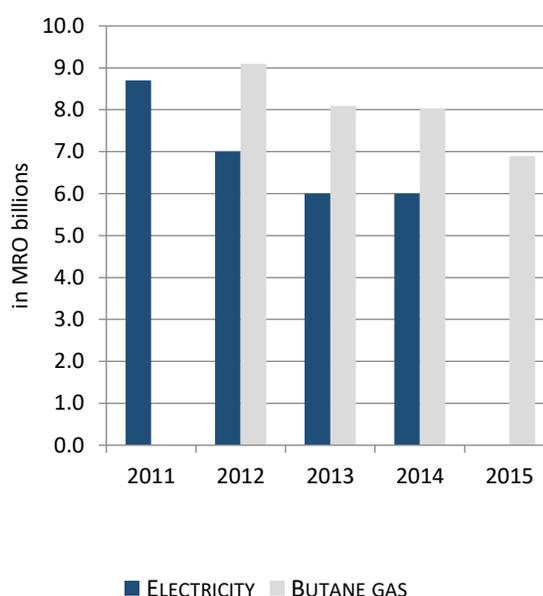


Figure 6.7 : Composition des subventions, 2011–15



Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

178. **La majeure partie de la croissance du secteur de l'investissement a découlé de l'aide au développement, ce qui remet en question la crédibilité du budget et contribue à un système de double budget.** Sur le plan intérieur, les investissements financés dans le secteur de l'énergie ont été de moindre priorité pour le gouvernement au cours des dernières années ; en dépit de quelques fluctuations, les allocations budgétaires pour les investissements montrent une tendance à la baisse, diminuant de 72 % en termes réels entre 2010 et 2015 (de 10 milliards de MRO à 3 milliards de MRO respectivement –33,3 millions de dollars à 10 millions de dollars). La plupart des investissements du gouvernement étaient dédiés au soutien de l'expansion de l'électricité dans les deux plus grandes villes, Nouakchott et Nouadhibou, ainsi que quelques nouveaux lieux d'électrification rurale. Comme dans d'autres pays de la région, l'enveloppe restreinte des ressources du gouvernement implique qu'une grande partie du financement des investissements du secteur de l'énergie en Mauritanie provient de partenaires internationaux de développement, qui passent de 21 % du financement total du secteur en 2010 à 66 % en 2014⁹⁹.

179. **Un examen des projets des donateurs sur la période 2010-14 montre que la majeure partie de l'aide se concentre sur des projets d'électricité à Nouakchott et à Nouadhibou, alors que seuls quelques-uns ont ciblé l'électrification rurale¹⁰⁰.** Toutefois, l'aide au développement a joué un rôle essentiel dans

⁹⁹ De nombreux partenaires de développement sont actifs dans le secteur de l'énergie de la Mauritanie. Plusieurs partenaires de développement (y compris la Banque islamique de développement, l'Union Européenne, le Fonds arabe pour le développement économique et social, l'Agence Française de Développement, la France, le Programme de développement des Nations Unies et l'Espagne) ont soutenu 20 projets axés sur les installations de production d'électricité dans les zones rurales, des centrales d'énergie éolienne, une centrale hybride solaire-thermique, et la modernisation du système de production nationale d'électricité et de transport. (IRENA 2015)

¹⁰⁰ Il est à noter que l'AFD a fourni un appui budgétaire au secteur ; cela est comptabilisé dans le total de l'aide des bailleurs de fonds, mais son utilisation et sa destination ne peuvent être évaluées en détail.

le soutien des énergies renouvelables, en particulier au cours des trois dernières années. La nature hors budget de l'aide des bailleurs de fonds exacerbe également davantage le problème d'un budget récurrent et d'investissement distinct. Comme il est peu probable que des fonds suffisants pour l'O&M soient assurés pour les investissements financés par l'extérieur dans le budget national, ceci pourrait affecter la viabilité financière de ces investissements.

Figure 6.8: Composition du budget d'investissement par sources de financement, 2010–15

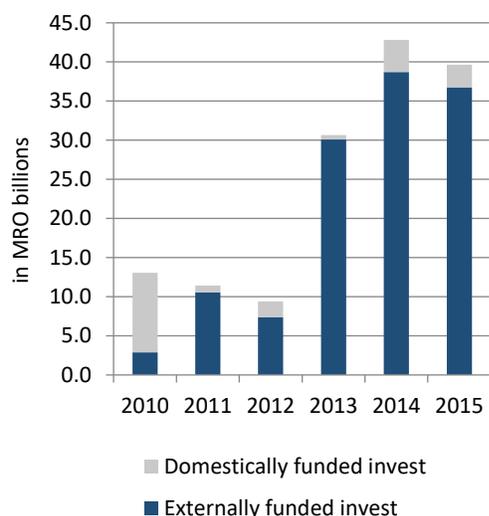
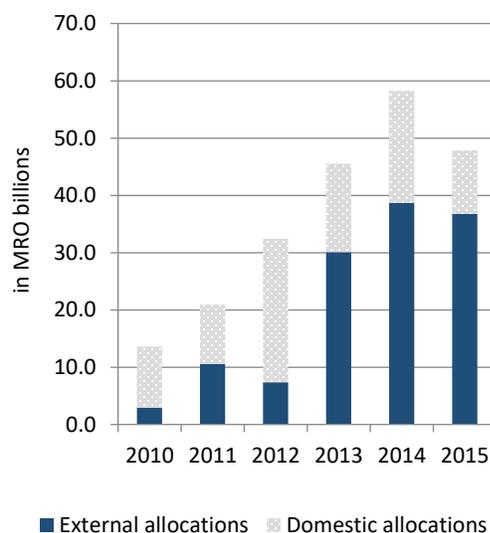


Figure 6.9: Composition du budget de l'énergie par sources de financement, 2010–15



Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

180. **Les investissements publics dans le secteur de l'énergie, notamment ceux financés par l'extérieur, souffrent d'un taux faible d'exécution du budget.** Plusieurs investissements financés au niveau national inclus dans le budget 2013 ont été réduits en raison de contraintes d'absorption du ministère du Pétrole, de l'Énergie et des Mines (MPÉM). Ces projets incluent les projets prioritaires de soutien à l'électrification rurale (0,6 milliard de MRO – 2 millions de dollars), les énergies renouvelables (1,2 milliard MRO – 4 millions de dollars), et la SOMELEC (2 milliards de MRO – 6,6 millions de dollars). Les difficultés de priorisation, de planification et de gestion des projets d'investissement sont exacerbées par le fait qu'une grande partie du budget d'investissement soit financée et exécutée hors budget par les partenaires de développement. Un examen d'investissements sélectionnés financés par l'extérieur montre également des difficultés dans l'absorption des ressources publiques financées par l'extérieur – les taux d'exécution des projets s'étalant de 2 % à 80 %. Cette faible performance de l'exécution est due à un certain nombre de facteurs tels que le lent processus de passation des marchés, la faible capacité technique de budgétisation et de planification, et les procédures complexes des donateurs. Néanmoins, les taux d'exécution élevés des projets financés au niveau national sont en partie le signe de contrôles faiblement menés, ce qui augmente le risque de fraude dans les passations de marchés et de corruption.

La situation financière de la SOMELEC s'est améliorée, mais l'exposition au pétrole la rend vulnérable aux hausses de prix

181. **Le gouvernement a mis en place un plan de relance du secteur afin d'améliorer la situation financière de la SOMELEC, mais les faiblesses de gestion et de gouvernance restent un défi majeur.** Le plan de relance du secteur comprend cinq composantes à moyen terme pour la SOMELEC : i) renforcer le

contrôle du secteur par le ministère de tutelle, y compris par le biais d'un accord de performance mis à jour entre le gouvernement et la SOMELEC ; ii) recapitaliser la société grâce à une restructuration financière ; iii) investir et réhabiliter de toute urgence les infrastructures de production et de distribution ; iv) améliorer la performance commerciale, y compris par l'introduction de compteurs de prépaiement ; et v) restructurer les ressources humaines et augmenter la formation. Le plan de relance est mis en œuvre avec le soutien de l'Agence Française de Développement (AFD), et a inclus une consolidation de dettes croisées entre le gouvernement et la SOMELEC, et une recapitalisation de celle-ci. D'autres mesures récentes comprennent un contrat de performance entre la SOMELEC et le gouvernement, mais il manque un cahier des charges et des décrets d'application.

182. **Bien que des efforts aient été entrepris pour maîtriser les pertes techniques et non-techniques entre 2010 et 2013, ces efforts n'ont pas été maintenus au cours des deux dernières années.** La SOMELEC a été en mesure de réduire les pertes techniques et commerciales de 29 % en 2010 à 23 % en 2013, tout en améliorant sensiblement le taux de collecte de 62 % en 2010 à 82 % en 2013. Malheureusement, l'efficacité globale du réseau a chuté à nouveau, en baisse à 70,7 % en 2015, en-dessous du niveau de 2010 (Tableau 6.1). Ainsi, le résultat financier positif affiché en 2015 est principalement le résultat de la chute spectaculaire des prix du pétrole, sur laquelle SOMELEC n'a aucun contrôle.

Tableau 6.1 : Indicateurs clés de performance de la SOMELEC

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Tendance Récente
Nombre de Clients	124 153	144 090	161 091	178 258			↑
Production Nette (MWh)	516 489	524 688	586 249	641 560			↑
Énergie Facturée (MWh)	368 044	389 431	447 096	494 352	687 000		↑
Efficacité Globale (Énergie Facturée/Production Nette)	71,3%	74,2%	76,3%	77,1%	75,45%	70,7 %	↓
Taux moyen de collecte	61,5%	63,0%	77,2%	81,7%			↑
Des agences gouvernementales	8,7%	23,7%	45,7%	82,76%			↑
Des clients privés	88,1%	88,58%	89,16%	81,45%			↓
Prix de vente moyen (UMA/kWh)	70,9	70,9	73,0	70,3			

Source : Rapports annuels de la SOMELEC

183. **La SOMELEC demeure financièrement insolvable et nécessite une recapitalisation urgente.** Entre 2010 et 2014, le déficit des revenus de la SOMELEC a diminué, passant de 12,1 milliards de MRO (42 millions de dollars) à environ 2,3 milliards de MRO (7,8 millions de dollars) en 2014 et ce déficit se traduit par un excédent en 2015¹⁰¹. Il est aussi à noter le fait que la SOMELEC n'a reçu aucune subvention de fonctionnement en 2015. Néanmoins, les années consécutives de résultats négatifs ont affecté le bilan de la SOMELEC : sa composante en capitaux propres est négative en 2015 avec un capital versé de 42,3 milliards de MRO (141 millions de dollars) par rapport à des résultats négatifs non répartis de 48 milliards de MRO (160 millions de dollars). La société fonctionne actuellement avec une dette à court, moyen et long terme ; elle est techniquement insolvable. Cela témoigne de l'urgence de la nécessité d'une injection de capital.

¹⁰¹ SOMELEC, Budgets 2016 et 2015

Tableau 6.2 : Revenus, dépenses et résultats opérationnels nets de la SOMELEC, 2010–15 (Millions de MRO)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Tendance récente
Ventes	23 693	25 149	28 981	31 508	35 145	40 257	↑
Autres Revenus	150	1 026	1 059	1 238	1 544	1 200	↑
Subventions de fonctionnement	0	8 700	7 000	6 000	6 000	0	↑
Total des revenus	23 843	34 875	37 040	38 746	42 688	41 547	↑
Frais du fuel et de l'énergie	21 907	26 426	28 882	29 361	31 230	26 774	↑
Autres charges (SG&A, D&A, dépenses d'intérêt, taxes...)	14 008	13 638	12 876	13 115	13 799	14 490	↓
Total des dépenses	35 915	40 064	41 758	42 476	45 029	41 264	↓
Résultat opérationnel	(12 072)	(5 189)	(4 718)	(3 731)	(2 341)	193	↑

Source : SOMELEC, états financiers audités

Domaines clés de réforme

184. Il y a quelques réformes importantes que le secteur peut entreprendre pour améliorer l'accès et l'efficacité

- **Il est absolument impératif de réduire les pertes du réseau d'au moins un tiers.** Sans amélioration du réseau et de la facturation, le tarif de l'électricité, qui est déjà élevé en termes absolus (20 USc/kWh), devra être augmenté pour combler l'écart entre les recettes et les coûts. La SOMELEC a démontré qu'elle a la capacité de réduire ces pertes entre 2010 et 2013.
- **Réduire la dépendance au fuel importé en encourageant le projet *Banda Gas-to-Power*.** Actuellement, le secteur est fortement tributaire du mazout pour la production d'électricité, qui se trouve être compétitif dans un contexte de prix du pétrole déprimés. Cependant, il est recommandé au gouvernement de continuer à diversifier le mix énergétique à travers des investissements tels que le projet *Banda Gas to Power* soutenu par la Banque mondiale, même si ce projet connaît des difficultés à voir le jour.
- **Se prémunir contre les variations des prix du pétrole à court et à moyen terme.** Compte tenu du contexte de prix du pétrole exceptionnellement bas, la SOMELEC devrait utiliser des instruments de prévention afin de verrouiller les prix bas pour réduire l'impact des hausses futures des prix du pétrole sur ses résultats financiers.
- **Réviser la structure tarifaire de l'électricité.** La structure tarifaire doit être révisée pour permettre à la SOMELEC d'investir correctement dans l'amélioration de la maintenance et des systèmes et pour améliorer l'équité. Concevoir une meilleure structure tarifaire devrait commencer par une méthodologie claire pour fixer des tarifs qui reflètent les coûts, mise en œuvre via une approche par étapes pour aider à atténuer l'impact sur les dépenses d'énergie des ménages et accompagnée d'une stratégie de communication de grande envergure pour gagner le soutien du public.
- **Des mesures bien ciblées visant à atténuer l'impact sur les pauvres.** Garder le tarif social de l'électricité qui protège les clients les plus vulnérables serait une bonne option jusqu'à ce que de meilleurs mécanismes d'aide sociale puissent être développés ou échelonnés vers le haut (par exemple, le programme de transfert de fonds). L'efficacité du programme LGP pourrait être affinée pour mieux cibler les pauvres, par exemple à travers la subvention de petites bonbonnes de gaz, mais pas de celles utilisées par les consommateurs à grande échelle. Les ressources budgétaires libérées pourraient alors être également utilisées pour développer des programmes avec des résultats rapides et tangibles (par exemple, repas scolaires, travaux publics, ou réduction

des frais d'éducation et de santé).

- **Promouvoir l'électrification rurale.** Bien planifiées, soigneusement ciblés et mis en œuvre efficacement, les programmes d'électrification rurale apportent d'énormes avantages pour les populations rurales. Une politique d'électrification rurale rigoureuse et une vision claire des programmes, ainsi que la mobilisation des ressources, sont des éléments clés pour créer des programmes d'électrification rurale à l'échelle nationale.
- **Développer des réseaux d'électricité, en particulier dans la vallée du fleuve Sénégal.** La priorité devrait être donnée au cours des prochaines années au développement des réseaux d'électricité pour permettre aux zones frontalières d'utiliser des lignes électriques de transport existantes pour tirer profit de l'énergie excédentaire disponible dans le pays. En particulier, l'installation de systèmes électriques de basse et moyenne tension dans les zones agricoles de la vallée du fleuve Sénégal pourrait accélérer l'industrialisation du pays, en particulier l'industrie alimentaire, améliorant directement les conditions de vie de la population.
- **Une meilleure gouvernance et une meilleure gestion.** La SOMELEC a besoin d'une meilleure gouvernance et des contrôles internes pour améliorer la responsabilisation, la transparence et la fiabilité des données. Une première étape cruciale pour y parvenir serait celle d'améliorer la mise en œuvre du contrat de performance actuelle.
- **Encourager les PPP.** Le secteur a besoin d'investissements urgents et importants dans l'infrastructure de nouvelle génération, de transmission, et de distribution. Compte tenu de la pénurie de fonds publics, le gouvernement pourrait tirer profit de partenariats avec le secteur privé par le biais d'accords de PPP pour améliorer la qualité des projets dans la transmission et la distribution. Une condition préalable essentielle serait un climat d'investissement sain et un cadre juridique pour définir les responsabilités du secteur public.
- **Accroître les investissements dans les énergies renouvelables.** Dans un pays comme la Mauritanie, la nature décentralisée des énergies renouvelables peut avoir des avantages énormes, en particulier pour les zones rurales les plus pauvres. Les énergies renouvelables peuvent offrir une alternative d'énergie sûre et fiable capable d'augmenter le niveau de vie des communautés rurales et moins développées. En outre, les autorités locales peuvent investir dans des infrastructures et des services d'énergie renouvelable locale, permettant de créer une valeur ajoutée locale significative en termes de création d'emplois et de stimuler la croissance économique locale.
- **Améliorer la coordination et la gestion de l'aide.** La création d'une plateforme de concertation et d'échanges entre les acteurs du secteur de l'électricité permettrait d'optimiser les ressources et d'améliorer la mise en œuvre des projets, en particulier en ce qui concerne la programmation, le suivi, et l'évaluation des investissements au niveau national. Parallèlement, la mise en place d'un système d'information fiable sur l'aide des donateurs peut contribuer à améliorer la traçabilité, la responsabilité et la transparence dans la gestion de l'aide.

Observations finales

185. Le présent rapport a examiné les tendances en matière de budgétisation et de dépenses publiques entre 2010 et 2015 en mettant l'accent sur l'impact des dépenses publiques mauritaniennes sur la pauvreté.

186. **La Mauritanie a bénéficié d'un environnement macroéconomique extrêmement positif au cours de la période considérée, stimulé par les prix élevés des matières premières et résultant en une grande manne pour l'État.** Un grand nombre d'investissements ont été financés au cours de la période, mais leur impact sur la croissance a été freiné par de mauvaises pratiques de sélection des investissements et une faible rentabilité. Maintenant que le super-cycle des matières premières est arrivé à son terme et que les perspectives à moyen terme restent modérées, le gouvernement mauritanien devra mener une gestion avec des budgets plus serrés dans les années à venir. Cela exigera une utilisation plus efficace des ressources rares. Un effort consciencieux sera nécessaire pour élargir l'assiette fiscale et réduire la dépendance à l'égard des revenus volatils des industries extractives. La volonté politique sera essentielle pour renforcer la gestion des finances publiques et les pratiques de gestion des investissements publics.

187. **La Mauritanie a connu une réduction remarquable de la pauvreté entre 2008 et 2014, mais la contribution exacte des programmes publics à ce résultat n'est pas claire. Ce rapport constate que les dépenses publiques dans l'ensemble n'ont pas été bien ciblées ni efficaces et que, de ce fait, elles n'ont probablement pas eu d'impact.** Cet examen a révélé que la plupart des investissements publics n'ont pas été bien ciblés ou efficaces. Il a également constaté que les dépenses publiques sont largement régressives dans les secteurs sociaux tels que l'éducation, la santé, et l'agriculture où les fonds sont dépensés pour l'administration centrale, l'enseignement universitaire et les bourses d'études, les hôpitaux urbains, etc. – et qu'en conséquence les ruraux pauvres sont extrêmement défavorisés et mal desservis. Lorsqu'ils y accèdent, les services prodigués aux pauvres sont souvent de mauvaise qualité : les problèmes d'efficacité abondent, tels que les centres de santé qui manquent de médicaments essentiels et les enseignants qui sont absents dans les écoles publiques. Les programmes d'urgence de filets sociaux et les subventions agricoles ont bénéficié d'un financement plus important, mais les programmes restent fragmentés et mal ciblés. En conséquence, les plus pauvres sont incapables d'accéder à des services de base et leurs possibilités de prendre part à la société mauritanienne en tant que citoyens actifs et productifs sont limitées. À plus long terme, cette exclusion peut nourrir un ressentiment et devenir une source d'instabilité sociale.

188. **En particulier, des contrôles plus stricts sont nécessaires pour protéger les fonds publics contre la fraude, la corruption et le gaspillage.** La croissance du PIB a été stimulée par la formation de capital, mais les rendements financiers et sociaux futurs sur les projets d'investissement public restent incertains compte tenu de la faiblesse des systèmes pour assurer une bonne évaluation des projets, la sélection, la programmation, l'exécution et le contrôle. Dans un premier temps, la priorité devrait porter sur la mise en œuvre des éléments de base de la sélection et de l'évaluation formelle de projets, de l'exécution et des contrôles en vue de i) permettre à des projets d'investissement de progresser à la seule condition qu'ils soient suffisamment matures et les surveiller de près ii) utiliser efficacement les ressources en obtenant une rentabilité dans les marchés publics et gérer attentivement les contrats pour éviter les dépassements de coûts et de délais et iii) assurer que les projets d'investissement soient audités et évalués ex post selon les besoins.

189. **Enfin, des contraintes de financement plus strictes rendent encore plus urgent le recueil de données au temps opportun pour suivre les dépenses publiques de manière appropriée et l'exigence**

de résultats. Les différences dans les classifications budgétaires et une fragmentation des données budgétaires font qu'il est impossible pour les autorités de préparer des rapports complets et en temps opportun sur l'exécution de leur budget total et empêche ainsi un suivi exhaustif des dépenses publiques, des crédits budgétaires jusqu'au paiement. Des données incomplètes et fragmentées ainsi qu'un faible suivi augmentent également les risques de gaspillage, de fraude et de corruption dans les dépenses publiques, ce que la Mauritanie doit éviter dans les années à venir.

Bibliographie

- ADE (Analysis for Economic Decisions). 2014. "Évaluation PEFA et rapport d'analyse des performances du système de GFP en Mauritanie." Lettre de Marché N°2014/344228, ADE. www.finances.gov.mr/documents/MINISTERE_DES_FINANCES/rapport_final_PEFA.pdf.
- Boukhars, Anouar. 2012. "The Drivers of Insecurity in Mauritania". Paper, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- Dessus, Sébastien and Aristomene Varoudakis. 2013. "Protecting Public Investment against Shocks in the West African Economic and Monetary Union", Policy Research Working Paper, Banque mondiale, Washington. <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-6562>.
- Didi, Mohamed. 2015. "Système de subventionnement en Mauritanie." (Draft).
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2013. *FAO Statistical Year Book 2013: World Food and Agriculture*. Rome: FAO.
- Fraser Institute. 2015. *Economic Freedom of the World: 2015 Annual Report*. Fraser Institute. <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2015.pdf>.
- IEA (International Energy Agency). 2006. "Energy for Cooking in Developing Countries." In IEA, *World Energy Outlook 2006*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/weo-2006-16-en>.
- IFC (International Finance Corporation). 2014. *Mauritania: Country Profile 2014*. Enterprise Surveys. Washington : IFC.
- IMF (International Monetary Fund). 2011. "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency", IMF Working Paper WP/11/37, Washington.
- . 2013. *Case Studies on Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*. Washington: IMF.
- . 2015. "The Islamic Republic of Mauritania Article IV Consultation." IMF Country Report No. 15/35. IMF, Washington.
- IRENA (International Renewable Energy Agency). 2015. *Mauritania: Renewables Readiness Assessment*. IRENA.
- MAED (Ministry of Economic Affairs and Development). 2015. *Rapport d'état sur le système éducatif national en Mauritanie (RESEN)*. MAED, République islamique de Mauritanie.
- Ministère de l'Agriculture. 2015. *Plan National de Développement Agricole (PNDA) 2015-2025*. Ministère de l'Agriculture, République islamique de Mauritanie.
- Ministère des Affaires Islamiques et de l'Enseignement Originel. 2010. *Les Mahadras et les Mosquées en Mauritanie*. Ministère des Affaires Islamiques et de l'Enseignement Originel, République islamique de Mauritanie.
- Ministère de l'Education. 2015. "Situation 2015 des indicateurs du PNDSE." (Draft). Ministère of Education, République de Mauritanie.
- Ministère de la Santé. 2014a. *Bilan 2014 et plan d'action opérationnel 2015*. Ministère de la Santé, République islamique de Mauritanie. http://www.sante.gov.mr/?wpfb_dl=105.
- . 2014b. *Audit Institutionnel du Secteur de la Santé en Mauritanie*. Rapport. Ministère de la Santé, République islamique de Mauritanie. http://www.sante.gov.mr/?wpfb_dl=114.
- . 2015. *Rapport des comptes de la santé – Années : 2011-2012 et 2013*. Ministère de la Santé, République islamique de Mauritanie. http://www.sante.gov.mr/?wpfb_dl=101.
- Rajaram, Anand, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, et Jim Brumby. 2010. "A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Efficiency." Policy Research Working Paper 5397, Banque

mondiale, Washington. <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-5397>.

République islamique de Mauritanie. 2015. *Profil de la Pauvreté en Mauritanie*. République islamique de Mauritanie.

SNC LAVALIN. 2013. “Étude tarifaire de la SOMELEC.” Final Report 510110-4SRP-0300-02. SNC LAVALIN.

Torero, Maximo. 2014. “The Impact of Rural Electrification.” Paper prepared for the 11th Conference AFD PROPARCO/EUDN: Energy for Development, November 2014.

UNESCO (United Nations Education, Scientific and Cultural Organization). 1998. *Wasted Opportunities: When Schools Fail. Education for All Status and Trends 1998*. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001139/113958e.pdf>.

UNICEF (United Nations Children’s Fund). 2008. *Mauritanie Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples – MICS3 – 2007: Suivi de la situation des femmes et des Enfants*. Final Report. UNICEF.

———. 2014. *Mauritanie Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples – MICS4 – 2011 : Suivi de la situation des femmes et des Enfants*. Final Report. UNICEF.

WHO (World Health Organization). 2011, *The Abuja Declaration: Ten Years On*. WHO. http://www.who.int/healthsystems/publications/abuja_report_aug_2011.pdf.

———. 2013. *Indice de disponibilité et de capacité opérationnelle des services (SARA): Mauritanie, 2013*. WHO. http://www.who.int/healthinfo/systems/sara_reports/en/.

———. 2015. *World Health Statistics: 2015*. Luxembourg: World Health Organization.

Banque mondiale. 2008. *World Development Report – Agriculture for Development*. Washington: Banque mondiale.

Banque mondiale 2016. *Islamic Republic of Mauritania: Poverty Dynamics and Social Mobility 2008-2014*, Washington: Banque mondiale

———. 2011. *Practitioner’s Toolkit for Agriculture Public Expenditure Analysis*. Washington : Banque mondiale.

———. 2013. *Gouvernance du Secteur Parapublic en République Islamique de Mauritanie*. Report No. 78013-MR, Washington : Banque mondiale.

———. 2014a. *Investment Climate Assessment 2014: Policy Uncertainty in the Midst of a Natural Resources Boom*. Main Report. Washington : Banque mondiale.

———. 2014b. *Building on Crisis Response to Promote Long-Term Development: A Review of Social Safety Net Programs in the Islamic Republic of Mauritania 2008–2013*. Report No. 87232-MR. Washington : Banque mondiale.

———. 2014c. *Mauritania, Senegal, Mali – Banda Gas to Power Project*. Report No. 83025-MR. Washington: Banque mondiale.

———. 2015. *Haiti – Towards Greater Fiscal Sustainability and Equity: A Discussion of Public Finance*. Public Expenditure Review (PER), Washington: Banque mondiale.

———. 2016. “Banda Gas to Power Project – Project Update.” Banque mondiale, Washington.

Yeh, Ethan. 2004. “Indoor Air Pollution in Developing Countries: Household Use of Traditional Biomass Fuels and the Impact on Mortality.” University of California, Berkely.

Annexe A1 : Résumé des scores PEFA 2008 et 2014

Tableau A1 : Scores PEFA, 2008 et 2014

	2008	2014	Tendance
A. EXECUTION - PFM : Crédibilité du budget			
PI-1 Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	C	C	=
PI-2 Composition des dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	D+	-
PI-3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	D	-
PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	B+	A	+
B. QUESTIONS TRANSVERSALES CLÉS : exhaustivité et transparence			
PI-5 Classification du budget	C	C	=
PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	D	-
PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration	C	D	-
PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D+	B	+
PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public.	D+	D+	=
PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires	B	C	-
C. CYCLE DU BUDGET			
Ci) Budgétisation basée sur les politiques publiques			
PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budgétaire	A	D+	-
PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire, la politique des dépenses publiques, et la budgétisation	B	C+	-
Cii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget			
PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	B	=
PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt	C+	C	=
PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	D+	D+	=
PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C+	D+	-
PI-17 Enregistrement et gestion des soldes de trésorerie, de la dette et des garanties	B	C	-
PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie	D+	D+	=
PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics		B	
PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	D+	C+	+
PI-21 Efficacité de l'audit interne	D+	D+	=
Ciii) Comptabilité, Enregistrement et rapports financiers			
PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes	C+	C+	=
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services	D	D	=
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C+	B+	+

PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	D+	=
Civ) Surveillance et audits externes			
PI-26 Etendue, nature et suivi de l'audit externe	D+	D+	=
PI-27 Examen législatif de la Loi de Finances annuelle	C+	D+	-
PI-28 Examen législatif des rapports d'audit externe	C+	NN	
D. PRATIQUES DES DONATEURS			
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	NN	D	
D-2 Renseignements financiers fournis par les partenaires de développement pour la budgétisation et les rapports sur les projets et programmes d'aide	D+	D+	=
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D	D	=

Annexe A2 : Liste des systèmes d'information sur la gestion financière en Mauritanie

1. **RACHAD (Réseau automatisé de chaîne de la dépense)** : Le logiciel RACHAD a été utilisé depuis 2006 par la Direction du budget pour gérer l'allocation des ressources et des engagements budgétaires, et la préparation des ordres de paiement. RACHAD est un package commercial développé par ST2I, en Tunisie, en utilisant la plateforme de base de données Oracle. Le déploiement initial de RACHAD a été financé par le *Projet de renforcement des capacités du secteur public* (PRECASP) pour environ 146 000 dollars. Ce système basé sur le web peut être utilisé par 250 utilisateurs simultanés pour gérer les dépenses budgétaires courantes et en capital. L'interface entre RACHAD et la Banque centrale (BCM) a été développée par un autre contrat en 2011 (99 000 dollars). Bien que la nouvelle interface ait amélioré la rapidité des traitements des paiements (chèque ou espèces), la durée totale de ces traitement est d'environ 3-5 jours. Cela devrait être amélioré au cours de la mise en œuvre du nouveau projet avec l'introduction de systèmes de paiement électronique et d'opérations de trésorerie avec compte unique (TSA). Le système est également lié à Beite El Male pour le traitement des ordres de paiement.
2. **Beite El Male Système de comptabilité du Trésor** : le logiciel Beite El Male a été développé par un consultant/firme locale en 2002 pour automatiser la comptabilité du gouvernement central et les fonctions de reporting. La Direction du Trésor utilise ce système pour enregistrer toutes les transactions budgétaires en combinant les données des recettes / dépenses reçues des impôts / douanes et d'autres entités. Le logiciel a été développé en utilisant une plateforme commerciale (WinDev) et se fonde sur une base de données MS SQL. L'équipe a été informée que le différend entre le ministère de l'Économie et des Finances et le développeur du logiciel en ce qui concerne la propriété du code source a été résolu, et le développement d'interfaces avec d'autres systèmes est en cours (SITP, JIBAYA, SYDONIA, NOVA, TEHLIL, etc.).
3. **SITP (Système d'information Trésor public)** : le système SITP a été développé par une entreprise locale en 2005 pour soutenir le suivi des dépenses publiques avec des mises à jour dynamiques (quotidiennes) sur le site du Trésor. Il prend également en charge le dépôt électronique des documents de transaction (environ 450 000) dans les archives du Trésor (en format PDF). Les interfaces avec d'autres systèmes de PFM devraient être mises au point au T4 2014. D'autres entités de PFM auront accès en lecture seule aux dossiers de SITP une fois que ces interfaces seront terminées. Le SITP est une plateforme logicielle développée localement sur le Web et basée sur des solutions open source (Java et MySQL). Les rapports sur les recettes budgétaires (y compris les industries extractives) et les dépenses sont publiés sur le site Internet du Trésor régulièrement.¹⁰²
4. **JIBAYA (Système d'administration fiscale) + Numéro d'Identifiant Fiscal (NIF)** : la Direction générale des impôts (DGI) a signé un contrat avec Arab Soft, Tunisie¹⁰³, en Avril 2011 pour 648 000 dollars, pour le développement d'une application sur le web du système d'imposition (JIBAYA) (logiciel développé localement basé sur Java, Oracle et Logic Web). Trois contrats supplémentaires ont été signés en mai 2013 pour des licences Oracle, des postes de travail, du matériel et de l'équipement de réseau (590 000 dollars au total). Le développement des exigences du système, les tests et les phases d'acceptation ont été achevés en trois ans, et le système est pleinement opérationnel depuis 2014 (avec un coût total d'environ 1 238 000 de dollars). L'équipe a été informée que les délais pour la mise en œuvre de JIBAYA étaient dus à d'importants besoins de personnalisation de la DGI pour se conformer à la nouvelle législation et à la réglementation, ainsi que l'introduction de nouveau numéro d'identification fiscale (NIF). Le système

¹⁰² Voir le site du trésor <http://www.tresor.mr/>.

¹⁰³ Site web: <http://www.arabsoft.com.tn/>.

comprend un certain nombre de modules clés pour soutenir l'évaluation fiscale, le dépôt, les collectes, la gestion des cas, les taxes sur les véhicules, etc. Les défis restants comprennent l'activation du module de e-saisie, et le développement d'interfaces avec d'autres systèmes du Trésor et de la PFM. JIBAYA est hébergé dans une salle de serveurs située dans le bâtiment de la DGI (il n'existe pas encore de solution de reprise après sinistre) et entretenue par l'équipe informatique formée par Arab Soft. Le nouveau centre de données principal du gouvernement peut être utilisé à l'avenir comme plateforme d'hébergement de JIBAYA pour réduire au minimum le coût de maintenance et de soutien.

5. **SYDONIA++ (Système douanier automatisé)** : La Direction générale des douanes (DGD) a utilisé le système SYDONIA/ASYCUDA depuis 1999 en tant que solution de gestion de douane dans 14 sites (bureaux de douane / ports) du pays. En 2012, le système a été mis à niveau vers SYDONIA ++ qui fonctionne sur Oracle. Les serveurs sont situés dans le centre de données de la DGD (il n'y a pas encore de solution de reprise après sinistre). Le système a été développé à l'origine par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et est actuellement utilisé dans plus de 80 pays¹⁰⁴. L'administration des douanes a initié la migration vers la dernière version basée sur le Web, SYDONIA mondiale en 2014, qui devrait être achevée d'ici mai 2015, avec l'appui des experts de la CNUCED. La DGD peut bénéficier de la fibre optique nationale établie par WARCIP pour améliorer la connectivité réseau et les plateformes partagées MDC et RDC pour l'échange de données au quotidien et les besoins de sauvegarde.

6. **SIGADE (Système intégré de gestion automatisée de la dette externe)** : le MEF a utilisé le logiciel SIGADE / DMFAS développé par la CNUCED comme logiciel de gestion de la dette extérieure depuis 1985¹⁰⁵. Le système est en cours d'exécution sur Oracle et hébergé dans la salle du serveur DDE. Semblable à d'autres systèmes de PFM, il semble y avoir une occasion d'utiliser MDC et RDC en tant que plateformes communes et de minimiser les coûts de maintenance et de soutien. La dernière version de SIGADE pourrait être utilisée pour bénéficier de nouvelles fonctionnalités et élargir la portée du système pour soutenir également la gestion de la dette intérieure. Le développement d'une interface avec le système de trésorerie pourrait également aider à automatiser les paiements de la dette et la réconciliation des données de la dette au cours de la mise en œuvre du nouveau projet.

7. **BUDGET (Système de préparation du budget)** : La formulation et la préparation du budget ne sont pas encore automatisées à travers une application de base de données. La Direction du budget MEF travaille actuellement avec le GIZ pour le développement des exigences du système de préparation du budget. Afin d'éviter le développement d'un système incompatible ou le chevauchement de fonctionnalités, cette activité doit être bien coordonnée avec les nouvelles activités du projet d'appui aux systèmes de PFM.

8. **SYBSIM (Système de surveillance du budget d'investissement public)** : Le MEF a développé une autre plateforme logicielle développée localement (très probablement basée sur Oracle) avec l'appui de consultants locaux pour la programmation et le suivi du budget consolidé d'investissement public, et le système est utilisé depuis 2010. Il serait utile que le Département du budget du MEF puisse communiquer avec les fonctionnaires MAED qui utilisent déjà le logiciel DAD et peut-être mettent en œuvre le module de gestion des investissements publics de la même plateforme pour effectuer des tâches similaires. Il est nécessaire de coordonner et collaborer étroitement pendant la préparation du nouveau projet pour optimiser la conception de nouveaux composants et éviter des investissements en double.

9. **DAD (Base de données d'aide au développement)** : Le logiciel de la base de données d'aide au développement (DAD) est utilisé par le MAED pour surveiller les activités et les décaissements des projets

¹⁰⁴ Voir le site ASYCUDA pour plus d'information <http://unctad.org/en/Pages/DTL/TTL/ASYCUDA-Programme.aspx>.

¹⁰⁵ Voir le site DMFAS pour plus d'information <http://unctad.org/divs/gds/dmfas/Pages/default.aspx>.

financés par les donateurs depuis 2013. Le DAD est un logiciel commercial en vente libre développé par *Synergy International Systems* avec le soutien de l'ONU, et la DAD Mauritanie est actuellement hébergée dans les plateformes de *Cloud Synergy* aux États-Unis¹⁰⁶. En août 2014, la plateforme DAD présente les détails de 312 projets financés par les donateurs en Mauritanie, avec un engagement total de 4 358 milliards de dollars. Divers outils graphiques d'analyse, des modules de système d'information géographique, et des options de rapports sont disponibles pour donner des résultats détaillés sur tous ces projets. La DAD dispose également d'un module de gestion des investissements publics qui soutient le cycle complet de planification des investissements. Un tel module peut être utilisé pour étendre les capacités et relier cette plateforme à d'autres systèmes de PFM.

10. **SIGPE (Système informatique de gestion du personnel de l'État)**: Le SIGPE est le système actuel de gestion des ressources humaines (GRH) du gouvernement géré par les MoCS pour soutenir diverses fonctions pour tous les employés civils depuis 1992. Il a été initialement développé par l'administration publique tunisienne et plus tard adapté aux besoins en Mauritanie. Le SIGPE est développé localement et basé sur Oracle, et sera remplacé par NOVA d'ici à janvier 2015.

11. **RATEB (Réseau automatisée du traitement et salaires des employés payés sur Bull)** : RATEB a été développée par le ministère des Finances en tant que registre de la fonction publique et système de calcul de la masse salariale en 2010. RATEB est un logiciel développé localement basé sur des plateformes open source (Java sur NetBeans IDE) et utilisant la base de données MS SQL. Le système est actuellement utilisé par 20 utilisateurs du MOF pour mettre à jour les dossiers et gérer les paiements (max 150 utilisateurs simultanés) d'environ 37 000 employés. Le système devrait être remplacé par NOVA d'ici à Janvier 2015.

12. **EL MAACH (Système de gestion des retraites)** : EL MAACH est un logiciel développé localement (basé sur Oracle) utilisé par le ministère des Finances pour payer les pensions depuis 2011. Le système comprend les dossiers de 22 000 retraités (9 500 civils + 12 500 non-civils). EL MAACH est lié à RATEB et Beite El Male pour échanger des données sur les retraités et les détails de paiement. Le système devrait être remplacé par NOVA d'ici janvier 2015.

13. **NOVA (HRMIS et Paie/ System de Retraite)** : le MEF et le MoCS utiliseront le nouveau portail NOVA à partir de janvier 2015 pour les systèmes d'information de gestion des ressources humaines (HRMIS), de la paie, et des paiements de pension, en remplacement des solutions existantes avec une plateforme intégrée. NOVA est basé sur un progiciel commercial (en utilisant Oracle DB) développé par NOVATIVE en Suisse. Les spécifications du système ont été préparées en trois ans (2008-11) et le processus de sélection a commencé en 2011 (l'équipe a été informée que ce fut la quatrième tentative de développer une HRMIS / paie intégrée depuis 1993). Les contrats initiaux pour le développement de logiciels d'application HRMIS ont été signés en janvier / février 2012 (598 000 dollars + 232 000 dollars). Le développement du système, les tests et les activités d'acceptation ont été achevés au début de 2014. Dans l'intervalle, trois contrats supplémentaires ont été signés pour les licences, les postes de travail et les serveurs (572 000 dollars au total). Sur la base des informations disponibles, le coût total de la mise en œuvre de NOVA a été autour de 1,4 millions de dollars depuis 2012. Le système est conçu pour 1 000 utilisateurs simultanés et il y a une période de garantie de trois ans (jusqu'en 2017). NOVA prend en charge un grand nombre de fonctions de gestion des ressources humaines, et la plupart d'entre elles ne sont pas encore activement utilisées. L'équipe a noté que la base de données NOVA est conçue pour capturer les numéros d'identification nationaux des employés. Cependant, il n'y a pas de lien entre cette plateforme et le système d'identification national pour vérifier ces chiffres ou échanger des données. Un certain

¹⁰⁶ Voir le site du *Synergy International Systems* <http://www.synisys.com/> pour plus de détails. Le DAD Mauritanie est accessible sur le lien : <http://dad.synisys.com/dadmauritanie/>.

nombre d'interfaces devraient être mises au point pour relier NOVA avec d'autres systèmes de PFM en 2014.

14. **TEHLIL (Système d'enregistrement des titres fonciers)** : les autorités ont mis au point une nouvelle plateforme pour la gestion des titres fonciers. L'équipe du ministère, des experts, et des consultants locaux ont mis au point une plateforme basée sur le web en utilisant des solutions open source (Java, MySQL) dans un temps relativement court et avec des investissements modestes (le financement PRECASP pour le système de titres fonciers était de 158 000 dollars en 2013). Le système est hébergé dans une salle de serveurs située dans le bâtiment de la DGDPE (Domaines). Environ 23 000 titres ont été numérisés et inclus dans la base de données depuis l'introduction du système au début de 2014 (avant ce nouveau système, seuls environ 7 000 titres ont été enregistrés de 2010 à 2014). Il est prévu que 26 000 titres supplémentaires peuvent être enregistrés grâce au nouveau système une fois qu'il sera entièrement déployé pour couvrir toutes les régions. Le système de TEHLIL comporte six modules, y compris l'enregistrement des titres, des reçus, et l'autorisation de permis. La direction de la DGDPE est en contact avec l'Association des banques, la DGI, et d'autres entités gouvernementales pour établir des liens avec les systèmes pertinents et étendre les capacités du système. Ils sont également très intéressés par l'utilisation des plateformes et l'intégration de leur plateforme avec d'autres systèmes de PFM partagés, afin de maximiser les avantages.

15. **i-World (logiciel d'audit et de gestion des risques)** : i-World est le système d'audit et de gestion des risques sélectionné par l'IGE pour automatiser leurs pratiques de base. Le système a été sélectionné au cours des activités financées par GIZ et récemment achevées, et l'IGE est en train d'établir la technologie de l'information et de la communication appropriée (TIC) et d'en apprendre davantage sur les capacités de i-World pour être en mesure d'utiliser le système. i-World est un logiciel d'application commerciale développé par S-Consult AG en Suisse et utilise actuellement MS SQL¹⁰⁷. Le système devrait être opérationnel en 2015, une fois l'infrastructure TIC de l'IGE et la formation du personnel seront terminées.

16. **MIS (Système de gestion de l'information)** : l'Unité Budget IT du MEF a installé un système d'information de gestion open source en 2013, pour appuyer le traitement analytique en ligne des résultats budgétaires. La plateforme Jasper Soft est utilisée comme une solution de business intelligence pour analyser les résultats de l'exécution du budget par l'extraction de données à partir des bases de données RACHAD et Beite El Male.

17. **National ID (Système national d'identification)** : Le ANRPTS (Agence nationale du registre des populations et des titres sécurisés)¹⁰⁸ est le principal organisme à délivrer des cartes nationales d'identité pour les citoyens. Le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation a lancé un appel d'offres pour le développement de National ID en décembre 2009. Le contrat pour développer un système intégré a été décerné à Morpho / SAFRAN, France¹⁰⁹ en Juin 2010, et finalement signé en juillet 2011. La mise en œuvre du système a été achevée en 2012 et les cartes d'identité nationales numériques ont été délivrées à la plupart des 3,7 millions de citoyens depuis. L'équipe a noté que les caractéristiques biométriques et de carte à puce sont incluses, mais ne sont pas utilisées efficacement. La carte nationale d'identité a un énorme potentiel pour une utilisation dans un certain nombre de services e-gouvernement et le gouvernement peut élaborer un plan d'action pour développer son utilisation dans plusieurs secteurs clés (éducation, santé, finance, protection sociale, etc.) dans le cadre des activités en cours et du programme e-gouvernement.

¹⁰⁷ Site: www.sconsult.ch.

¹⁰⁸ Site: <http://www.anrpts.mr/>.

¹⁰⁹ Site: <http://www.morpho.com/>.

18. **Programme de e-Gouvernement** : le ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle et des nouvelles technologies coordonne les activités e-gouvernement et assiste les entités gouvernementales pour améliorer leur infrastructure de TIC, les compétences du personnel, et les services de base. Il semble y avoir une chance de bénéficier des possibilités offertes par les activités du programme e-gouvernement en cours via la conception et la mise en œuvre des plateformes communes pour une solution de GFMS intégrée à travers le projet proposé.

El Khazin (Système comptable local du gouvernement) : le MEF a développé le logiciel El Khazin pour les gouvernements locaux en vue de fournir un soutien pour l'automatisation des processus de comptabilité et d'information. L'équipe n'a pas pu rencontrer les responsables concernés pour en apprendre davantage sur cette plateforme lors de cette visite. Cependant, cette plateforme peut être analysée plus en détail lors de l'élaboration du modèle intégré de GFMS pour une possible intégration des capacités existantes.

Annexe A3 : Méthodologie d'évaluation d'impact des investissements publics

Le modèle se fonde sur les données du FMI pour obtenir les comptes monétaires, nationaux, fiscaux et de la balance des paiements de la Mauritanie. Un certain nombre de mesures ont été appliquées pour élaborer le modèle. La première étape a consisté à projeter les comptes d'ici à 2050 en utilisant des hypothèses prudentes et qui reflètent les tendances historiques à long terme possibles¹¹⁰. Deuxièmement, les comptes de base ont été établis après le retrait du PIP et son impact attendu sur les comptes macroéconomiques pour 2014-2050. Troisièmement, des hypothèses ont été faites sur les flux probables des fonds de PIP et leur impact sur l'économie (effets de la demande), ainsi que leurs avantages escomptés :

Étape 1 : Production des comptes de référence

Premièrement, les projections ont été élaborées pour les comptes macroéconomiques.

- Le déflateur du PIB a été ventilé sur une base sectorielle et projeté de 2016 à 2050 sur la base des tendances historiques.
- Le PIB réel a été projeté de 2014 à 2032 par secteur fondé sur des hypothèses simples. Les secteurs ont été sommés pour obtenir le PIB réel. Le PIB réel par secteur a ensuite été multiplié par leur déflateur du PIB respectif pour obtenir le PIB nominal.
- Après que les prévisions de croissance ont été obtenues, les projections ont été faites pour les composantes de la demande du PIB : les importations, les exportations, l'investissement, la consommation et l'épargne. Ces projections ont ensuite été affinées suivant des projections plus détaillées des importations, des exportations dans la balance des paiements, de la consommation publique et de l'investissement dans les comptes budgétaires.
- Les projections ont été faites pour la balance des paiements et fondées sur des hypothèses, comme les tendances et actions historiques. Des augmentations mineures ont été supposées pour le compte financier et de capital en raison de faibles augmentations dans d'autres investissements publics¹¹¹.
- De même, les prévisions des recettes et des subventions ont été fondées sur des projections prudentes avec l'hypothèse que le déficit soit couvert par des emprunts intérieurs.
- Enfin, la croissance de la réserve monétaire est calculée en supposant une relation précise avec la balance des paiements et les comptes budgétaires.

Deuxièmement, un aspect important de cette analyse était d'évaluer l'impact du PIP par rapport à un scénario contrefactuel, à savoir ce qui serait arrivé si le PIP n'avait pas eu lieu. Par conséquent, les comptes de base ont dû être construits pour éliminer l'impact probable du PIP de tous les comptes principaux.

- Les estimations ont été faites sur l'impact probable du PIP et ces effets ont été retirés des comptes macroéconomiques.
- L'impact probable du PIP a été estimé à partir des comptes de résultats - voir l'étape 2.

¹¹⁰ Par exemple, certains postes sont supposés avoir une croissance stagnante. Par exemple, les projections pour le financement des bailleurs de fonds sont basées sur les tendances actuelles, avec l'hypothèse qu'il n'y ait aucun nouvel investissement supplémentaire.

¹¹¹ On suppose que la balance des paiements (déficit ou excédent) est exclusivement financée par la NFA.

Encadré A1 : Construire le PIB par composante de demande

- i. Consommation
 - La consommation privée a été projetée sur la base d'un taux de croissance simple.
 - La consommation publique a été calculée à partir des dépenses courantes dans les comptes budgétaires.
- ii. Investissement
 - L'investissement public provient des dépenses en capital dans les comptes budgétaires.
 - L'investissement privé a été calculé en soustrayant l'investissement intérieur brut et le solde du compte courant de l'épargne nationale brute.
- iii. Importations et exportations
 - Les importations et les exportations de biens et services sont tirées de la balance des paiements (BOP) ainsi que des crédits et débits de service respectifs.
- iv. Le revenu national brut disponible (RNBD)
 - Le RNBD est estimé en ajoutant le PIB aux transferts et revenus dans la BOP. Cette estimation a été révisée lorsque la projection de la BOP a été finalisée.
- v. Épargne nationale brute (GNS)
 - La GNS est obtenue en déduisant la consommation totale de RNBD.
 - Les économies nationales publiques ont été estimées en ajoutant les subventions dans la balance des paiements à l'épargne intérieure publique.
 - Les économies nationales privées sont estimées comme étant la GNS moins les économies nationales publiques.
- vi. Nous pouvons alors comparer :
 - Le PIB plus les importations ;
 - Les exportations plus la consommation et l'investissement.
 - Les chiffres doivent à peu près correspondre
- vii. Ceci est un contrôle utile des estimations du PIB par secteur (offres). Il devrait y avoir une correspondance entre les deux.

Étape 2 : Production des feuilles de résultats

Les feuilles de résultats tentent de saisir l'impact attribuable au PIP en faisant une série d'hypothèses prudentes sur les flux et leur impact sur les différents groupes de facteurs et les secteurs économiques. En conséquence, il est possible de déterminer l'impact supplémentaire sur les comptes macroéconomiques : balance des paiements, comptes nationaux, monétaires, fiscaux, utilisation des ressources.

Plus précisément, les feuilles de résultats émettent des hypothèses :

- Sur le financement probable du PIP et de ses conditions de financement pour modéliser les flux de la dette.
- Pour évaluer l'impact probable du PIP sur les groupes de facteurs et secteurs économiques. Plus précisément, les hypothèses sont faites sur la composition des dépenses des types de ressources à travers l'épargne, l'investissement, la consommation et les taxes.
- En outre, l'impact du PIP a été constaté sur les prix et l'offre dans cinq secteurs économiques choisis - construction et travaux publics, transport, industrie, agriculture et services. Un certain nombre d'hypothèses sont faites :
 - Les effets de la demande sont supposés constants pendant toute la période. On suppose que les fournisseurs sont rationnels et augmenteront leur offre en fonction des flux moyens du PIP sur la période de financement 2014-6.
 - La réponse de l'offre à l'année 1 se produit lorsque la mise en œuvre du programme commence.
 - On suppose que dès le début de l'effet de la demande, les fournisseurs vont commencer à investir, et la réponse de l'offre dans les années suivantes permettra une amélioration.
 - Il convient de noter que, puisque cette analyse ne considère que l'impact du PIP de 2014-6, il est supposé que la réponse de l'offre disparaisse en 2017 lors de la finalisation du PIP en cours¹¹².

Étape 3 : Production des comptes macroéconomiques

Les feuilles de résultats constituent la base pour le calcul des comptes macroéconomiques, qui peuvent ensuite être comparés aux comptes de base, ce qui nous permet de comparer l'impact du PIP sur les variables macroéconomiques clés. De plus, cela nous permet de générer les coûts et les bénéfices et effectuer une analyse d'IRR pour estimer le :

- Le taux interne de rentabilité financière (FIRR);
- Le taux de rendement économique interne (EIRR);
- Le taux général de rendement économique interne (EWIRR)

Un certain nombre d'hypothèses clés ont été faites pour estimer l'impact du PIP sur les comptes macroéconomiques à partir de 2014 -2050 :

- Il a été supposé que les avantages du PIP s'accumuleraient à partir de 2019 et au-delà.
- Le rendement du PIP en termes de PIB augmenté serait d'environ 5 %.
- Le PIB augmenté serait sous la forme d'une augmentation des exportations, de l'investissement, de la consommation et des taxes (voir le Tableau 1 ci-dessous).

Table 1. Effect of increase in GDP due to PIP on macroeconomic variables (in percent) allocation

Macroeconomic variable							
Exports	Tax revenue		Private	Cons.	import	Total	
	Income	Sales	Trade	Invest.	substit.		
50.00	3.00	4.00	3.00	10	50	-	100

¹¹² Les effets sur les prix sont une partie des effets de la demande. Pour plus de simplicité, les effets sur les prix et les effets de l'offre sont équivalents à 100%. Par exemple, dans l'année 1 (ou 2014 dans ce modèle), les effets de prix sont de 90% pour le secteur de la construction, tandis que les effets de l'offre sont de 10%. Dans les années suivantes, on prévoit que les effets sur les prix chutent, alors que les effets de l'offre augmentent. On suppose que l'effet prix persiste en raison de l'inefficacité décrite précédemment.

Encadré A2 : Feuille des résultats des hypothèses

Une série d'hypothèses a été utilisée pour évaluer l'impact supplémentaire du PIP sur les comptes macroéconomiques. Ces hypothèses ont été choisies sur les bases de pertinence, de simplicité et de proportionnalité. La feuille d'hypothèses utilise les données des feuilles d'entrées et de bénéfiques pour les feuilles de résultats.

Un certain nombre d'hypothèses clés ont été construites pour déterminer :

- Les allocations des ressources publiques à des groupes de ressources
- La consommation intérieure du groupe de ressources, ses importations, ses investissements, ses économies et ses recettes fiscales
- L'approvisionnement des entreprises et la réponse des prix par rapport à une demande accrue, qui varient selon le secteur
- La réaffectation du PIB due à l'augmentation de la demande après que la mise en œuvre du programme a été finalisée
- La répartition du PIB réel (en raison des avantages du programme) pour les composantes du PIB

(Voir le tableau ci-dessous.)

Selected assumptions for the model			
Coeff.	Value	Source/ justification	
<i>in percent of resource types</i>			
Resource share: inter. Labor	θ_{1j}	15	Based on program costs.
Local labor	θ_{2j}	19	Based on program costs.
Inter. capital	θ_{3j}	30	Based on program costs.
Local capital	θ_{4j}	36	Based on program costs.
MPC: inter labor	α_{1j}	30	Based on estimates of accomodation, living expenses, savings, and
Local labor	α_{2j}	80	taxes as a proportion of incomes.
Inter. capital	α_{3j}	0	
Local capital	α_{4j}	70	
MPI	β_{1j}	10	
<i>in percent of total resources</i>			
MRT	τ_{1j}	0.02	Assume low taxes due to tax evasion.
MPM (in percent of total res.)	δ_{1j}	ω_{1j}	45
MPS			6
<i>other assumptions (in percent)</i>			
Average int. rate	i_t	2.5	Program is primarily financed by concessional foreign loans.
Elasticity of supply	$dQS_{jt}/dP_{jt} * P_{jt}/Q_{jt}$		
Const.: short-run		10	Supply response constrained by fixed capital and lack of substitution with
long-run		90	
Agriculture: short-run		15	Supply is fixed in the short-run. Assumption of 15% stocks.
long-run		90	
Transport: short-run		30	Significant spare capacity in the short-run.
long-run		90	
Manufacturing: short-run		40	Moderate spare capacity to increase output.
long-run		90	
Services: short-run		75	Labor constitute large proportion of output.
long-run		95	

Estimation du taux de rentabilité interne

Le taux de rentabilité interne (IRR) pour le programme peut être estimé pour :

- Le taux de rentabilité financière interne (FIRR) ;
- Le taux de rendement économique interne (EIRR) ;
- Le taux général de rendement économique interne (EWIRR) ; et,

Le FIRR permet d'obtenir l'IRR pour le gouvernement, car il calcule les coûts publics du projet, moins les revenus qu'il va générer. Pour obtenir le FIRR, le financement du projet est divisé en prêts et subventions:

$$G_t^{*d} = G_t^{*d}(\chi_{1t} + \chi_{2t})$$

où χ_{1t} et χ_{2t} représentent la part relative des dépenses de projets financée par des prêts et des subventions, respectivement. Définir le total des prêts requis pour le projet d'investissement comme :

$I_t = G_t^{*d}\chi_{1t}$, et $e_t\chi_{1t}$, nous permet de calculer le FIRR du programme comme suit :

$$FIRR = \sum_t^N \frac{I_t(r_t + a_t) + (RC_t - U_t) - T_t^*}{(1 + IRR)}$$

où r_t et a_t désignent le taux d'intérêt et l'amortissement des coûts de tous les prêts de projet, tandis que RC_t représente les coûts récurrents du projet et U_t indique les frais d'utilisation imposés par le gouvernement pour couvrir une partie des coûts récurrents du projet.

L'EIRR est estimé en soustrayant les dépenses publiques d'investissement supplémentaires G_t^{*d} et les coûts récurrents RC_t de l'augmentation du PIB liée au projet déterminée ci-dessus.

$$EIRR = \sum_t^N \frac{GDP_t^* - [G_t^{*d} + RC_t]}{(1 + IRR)}$$

De même, le taux général de rendement économique interne est estimé en déduisant les coûts d'investissement privés PI_t , ainsi que les investissements publics et les coûts récurrents supplémentaires de l'augmentation du PIB liée au projet. Cet indicateur mesure l'impact du programme sur l'économie nationale au sens large.

$$EWIRR = \sum_t^N \frac{GDP_t^* - [G_t^{*d} + PI_t + RC_t]}{(1 + IRR)}$$

Annexe A4 : Résumé de l'évaluation des passations de marchés, des études, des résultats, et du plan d'action

Tableau A2 : Évaluation des passations de marchés

#	Problèmes	Actions	Indicateurs	Acteurs	Bénéfices
I	Cadre légal et réglementaire				
1.1	Textes d'application mis en place trop rapidement, et en contradiction avec la loi.	Préparer et adopter un décret d'application conforme aux principes de la loi portant Code des marchés publics.	Textes d'application harmonisés et conformes à la loi sont en place et connus par tous les acteurs.	PM. MAED et ARMP	Alignement des textes d'application avec la loi facilite l'application de la réglementation, et évite les interprétations et confusions.
1.2	Documents d'appel d'offres et modèle standards prêts, mais non adoptés ni rendus obligatoires.	Adopter les documents standards préparés depuis janvier 2014, en y apportant les quelques suggestions contenues en Annexe #5 du rapport.	Documents standards sont adoptés, obligatoires et accessibles sur site Internet de l'ARMP.	PM. MAED et ARMP	Facilite la préparation des DAO et réduit les temps et coûts de transaction.
1.3	Vide juridique ¹¹³ concernant la délégation de services publics et de Partenariat Public Privé (PPP).	Préparer et adopter une loi et textes d'application sur la délégation de services publics et de partenariat Public Privé (PPP).	Loi et textes d'application correspondant aux standards internationaux sont validés par les Partenaires et adoptés.	PM, MAED et Parlement	Comble le vide juridique actuel et permet d'encadrer les conventions de délégation de services publics en protégeant les intérêts de l'État.
II	Cadre Institutionnel et Capacités de Gestion				
2.1	Manque de leadership et de coordination des organes comme l'ARMP et les CPMP. Absence de passerelles formelles entre organes de passation des marchés et l'Administration.	Ancrage ARMP et CPMP à la Primature ou au MAED.	Textes d'application de la loi précisent d'une manière adéquate les ancrages.	PM, MAED et ARMP	La vision et leadership permet d'aboutir aux résultats escomptés par la réforme.
2.2	Faiblesses des capacités et absence de structures durables de formation initiale et continue dans	Adoption d'une stratégie de développement des capacités et jumelage de l'ENA avec une institution spécialisée pour installer des	Un jumelage est en place avec une organisation spécialisée et une filière est en place à l'ENA avec des modules dans les écoles d'ingénieurs, de	PM, ARMP, ENA	Des programmes de formation initiale et continue sont offerts d'une manière durable.

¹¹³ Ce vide juridique avait été intentionnel au moment de l'élaboration de la loi sur les marchés publics. Il était considéré préférable de traiter la délégation de services publics et de PPP dans une législation et réglementation séparée.

#	Problèmes	Actions	Indicateurs	Acteurs	Bénéfices
	le domaine de la commande publique.	filiales sur les marchés publics dans les cycles de formation initiale et continue – écoles d'ingénieurs, juristes, commerce et administration.	commerce, d'administration et de droit. La filière de formation de l'ENA a reçu l'accréditation par l'organisation spécialisée à l'issue de la première année.		
2.3	Absence d'un corps de professionnels et absence de pérennité des ressources humaines actuelles du fait de leur statut de contractuels.	Création d'un corps de professionnel de la logistique de la commande publique. Offre d'intégration d'un contingent annuel dans la fonction publique aux membres des CPMP et CS.	Il existe au niveau de la Fonction publique un corps de professionnels de la commande publique. Un pourcentage non négligeable des contractuels a intégré la fonction publique à des postes de spécialistes de la commande publique.	Fonction Publique, PM, MAED	Un profil de carrière peut être géré, et permet de maintenir les agents formés dans le corps de professionnels.
2.4	L'organisation actuelle des commissions ne correspond pas au schéma de la loi, et la répartition des charges de travail est inégale allant de 30 à 167 marchés par an par commission pour un budget analogue alloué à chaque commission.	Réorganiser les commissions pour améliorer l'efficacité et la transparence. Deux options : 1. Créer des commissions thématiques par catégories de dépenses -- travaux, fourniture et prestations intellectuelles ; ou 2. Commissions présidées par la personne responsable des marchés de l'autorité contractante, avec secrétariat permanent assumé par la commission.	Constat et évaluation de la nouvelle organisation par expert indépendant.	PM, MAED, ARMP	Efficacité et économie au niveau des transactions.
III	Niveau Opérationnel secteurs public et privé				
3.1	Les activités prévues sur le budget ont du mal à s'exécuter au cours de l'exercice fiscal.	Intégration des marchés publics dans la préparation des budgets – annuels et triannuels.	La préparation du budget comporte des projets dont la maturité est suffisante pour une bonne exécution du budget.	MAED et PM	La maturité des projets est prise en compte dans la préparation des budgets.

#	Problèmes	Actions	Indicateurs	Acteurs	Bénéfices
3.2	L'absence de commandes groupées réduit l'efficacité et les économies d'échelle.	Lancer une initiative de centrale d'achat pour une catégorie de dépense, avec marchés de clientèle.	Rapport de l'ARMP sur la première année de mise en place de l'approche centrale d'achat ou du moins une plus large utilisation des marchés de clientèle pour les acquisitions standards communes aux différentes administrations.	PM, MAED et ARMP	Efficacité et rapidité des acquisitions standards communes aux différentes administrations.
3.3	Les prix unitaires reflètent les risques commerciaux liés à l'incertitude des délais effectifs de paiement.	Paiement obligatoire des intérêts moratoires.	Suivi du montant des intérêts moratoires dans chaque secteur.	PM, MAED, MINFI	Réduction des risques commerciaux pour les soumissionnaires entraînant la réduction des prix unitaires.
3.4	Les marchés inférieurs aux seuils de compétence des commissions et des marchés passés avec les sociétés d'État échappent à toutes formes de contrôles et procédures.	Encadrement des marchés inférieurs aux seuils de compétence des commissions et des marchés passés avec les sociétés d'État.	Toute la commande publique est conforme aux procédures et répertoriée.	PM, MAED, MNCMP	Transparence des marchés d'un montant inférieur aux seuils de compétence des commissions.
3.5	Absence de système et difficultés -- ou impossibilité -- d'accès aux documents.	Mise en place d'un système d'archivage moderne et efficace.	Financement en place dans une première étape. Inauguration d'archives nationales.	PM	Conservation de la documentation selon un mode efficace et moderne, avec dématérialisation de documents.
3.6	Le recrutement d'un nombre important (150) de spécialistes de la commande publique n'a pas permis de garantir un niveau égal de connaissances et d'expérience – tout en dépouillant les maîtres d'ouvrage.	Renforcement des capacités, accompagné d'une gestion des ressources humaines.	Rapport d'évaluation des spécialistes en place effectué en juillet 2015 par l'institution spécialisée jumelée avec l'ENA.	ARMP et CNCMP + institution spécialisée jumelée avec l'ENA.	Les spécialistes en place sont évalués et leur niveau se rapproche des profils attendus.

#	Problèmes	Actions	Indicateurs	Acteurs	Bénéfices
3.7	Les commissions ne sont pas le meilleur instrument pour donner un avis complet sur les DAO et projets de marchés dans des délais raisonnables.	Revisiter le processus d'examen des DAO et projets de marchés par les commissions, en les confiant à des spécialistes accrédités tenus de fournir leurs avis dans un délai n'excédant pas trois (3) jours.	Les commissions émettent, à travers leurs spécialistes, des avis ou non objection sur les DAO et/ou projets de marchés dans un délai n'excédant pas trois (3) jours.	ARMP, CNCMP	Réduction des temps d'examen par les commissions permet d'accroître la capacité d'absorption des budgets.
IV	Contrôles, transparence, intégrité				
4.1	Manque de précision des textes relatifs à l'audit interne.	Intégrer dans un nouveau décret les prescriptions relatives aux audits internes.	Les nouveaux textes d'application traitent les prescriptions relatives aux audits internes.	PM, ARMP, IGE	Les administrations disposent de contrôles internes répondant aux mêmes critères.
4.2	Absence de précisions sur l'obligation de suivi des recommandations formulées dans les rapports d'audit.	Intégrer dans un nouveau décret les prescriptions relatives au suivi des recommandations des audits des marchés publics.	Rapport de l'ARMP en juillet 2015 reflète le suivi des recommandations des audits des marchés publics.	PM, ARMP, IGE	Les audits servent à mettre des mesures préventives en place, plutôt que faire les mêmes constats de rapports en rapports.
4.3	Faiblesse du système de collecte et gestion des informations sur les marchés publics.	Informatiser et connecter en réseau la saisie des données relatives aux marchés publics.	MINFI, MAED, ARMP, CNCMP, CPMP sont interconnectés et les données dématérialisées sur les marchés publics sont disponibles aux différentes étapes.	ARMP, CNCMP avec GIZ	Les statistiques sur les marchés sont accessibles en temps réel.
4.4	Absence d'un système anonyme de dénonciation des malversations, et d'un panel d'investigation.	Installer un système anonyme de dénonciation des malversations, et constituer un panel d'investigation.	Audit externe confirme la bonne marche des travaux du panel d'investigation donnant des avis professionnels, indépendants, dans des délais raisonnables.	PM, MAED, ARMP et CNCMP	Lutte contre les auteurs de malversations. Effet dissuasif sur les fraudeurs éventuels.
4.5	La société civile n'exerce pas un contrôle social des marchés publics.	Mener des actions pour sensibiliser la société civile	Il existe une publication de la société civile relatant son plan à moyen terme pour contribuer au contrôle des marchés publics.	PM, ARMP, Chambre de Commerce, Représentants de la société civile.	La société civile contribue au contrôle des marchés publics.

Tableau A3 : Scores sur les indicateurs OECD/DAC MAPS

		0	1	2	3
Pilier I : Cadre législatif et réglementaire					
Indicateur 1– le cadre législatif et réglementaire est conforme aux normes de référence et exigences					
1a	Champ d’application				
1b	Méthode de passation de marchés				
1c	Règles de publicité et délais				
1d	Règles sur la participation				
1e	Documents d’appels d’offres et spécifications techniques				
1f	Évaluation et critères d’attributions				
1g	Soumission et ouverture des offres				
1h	Procédures de recours				
Indicateur 2 – Existence de la documentation et des textes d’application					
2a	Existence et disponibilité des textes d’application de la réglementation				
2b	Existence et disponibilité des dossiers d’appel d’offres				
2c	Procédures pour la pré-qualification				
2d	Existence et disponibilité des dossiers de consultation pour prestations de services				
2e	Existence et disponibilité d’un manuel de procédures pour entités contractantes				
2f	Conditions générales pour marchés de fournitures, travaux et services.				
Pilier II – Cadre institutionnel et capacité de gestion					
Indicateur 3 – Intégralité des marchés dans la chaîne de la dépense Publique					
3a	Planification des marchés intégrée à la programmation budgétaire				
3b	loi de finances supportant à temps la passation et les paiements des marchés				
3c	Pas d’initiation de marchés sans existence de budgets appropriés				
3d	Exécution des marchés assujettie aux contrôles budgétaires				
Indicateur 4 – Existence d’une entité de régulation opérationnelle					
4a	Statuts et conditions de fonctionnement de l’entité de régulation				
4b	Responsabilité de l’autorité de régulation définies et complètes				
4c	Régulation ayant une organisation, des moyens et du personnel qui lui assure son indépendance et son fonctionnement				
4d	Responsabilités de la régulation permettant d’éviter des conflits d’intérêts avec les décisions d’attribution des marchés				
Indicateur 5 – Existence d’une capacité institutionnelle de développement					
5a	Système de collecte et de diffusion de l’information sur les marchés publics				
5b	Système fiable de collecte et suivi des statistiques nationales sur la passation des marchés				
5c	Système de développement des capacités en matière de marchés publics				
5d	Standards et méthode d’évaluation de la performance du personnel				
Pilier III – Niveau opérationnel et les pratiques sont efficaces					
Indicateur 6 – Le niveau opérationnel et les pratiques sont efficaces :					
6a	Niveau de compétence des structures de passation des marchés				
6b	Programmes de formation et information pour les entités du gouvernement et du secteur privé en ligne avec la demande et les besoins				
6c	Existence d’un système d’archivage des informations pour permettre les contrôles externes				
6d	Existence de mécanismes d’accès aux informations pour permettre les contrôles internes.				
6e	Niveau de salaires des structures de passation de marchés en ligne avec la structure générale des salaires				

		0	1	2	3
Indicateur 7 – Réponse du secteur privé à la demande publique					
7a	Existence de partenariat avec la société civile et le secteur privé		Yellow		
7b	Secteur privé organisé pour optimiser l'accès à la commande publique		Yellow		
7c	Inexistence de contraintes majeures pour le secteur privé d'avoir accès à la commande publique			Blue	
7d	Existence de règles claires pour décider la compétition au niveau international			Blue	
Indicateur 8 – Existence de disposition pour la gestion des marchés et résolution des conflits					
8a	Procédures clairement définies pour la gestion des marchés, y compris le contrôle et la réception des prestations			Blue	
8b	Contrats contenant les clauses de résolution de litiges et d'arbitrage			Blue	
8c	Procédures existant pour l'application du processus de résolution des litiges.		Yellow		
Pilier IV – Intégrité et transparence du système de marchés publics					
Indicateur 9 – Le pays a un système de contrôle et audit					
9a	Cadre législatif prévoyant l'organisation et les procédures pour les contrôles externes et internes		Yellow		
9b	Application des conclusions des audits pour assurer la conformité			Blue	
9c	Système des contrôles internes fournit à temps les informations pour assurer la conformité des procédures		Yellow		
9d	Système de contrôle interne suffisamment définis pour permettre des contrôles internes de conformité et performance			Blue	
9e	Auditeurs suffisamment informés des procédures et méthodes de contrôle pour conduire des audits de performance et de conformité		Yellow		
Indicateur 10 – Efficacité des mécanismes de traitement des recours					
10a	Existence d'un mécanisme de traitement des recours qui donne l'accès au secteur privé de faire examiner leurs plaintes				Green
10b	Décisions prises en fonction des informations et système ayant la capacité à faire appliquer les décisions			Blue	
10c	Système opérant d'une manière transparente pour assurer l'application des décisions justifiées sur les informations recueillies			Blue	
10d	Système rendant des décisions publiées et mises à la disposition des parties et du public				Green
Indicateur 11 – Degré d'accès à l'information					
11a	Publication et diffusion de l'information				Green
Indicateur 12 – Existence de mesures d'éthique de lutte contre la corruption					
12a	Cadre législatif et documents d'appels d'offres comprenant des dispositions de lutte contre la fraude et la corruption, ainsi que les conflits d'intérêt				Green
12b	Cadre légal précisant les responsabilités et sanctions pour les individus et les firmes engagés des pratiques de fraude et corruption			Blue	
12c	Évidence de l'application des dispositions de répression de la fraude et de la corruption			Blue	
12d	Existence de mesures spéciales pour prévenir et lutter contre la corruption			Blue	
12e	Secteur privé et la société civile contribuent à la lutte contre la fraude et la corruption.		Yellow		
12f	Mécanisme pour dénonciation des comportements frauduleux, de corruption ou contraires à l'éthique		Yellow		
12g	Code de conduite/Code d'éthique pour les intervenants et dispositions de divulgation		Yellow		

Tableau A4 : Réforme des passations de marchés - Plan d'action et budget

#	Actions à mettre en œuvre	Résultats attendus	Type d'actions et Intervenants	Coût estimé en USD '000
PILIER I : AFFINER LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE ET LE RENDRE OPERATIONNEL				
Mesures à courts termes				
1.1	Adopter les documents standards préparés depuis janvier 2014, en y apportant les quelques suggestions contenues en Annexe #5 du rapport.	Documents standards sont adoptés, obligatoires et accessibles sur site Internet de l'ARMP.	Décrets MAED, ARMP, CNCMP Consultant pour nettoyage juridique	100
Mesures à moyens termes				
1.2	Préparer et adopter un décret d'application conforme aux principes de la loi portant Code des marchés publics.	Textes d'application harmonisés et conformes à la loi sont en place et connus par tous les acteurs.	Décrets MAED, ARMP, CNCMP Consultant pour nettoyage juridique	50
1.2 bis	Intégrer dans les textes une obligation de : i) maturité des programmes à inscrire sur le BIP ; et ii) établir des rapports d'achèvement technique et financier d'exécution des marchés -- y compris pour les sociétés et établissements publics.	Les projets inscrits au budget d'une année sont exécutés au cours de ce même exercice budgétaire - - ou s'exécutent selon le calendrier pluriannuel. Les Autorités Contractantes rendent compte sur : i) le degré de maturité des projets avant adoption du BIP ; et ii) l'exécution budgétaire et l'atteinte des objectifs des marchés prévus sur le budget programme d'investissement.	Décrets MAED, ARMP, CNCMP Consultant pour nettoyage juridique	Compris dans 1.1 ci-dessus
1.3	Préparer et adopter une loi et textes d'application sur la délégation de services publics et de partenariat Public Privé (PPP).	Loi et textes d'application correspondant aux standards internationaux sont validés par les Partenaires et adoptés.	Loi MAED, ARMP, CNCMP Consultant	Compris dans 1.1 ci-dessus
PILIER II : RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL ET CAPACITÉS DE GESTION				
Mesures à courts termes				
2.1.	Ancrage ARMP et CPMP à la Primature ou au MAED.	Textes d'application de la loi précisent d'une manière adéquate les ancrages.	MAED, ARMP, CNCMP	0
2.2	Adoption d'une stratégie de développement des capacités et jumelage de l'ENA avec une	Un jumelage est en place avec une organisation spécialisée et une filière est	MAED, ARMP, CNCMP, ENA	25

#	Actions à mettre en œuvre	Résultats attendus	Type d'actions et Intervenants	Coût estimé en USD '000
	institution spécialisée pour installer des filières sur les marchés publics dans les cycles de formation initiale et continue – écoles d'ingénieurs, juristes, commerce et administration.	en place à l'ENA avec des modules dans les écoles d'ingénieurs, de commerce, d'administration et de droit. La filière de formation de l'ENA a reçu l'accréditation par l'organisation spécialisée à l'issue de la première année.	Consultant	
Mesures à moyens termes				
2.3	Création d'un corps de professionnel de la logistique de la commande publique. Offre d'intégration d'un contingent annuel dans la fonction publique aux membres des CPMP et CS.	Il existe au niveau de la Fonction Publique un corps de professionnels de la commande publique. Un pourcentage non négligeable des contractuels a intégré la fonction publique à des postes de spécialistes de la commande publique.	ARMP, CNCMP Consultant	50
2.4	Réorganiser les commissions pour améliorer l'efficacité et la transparence. Deux options : 1. Créer des commissions thématiques par catégories de dépenses -- travaux, fourniture et prestations intellectuelles ; ou 2. Commissions présidées par la personne responsable des marchés de l'autorité contractante, avec secrétariat permanent assumé par la commission.	Constat et évaluation de la nouvelle organisation par expert indépendant.	ARMP, CNCMP Consultant	0
2.5	Installer une capacité permanente de livraison de programmes de formation, initiale, continue et de perfectionnement professionnel – y compris le lancement d'une phase pilote, avec suivi et évaluation de la performance de la formation.	Il existe en Mauritanie au moins une institution accréditée pour livrer des formations dans le domaine des marchés publics – par exemple l'ENA, avec des modules ou « unités de valeur » dans les écoles d'ingénieurs, d'administration et de commerce.	MAED, ARMP, CNCMP Contrat A.T.	250
2.6	Mettre sur pied une structure permanente de maturation des projets pour assister les	Les projets ainsi que les appels d'offres des grands programmes	MAED, ARMP, CNCMP	100

#	Actions à mettre en œuvre	Résultats attendus	Type d'actions et Intervenants	Coût estimé en USD '000
	administrations centrales et déconcentrées à préparer les projets ainsi que les appels d'offres des grands programmes d'investissement, notamment les programmes pluriannuels.	d'investissement -- notamment les programmes pluriannuels -- reçoivent des appuis techniques et financiers d'une agence de maturation de projets.	Contrat cadre de financement provenant d'un pool de partenaires	
PILIER III : RENFORCEMENT DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES				
Mesures à courts termes				
3.1	Intégration des marchés publics dans la préparation des budgets -- annuels et trisannuels.	La préparation du budget comporte des projets dont la maturité est suffisante pour une bonne exécution du budget.	MAED, ARMP, CNCMP Contrat cadre de financement provenant d'un pool de partenaires	Compris dans 2.6 ci-dessus
3.3	Paiement obligatoire des intérêts moratoires.	Suivi du montant des intérêts moratoires dans chaque secteur.	Compris dans décret MAED, ARMP, CNCMP	0
Mesures à moyens termes				
3.2	Lancer une initiative de centrale d'achat pour une catégorie de dépense, avec marchés de clientèle.	Rapport de l'ARMP sur la première année de mise en place de l'approche centrale d'achat ou du moins une plus large utilisation des marchés de clientèle pour les acquisitions standards communes aux différentes administrations.	MAED, ARMP, CNCMP Contrat cadre de financement provenant d'un pool de partenaires	150
3.4	Implantation d'un système informatisé pour appuyer la préparation des DAO et la gestion des marchés ;	Amélioration de l'efficacité et de la qualité ;	MAED, ARMP, CNCMP Consultant	250
3.4	Encadrement des marchés inférieurs aux seuils de compétence des commissions et des marchés passés avec les sociétés d'État.	Toute la commande publique est conforme aux procédures et répertoriée.	Compris dans Décret MAED, ARMP, CNCMP Consultant	Compris dans 1.1 ci-dessus
3.5	Mise en place d'un système d'archivage moderne et efficace.	Financement en place dans une première étape. Inauguration d'archives nationales.	MAED, ARMP, CNCMP Consultant	150
3.6	Renforcement des capacités, accompagné d'une gestion des ressources humaines.	Rapport d'évaluation des spécialistes en place effectué en juillet 2015 par l'institution spécialisée jumelée avec l'ENA.	MAED, ARMP, CNCMP Consultant	50
3.7	Revisiter le processus d'examen des DAO et projets de marchés	Les commissions émettent, à travers leurs spécialistes,	Décret	Compris dans 1.1 ci-dessus

#	Actions à mettre en œuvre	Résultats attendus	Type d'actions et Intervenants	Coût estimé en USD '000
	par les commissions, en les confiant à des spécialistes accrédités tenus de fournir leurs avis dans un délai n'excédant pas trois (3) jours.	des avis ou non objection sur les DAO et/ou projets de marchés dans un délai n'excédant pas trois (3) jours.	MAED, ARMP, CNCMP	
3.8	Evaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la réforme avec les Partenaires	Faire le point des acquis, et éventuellement procéder à des ajustements du plan d'actions	Revue conjointe basée sur rapport ARMP + consultant	25
PILIER IV : INTÉGRITÉ ET TRANSPARENCE DU SYSTÈME DE PASSATION DES MARCHÉS				
Mesures à courts termes				
4.1	Intégrer dans un nouveau décret les prescriptions relatives aux audits internes.	Les nouveaux textes d'application traitent les prescriptions relatives aux audits internes.	Décret MAED, ARMP, CNCMP	Compris dans 1.1 ci-dessus
4.2	Intégrer dans un nouveau décret les prescriptions relatives au suivi des recommandations des audits des marchés publics.	Rapport de l'ARMP en juillet 2015 reflète le suivi des recommandations des audits des marchés publics.	Décret MAED, ARMP, CNCMP	Compris dans 1.1 ci-dessus
Mesures à moyen terme				
4.3	Informatiser et connecter en réseau la saisie des données relatives aux marchés publics.	MINFI, MAED, ARMP, CNCMP, CPMP sont interconnectés et les données dématérialisées sur les marchés publics sont disponibles aux différentes étapes.	MAED, ARMP, CNCMP Consultant	250
4.4	Accompagner la politique de dénonciations anonymes des contrevenants, en installant une véritable capacité de conduite des investigations des allégations.	La lutte contre la fraude et la corruption révèle une tolérance « 0 », et les cas dénoncés font l'objet de prises de sanctions justifiées.	Création Cellule d'Investigation MAED, ARMP, CNCMP Consultant	40
4.5	Mener des actions pour sensibiliser la société civile.	Il existe une publication de la société civile relatant son plan à moyen terme pour contribuer au contrôle des marchés publics.	MAED, ARMP, CNCMP Consultant	50
4.6	Audit fonctionnel sur la performance du traitement de recours et litiges.	Assurer que les recours et litiges soient traités conformément à la loi.	MAED, ARMP, CNCMP Consultant	15
4.7	Audit fonctionnel sur la performance du suivi des recommandations des auditeurs.	Assurer que les audits des marchés soient effectués et exploités conformément à la loi.	MAED, ARMP, CNCMP Consultant	15
4.8	Conduire une évaluation de l'impact des organes de lutte contre la corruption, et sur	Une stratégie de lutte contre la corruption en matière de marchés publics	MAED, ARMP, CNCMP Consultant	15

#	Actions à mettre en œuvre	Résultats attendus	Type d'actions et Intervenants	Coût estimé en USD '000
	l'impact du Code de la Charte d'Éthique.	est clairement définie, et reconnue opérationnelle.		
	TOTAL « A » DES ACTIONS ET MESURES EN USD			USD '000 : 1 585
	TOTAL « B » POUR HONORAIRES POUR EXPERTS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX POUR ASSISTER LE GOUVERNEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME EN USD			USD '000 : 350
	TOTAL « C » POUR FRAIS DE FONCTIONNEMENT DE L'UNITÉ DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME EN USD			USD '000 : 450
	TOTAL « B + C » POUR GESTION DE LA RÉFORME EN USD			USD '000 : 800
TOTAL GÉNÉRAL A + B + C en USD				USD '000 : 2 385

Annexe A5 : Tableau des recommandations et incidences fiscales

	RECOMMANDATION	Implications fiscales
Chapitre 1 : Tendances macroéconomiques et fiscales		
1	<p>Améliorer la transparence et améliorer la qualité des données et favoriser une plus grande responsabilisation dans l'utilisation des ressources publiques grâce aux activités suivantes: i) Vérification du fonds national du pétrole; ii) Réalisation d'un examen approfondi du personnel du secteur public, des politiques salariales et des structures de carrière; iii) veiller à ce que BOOST soit mise à jour au moins deux fois par an pour refléter les budgets initiaux et révisés iv) Renforcer la surveillance financière des SOE en imposant la publication des rapports financiers annuels.</p>	<p>Budgétairement neutre. Le financement est déjà en place pour mener à bien ces activités</p>
2	<p>Renforcer davantage la mobilisation des recettes intérieures et élargir l'assiette fiscale pour assurer un financement adéquat de l'investissement public sans déstabiliser la dynamique de la dette. Cela implique : i) En collaboration avec les partenaires au développement, revoir le régime actuel des dépenses fiscales et des incitations fiscales. ii) Mettre au point un programme de réformes visant à stimuler les recettes publiques et à créer de nouvelles sources de revenus moins volatiles et moins tributaires du secteur extractif.</p>	<p>Des économies. L'impact fiscal est susceptible d'être positif. Les réformes fiscales passées ont entraîné une augmentation des recettes de plus de 6% du PIB.</p>
3	<p>Le fait de prioriser clairement les dépenses publiques, d'améliorer les mécanismes de suivi et d'évaluation et d'établir des méthodes de gestion axées sur les résultats améliorerait l'efficacité globale de l'investissement public. En particulier : i) Mettre au point un MTEF national basé sur BOOST et d'autres sources de données, en veillant à ce que ses objectifs soient alignés sur le plan d'investissement public et que ses projections de dépenses soient compatibles avec une stabilité macroéconomique. ii) Élaborer des MTEF sectoriels, renforcer les projections de dépenses du MTEF global national préparé par le MAED ; iii) formuler une stratégie visant à passer du système actuel de budgétisation axée sur les ressources à un système budgétaire axé sur le rendement, dans le but de stimuler les programmes liés au capital humain et d'assurer la rentabilité dans certains projets d'investissement.</p>	<p>Frais supplémentaires limités. Bien que les préparatifs relatifs aux dépenses à moyen terme soient déjà budgétisés, le passage à un système budgétaire axé sur le rendement nécessiterait des coûts initiaux supplémentaires pour la formation qui seraient probablement compensés par une augmentation de la rentabilité des investissements publics.</p>
Chapitre 2 : Accroître l'impact économique et social des investissements publics		
4	<p>Améliorer le budget d'investissement et les données du projet. Afin de permettre l'évaluation de l'efficacité de l'affectation et de l'exécution du programme d'investissement public, il est urgent d'améliorer la disponibilité des données du budget d'investissement. La première priorité devrait être de permettre de suivre l'exécution des projets d'investissement décrits dans le CIB. Actuellement, les systèmes et outils nationaux (RACHAD, TOFE) ne font que suivre l'exécution du budget par institution ou par catégories économiques, et par source de financement. Cela pourrait être complété par l'introduction d'une catégorie de projet. Il est également important d'assurer une information rapide et complète sur les progrès physiques et opérationnels des projets d'investissement. Les autorités pourraient</p>	<p>Frais supplémentaires limités. Les fonds sont déjà programmés dans le projet PGSP de la Banque mondiale à cette fin.</p>

	envisager une base de données permettant de suivre l'ensemble du cycle de chaque projet d'investissement important.	
5	Élaborer une stratégie claire d'investissement public fondée sur une meilleure compréhension des impacts économiques et sociaux et sur sa viabilité financière à plus long terme. De plus, veiller à ce que les investissements soient mieux alignés sur ses priorités stratégiques. Mettre à jour et affiner les stratégies sectorielles et les MTEF et assurer la cohérence entre ceux-ci, le PIP, et les propositions annuelles de budget d'investissement.	Budgétairement neutre. Ces activités sont déjà financées et les institutions concernées sont en place.
6	Améliorer la préparation des projets d'investissement et l'évaluation préliminaire. Premièrement, élaborer des directives claires (c'est-à-dire des manuels) et des critères pour l'élaboration des projets et les diffuser aux unités budgétaires, ainsi qu'une formation sur l'utilisation de ces méthodes pour le personnel participant à la préparation des projets d'investissement. Deuxièmement, aligner la préparation du projet et le ciblage avec le processus budgétaire. Inclure seulement les projets d'investissement qui ont été sélectionnés et qui satisfont aux critères minimums établis. Enfin, évaluer les dépenses d'exploitation et d'entretien et les inclure dans les MTEF et dans le budget récurrent national	Certains frais supplémentaires. Projet AFDB PIM déjà approuvé (20 millions USD)
7	Clarifier les rôles et tenir compte des examens indépendants. Créer des comités interministériels pour examiner et évaluer les propositions aux étapes préliminaires et de présélection et envisager la création d'un mécanisme indépendant pour examiner les propositions avant leur inclusion dans la CIB.	Certains coûts supplémentaires, couverts par le projet AFDB (voir ci-dessus)
8	Suivre et appuyer la mise en œuvre du projet. Formaliser les exigences de reporting des agences d'exécution au ministère de l'Économie et des Finances pour tous les projets et produire des rapports réguliers sur l'exécution physique et financière (trimestriels ou biannuels). Mettre en place un système de gestion des risques pour identifier les dépassements de temps et de coûts, etc. Mettre en place un comité multisectoriel chargé d'examiner les rapports d'avancement des investissements et de proposer des actions, y compris la révision des projets, le cas échéant. Adopter un système de comptabilisation des actifs publics (suivi et valeurs physiques, y compris l'amortissement).	Certains coûts supplémentaires, couverts par le projet AFDB (voir ci-dessus)
9	Améliorer le processus de passations de marchés. L'accent doit maintenant être mis sur i) la consolidation du code des marchés publics et l'adoption d'un ensemble complet de règlements d'application et de documents standard ; ii) l'accroissement de l'efficacité et de la transparence des nouveaux organismes indépendants chargés des marchés publics; iii) le développement de la capacité des parties prenantes publiques et privées à un niveau opérationnel, et iv) l'installation de mécanismes de contrôle et de surveillance pour mesurer la qualité et assurer l'intégrité du système.	Certains frais supplémentaires. Le projet PGSP de la Banque mondiale finance la réforme de la passation de marchés (570 000 USD)
Chapitre 3 : Utilisation des ressources dans le secteur de l'éducation ¹¹⁴		
10	Mettre l'accent sur l'amélioration de la quantité et de la qualité scolaire. Pour atteindre l'objectif de l'OMD en matière d'éducation primaire pour tous, la Mauritanie devrait accorder la priorité à l'accès croissant aux écoles, à l'augmentation des dépenses consacrées aux	Coûts additionnels. Pour ce qui est de l'approvisionnement scolaire de base, le gouvernement pourrait se

¹¹⁴ Le système scolaire en Mauritanie comprend six années d'école primaire suivies de quatre années d'enseignement secondaire inférieur et de trois années d'enseignement secondaire supérieur.

	<p>intrants générant un rendement marginal élevé en termes d'apprentissage des élèves, et à la priorité des dépenses dans les domaines les plus nécessaires. Un bon entretien des salles de classe et la disponibilité des fournitures scolaires de base nécessiteront une augmentation des dépenses en biens et services. En outre, le renforcement de la présence des enseignants dans la salle de classe, complété par une formation continue des enseignants en cours d'emploi et l'élaboration de programmes d'études, seront essentiels pour améliorer les conditions d'apprentissage et les résultats. Parallèlement, le gouvernement doit améliorer les qualifications et la motivation des enseignants en attirant un meilleur groupe de candidats instruits et en améliorant la rémunération des enseignants, de préférence par un système d'incitation basé sur le rendement qui lie les salaires des enseignants aux résultats scolaires des élèves.</p>	<p>procurer les kits d'éducation de base actuellement financés par le GPE pour un montant modéré de 5 dollars. D'autres mesures telles que l'augmentation de salaire pour les enseignants et la fourniture de fonds pour l'entretien des écoles pourraient être effectuées sans frais importants si les budgets sont directement acheminés aux écoles par le biais d'une budgétisation axée sur le rendement.</p>
11	<p>Traiter les questions d'équité. Même si l'équité de genre a été atteinte, l'accès accru à l'éducation pour les pauvres est le principal obstacle à la réalisation de l'enseignement primaire universel. Des programmes de mentorat et de tutorat devraient être mis en place pour que les élèves de tous les groupes de revenu socioéconomique obtiennent au moins le certificat d'études primaire (CEP). En outre, les compétences de base et les programmes d'alphabétisation seront essentiels pour les étudiants qui ont abandonné l'école primaire pour accroître leur préparation au travail tout en offrant une seconde chance à ceux qui cherchent à réintégrer l'école plus tard.</p>	<p>Coûts additionnels. Avec probablement aucun coût si le budget actuel de la rémunération des heures supplémentaires est canalisé directement vers les salles de classe.</p>
12	<p>Renforcer la responsabilisation et accroître le financement des établissements d'enseignement et de formation professionnels tout en améliorant les connexions avec le système d'enseignement général. Le système VET mauritanien doit être plus sensible aux changements de besoins en compétences et améliorer l'accès à la formation et au développement des compétences. L'institutionnalisation des audits annuels des institutions publiques de gestion de la formation professionnelle et des universités pourrait encourager une meilleure et plus transparente utilisation des ressources publiques. Il est important de mener des études de routine sur les diplômés pour évaluer l'intégration des étudiants sur le marché du travail et tirer des leçons pour l'élaboration de programmes de formation. Il est également nécessaire d'accroître les ressources publiques pour les programmes professionnels de base et d'alphabétisation afin de mieux répondre à la part importante de la population âgée de 15 à 24 ans qui est actuellement au chômage et analphabète. L'élargissement de l'éducation VET à la formation professionnelle peut accroître la productivité dans l'agriculture rurale et accroître les revenus des activités économiques urbaines peu rémunérées.</p>	<p>Coûts additionnels. En guise de première responsabilité, le gouvernement pourrait continuer de financer, par l'intermédiaire du budget général, la phase pilote actuelle financée par le projet de développement des compétences, avec un coût d'environ 1 million de dollars par an. Le montant pourrait être encore plus faible si les salaires faisaient partie de l'équation avec la capacité des écoles VET d'embaucher et de payer leurs propres employés.</p>
13	<p>Examiner le programme actuel de bourses d'études et améliorer la responsabilisation. Le programme actuel de bourses d'études doit être revu de façon significative pour cibler les étudiants à faible revenu et les programmes universitaires à fort potentiel d'emploi. Les bourses financées par le gouvernement à des universités étrangères devraient être résiliées. Les partenaires au développement pourraient financer des formations spécialisées dans les domaines les plus urgents, pour lesquels le pays manque de capacités.</p>	<p>Des économies. Le programme de bourses d'études absorbe environ 5% du budget de l'éducation.</p>

14	<p>Rendre le système de gestion de l'information éducative fonctionnel. Afin d'améliorer la disponibilité de données précises et cohérentes pour la prise de décisions éclairées, le gouvernement devrait investir dans le système de gestion de l'information sur l'éducation. Cela permettrait d'améliorer la transmission et la qualité des données, ainsi que la capacité à établir des liens avec d'autres sources d'information dans le secteur.</p>	<p>Pas de frais supplémentaires Un système intégré d'information sur la gestion de l'éducation est actuellement mis au point au sein du ministère de l'Éducation avec l'appui du projet d'éducation de base</p>
15	<p>Contrôle et suivi des ressources et des performances. L'amélioration du suivi et du contrôle de l'affectation et des dépenses renforcerait la transparence et contribuerait à faire en sorte que les dépenses d'éducation atteignent les bénéficiaires visés. À cette fin, il serait utile d'institutionnaliser les examens annuels des dépenses publiques et de mener des enquêtes périodiques sur le suivi des dépenses publiques renseignant sur les entrées réelles dans les écoles et l'identification des fuites. Ces initiatives pourraient être associées à des mécanismes de responsabilisation sociale (c'est-à-dire utiliser les commentaires des parents par SMS pour surveiller l'absentéisme des enseignants) afin d'améliorer la tenue des dossiers administratifs et les incitations envers les enseignants pour l'assiduité.</p>	<p>Certains frais supplémentaires. Cela pourrait se faire sans frais supplémentaires si une forme de responsabilisation scolaire de base est établie avec un système de S & E adéquat.</p>
Chapitre 4 : Utilisation des ressources dans le secteur de la santé		
16	<p>Préparer une politique universelle de couverture santé. La couverture santé universelle réduit les obstacles financiers aux soins de santé et réduit l'impact appauvrissant des paiements de santé. Le gouvernement a commencé à adopter le concept de couverture universelle en préparant une stratégie de financement pour explorer différents mécanismes de financement. Pour y parvenir, il doit élaborer une politique axée sur i) la protection des risques financiers pour faire face aux dépenses de santé catastrophiques, où les ménages doivent renoncer à la consommation d'autres biens nécessaires en raison de paiements directs élevés et de l'appauvrissement, étroitement coordonnée avec la politique nationale de protection sociale; ii) l'amélioration de la qualité des services efficaces; et iii) la prise en compte des déterminants sociaux de la santé tels que les toxicomanies (tabac, drogues, alcoolisme et autres toxicomanies), les accidents de la circulation, la pollution et le manque de réseaux d'eau potable et d'assainissement.</p>	<p>Coûts supplémentaires limités (moins de 1 million USD). L'OMS et d'autres partenaires au développement disposent de fonds pour la préparation d'une politique. Les coûts de mise en œuvre de la politique sont inconnus.</p>
17	<p>Améliorer la gestion des ressources humaines. La capacité d'un pays à atteindre ses objectifs de santé dépend en grande partie des compétences, de la motivation et du déploiement des agents de santé chargés de la prestation des services. Étant donné les insuffisances des ressources humaines de la Mauritanie dans le secteur de la santé, il est essentiel i) de recruter des agents de santé qualifiés pour s'assurer que les établissements de soins primaires répondent aux normes de dotation recommandées au niveau national et ii) mettre en œuvre un plan d'incitation efficace pour les travailleurs de santé essentiels. Le budget de 2013 comprenait des mesures telles que l'octroi d'un salaire et des avantages supplémentaires aux agents de santé qui prennent un poste dans les zones rurales et le pilotage d'une stratégie de financement axée sur les résultats. Il s'agit de mesures importantes visant à inciter les agents de santé à améliorer leur motivation et leur maintien en poste.</p>	<p>Coûts additionnels. Les estimations exigent un travail technique important.</p>

18	<p>Traiter les questions d'équité. L'équité joue un rôle constitutif à côté de la croissance dans la réduction de la pauvreté extrême. Une formule d'allocation des ressources bien conçue qui tient compte des aspects d'équité peut réduire les disparités de dépenses gouvernementales entre les régions. Des ressources supplémentaires devraient bénéficier aux régions actuellement marginalisées et très pauvres telles que Brakna, Gorgol, Tagant et Guidimagha.</p>	<p>Budgétairement neutre. Réaffectation des ressources existantes.</p>
19	<p>Renforcer les interventions rentables. La qualité des soins est essentielle pour améliorer les résultats en matière de santé, l'efficacité et la satisfaction des utilisateurs. Il est essentiel de cibler efficacement les ressources sur les zones les plus nécessiteuses pour améliorer la qualité et l'utilisation des services de santé. Pour ce faire, la Mauritanie doit renforcer les interventions sanitaires qui ont le plus d'avantages possibles (par exemple les programmes pour la mère et l'enfant et les maladies évitables), étendre la couverture de la CNAM aux travailleurs informels et aux pauvres et mettre en œuvre le programme de financement axé sur les résultats que le Comité directeur de la santé a approuvé en septembre 2015 afin de mettre davantage l'accent sur les résultats plutôt que sur les intrants.</p>	<p>Coûts additionnels. La Banque mondiale prépare un programme de financement axé sur les résultats pour appuyer cet effort (17 M USD)</p>
20	<p>Renforcer la gestion budgétaire. Une gestion efficace du budget encourage une meilleure prise de décision, une utilisation efficace des ressources et une amélioration des résultats sanitaires. Cela nécessite le renforcement des outils de budgétisation, de comptabilité et d'exécution, l'amélioration des capacités de gestion de tous les départements, notamment dans les bureaux régionaux, et la mise en place d'un système de gestion informatisé connecté au MF et aux informations du système d'information du Trésor comprenant toutes les ressources (y compris les fonds externes).</p>	<p>Budgétairement neutre</p>
21	<p>Examiner et explorer différents modèles de responsabilité sociale. Les interventions en matière de responsabilisation sociale se sont révélées essentielles pour permettre une participation significative de tous les citoyens, une comptabilité appropriée des ressources de santé, et le traitement des asymétries d'information. Il englobe toute une série de pratiques (telles que l'élaboration de politiques publiques participatives, la budgétisation participative, le suivi des dépenses publiques et le suivi et l'évaluation des services publics) qui devraient être examinées et explorées dans le contexte mauritanien.</p>	<p>Budgétairement neutre</p>
22	<p>Renforcer la décentralisation des fonctions de la santé pour améliorer la gestion des ressources humaines. De nombreux arguments ont été avancés pour affirmer que la décentralisation des soins de santé peut apporter les avantages suivants: i) l'amélioration de l'efficacité technique car les gouvernements locaux sont davantage conscients des coûts et ont plus de liberté dans la passation de contrats avec les fournisseurs; ii) une meilleure efficacité de l'allocation par une plus grande harmonisation des services aux besoins des différentes communautés; iii) l'amélioration de l'équité puisque les autorités locales connaissent mieux les communautés et peuvent cibler avec succès les ressources vers les groupes les plus vulnérables. Alors que les réformes de décentralisation en Mauritanie constituent un processus lent, les efforts pourraient se concentrer sur l'amélioration de la gestion du personnel de santé en rendant les postes régionaux (pour réduire la concentration des agents de santé à Nouakchott) et en renforçant la</p>	<p>Budgétairement neutre</p>

	supervision locale des régions pour guider la promotion et la sanction des travailleurs de la santé et donc encourager une meilleure performance.	
Chapitre 5 : Utilisation des ressources dans le secteur agricole		
23	Veiller à ce que le financement, la répartition des responsabilités, et la dotation en personnel correspondent aux fonctions essentielles et aux priorités sectorielles. Avec la création récente d'un ministère de l'Agriculture distinct, il serait important de revoir le budget du ministère de 2015 en vue d'améliorer le financement des fonctions essentielles (telles que la R & D, les services de vulgarisation) par rapport aux fonctions administratives du ministère. Les responsabilités et la dotation en personnel devraient également être examinées afin de s'assurer qu'elles soutiennent le fonctionnement efficace du secteur (c'est-à-dire les missions de supervision qui doivent être menées par l'organisme d'exécution responsable) et les unités de première ligne.	Budgétairement neutre
24	Élaborer une stratégie de transition. Le passage d'un système de marché contrôlé par le secteur public à une économie de marché peut impliquer une mise en œuvre progressive sur plusieurs années. Une telle période de transition permettrait aux agriculteurs et aux opérateurs privés de s'adapter aux variations des prix et des services. La préparation d'une stratégie de transition constitue une priorité pour permettre une mise en œuvre transparente et prévisible des réformes. Cette transition semble avoir commencé après que le gouvernement a déclaré en décembre 2015 qu'il n'était disposé ni à fixer un prix ni à acheter du riz produit localement. Cette stratégie de sevrage brutal est beaucoup plus efficace qu'une stratégie progressive, mais peut être plus difficile à mettre en œuvre politiquement. Une stratégie de transition comporte un certain risque car elle pourrait permettre à ceux qui bénéficient de la situation actuelle (la plupart d'entre eux contrôlant le système actuel) de prolonger la transition ou même de la bloquer complètement.	Frais supplémentaires limités (environ 70 000 dollars). Le gouvernement a demandé l'appui de la Banque mondiale pour mener une étude stratégique sur le secteur du riz, y compris l'impact des subventions actuelles sur les pauvres.
25	Évaluer l'impact de l'élimination des subventions au riz sur les pauvres. L'expérience d'autres pays qui ont réussi à éliminer le soutien aux prix des cultures montre l'importance i) d'indemniser les agriculteurs pour les pertes potentielles de revenus, ii) de les informer sur les nouveaux programmes de soutien et iii) de fournir une assistance technique. L'arrêt récent du gouvernement des subventions au riz pourrait avoir un impact significatif sur les pauvres. Afin d'identifier les mesures d'atténuation appropriées, il devrait évaluer l'impact de l'élimination des subventions de soutien du riz sur les groupes à plus faible revenu et identifier les mécanismes de compensation appropriés, comme le transfert direct de fonds aux agriculteurs.	Cela pourrait être inclus dans l'étude au point 24 ci-dessus
26	Analyse d'options de subventions intelligentes. Le soutien de la production du riz (de la subventions des intrants à l'assistance à la vente et à la fixation des prix) est coûteux budgétairement et inefficace. L'évaluation de subventions intelligentes pourrait permettre d'établir un ensemble d'incitations à la production plus efficaces (Encadré 5.1).	Cela pourrait être inclus dans l'étude au point 24 ci-dessus
27	La fermeture progressive des Boutiques Emel. La fermeture graduelle des boutiques Emel pourrait s'accompagner de l'introduction et du renforcement des programmes existants. Dans la première phase, le gouvernement pourrait i) orienter le Programme Emel vers les zones	Économies d'environ 1-2% du PIB

	<p>rurales en renforçant les commerces dans ces zones, ii) redéfinir les interventions de filet de sécurité ciblant les populations les plus pauvres (par exemple, élargir le programme de transferts de fonds et développer un mécanisme de coupons et le renforcement des banques céréalières SAVS), et iii) évaluation de l'efficacité du marché des produits alimentaires de base. Dans la deuxième phase, il faut fermer progressivement les Boutiques Emel, en commençant dans les zones où le programme de transferts monétaires est établi et où le marché privé fonctionne bien (Banque mondiale 2014b).</p>	
28	<p>S'appuyer sur l'expérience des investissements dans la vallée du fleuve Sénégal et améliorer encore ce programme. En s'appuyant sur l'expérience réussie des investissements initiaux en faveur des pauvres dans le fleuve Sénégal, le programme devrait être encore étendu dans la vallée ainsi que dans d'autres zones propices à une telle intervention. Le programme devrait assurer un soutien sous forme de services d'entretien des terres, des questions foncières sont traitées et des technologies de conservation des ressources sont fournies pour soutenir les investissements et les moyens de subsistance.</p>	<p>Coûts supplémentaires (25 millions de dollars). L'expansion de cette initiative réussie est placée dans le cadre de l'Initiative d'irrigation du Sahel en préparation</p>
29	<p>Augmenter les investissements durables dans le secteur agricole. Pour favoriser la croissance de la productivité, il faudrait accorder la priorité à l'investissement dans les infrastructures de marché, les technologies agricoles et les institutions. La réaffectation des fonds publics à la R & D, la promotion et l'adoption de la technologie et de l'éducation pourraient également contribuer de manière significative à accroître les rendements et l'efficacité de la production. La récente préparation de la participation de la Mauritanie au Programme de production agricole de l'Afrique de l'Ouest (PPAAO) constitue une occasion importante pour le pays de bénéficier de l'assistance apportée dans le cadre de ce programme en matière de renforcement des capacités et d'adoption de technologies améliorées.</p>	<p>Coûts supplémentaires (15 millions de dollars). La Mauritanie a officiellement demandé à faire partie du WAAPP et a alloué 300K pour la préparation du projet. Les coûts totaux sont estimés à 15 millions de dollars</p>
30	<p>Encourager l'investissement du secteur privé par le biais de partenariats public-privé (PPP). L'établissement de partenariats public-privé efficaces, appuyés par un environnement commercial amélioré, peut soutenir le processus de commercialisation agricole, assurer une plus grande certitude sur l'emploi, et améliorer les rendements corrigés du risque des investissements dans l'agriculture. Le gouvernement, avec le soutien de la Banque mondiale, finance actuellement une étude pour évaluer l'utilisation des PPP dans le secteur de l'élevage (notamment pour la viande rouge). Pour le secteur agricole, il est recommandé à la Mauritanie d'évaluer les possibilités d'utilisation des PPP dans la chaîne de valeur de la viande rouge, de la production laitière et du riz, ce qui contribuerait de manière significative au développement durable du secteur.</p>	<p>Quelques coûts supplémentaires, principalement pour les études techniques. Une étude de l'AAAID sur le secteur de la viande rouge est en cours de finalisation (coût : 300 000 dollars). IFC étudie le secteur des investissements potentiels.</p>
31	<p>Déconcentration complète des services de vulgarisation et de conseil pour l'agriculture. La déconcentration complète de certaines activités agricoles, notamment les services de vulgarisation et de conseil, pourrait offrir des avantages, notamment: i) la fourniture en temps opportun des services (c.-à-d. en cas de maladie), ii) une identification plus précise des besoins des agriculteurs et une spécialisation accrue via un service de vulgarisation, et iii) la création de structures d'incitation pour récompenser le service de vulgarisation pour ses réponses efficaces aux</p>	<p>Frais supplémentaires limités. Il est difficile d'estimer les coûts potentiels associés à une déconcentration des services de vulgarisation et de conseil. Aucun travail technique n'a été effectué.</p>

	<p>besoins locaux (Banque mondiale 2014b). Pour tirer pleinement parti des services et des autorités déconcentrés, la Mauritanie devra simultanément renforcer les capacités des unités locales tout en transmettant et déléguant progressivement les ressources et le personnel aux services de première ligne. L'administration centrale pourrait également être amenée à accompagner ces efforts par des changements culturels entre les bureaucrates centraux pour qu'ils assimilent le choix de poursuivre une politique de déconcentration.</p>	
Chapitre 6 : Utilisation des ressources dans le secteur de l'énergie		
32	<p>Il est absolument impératif de réduire les pertes de réseau d'au moins un tiers. Sans l'amélioration du réseau et de la facturation, le tarif de l'électricité, déjà élevé en termes absolus (20 USc / kWh), devra être augmenté pour combler l'écart entre les revenus et les coûts. La SOMELEC a démontré sa capacité à réduire ces pertes entre 2010 et 2013.</p>	Budgétairement neutre
33	<p>Réduire la dépendance au fuel importé en faisant avancer le projet Banda. Actuellement, le secteur dépend fortement du fuel pour la production d'électricité, qui se trouve être concurrentiel dans un contexte de prix du pétrole déprimés. Cependant, le gouvernement est encouragé à poursuivre le projet <i>Banda Gas-to-Power</i> comme la stratégie clé pour diversifier son mix énergétique. La Banque mondiale reste attachée au développement de ce projet au bénéfice de la Mauritanie, du Sénégal et du Mali, qui partagent tous une forte dépendance à l'égard des combustibles liquides.</p>	<p>Coûts supplémentaires mais aussi bénéfiques (de la vente d'électricité).</p> <p>Un financement public estimé à 400 millions de dollars (dont 280 millions de dollars en Mauritanie)</p>
34	<p>Protection contre les variations du prix du pétrole à court et moyen terme. Compte tenu du contexte de prix du pétrole exceptionnellement bas, la SOMELEC devrait mettre en place des instruments de couverture pour bloquer les prix bas afin de réduire l'impact des futures hausses des prix du pétrole sur ses résultats financiers.</p>	Quelques coûts , mais difficiles à estimer sans plus de travail technique
35	<p>Réviser le tarif de l'électricité. La structure tarifaire doit être révisée pour permettre à la SOMELEC d'investir de manière adéquate dans l'entretien et l'amélioration des systèmes et d'améliorer l'équité. La conception d'une meilleure structure tarifaire devrait commencer par une méthodologie claire pour fixer des tarifs qui reflètent les coûts, mise en œuvre par une approche progressive pour atténuer l'impact sur les dépenses énergétiques des ménages et accompagnée d'une stratégie de communication de grande portée pour s'assurer d'un soutien populaire.</p>	Économies
36	<p>Des mesures bien ciblées pour atténuer l'impact sur les pauvres. Le maintien du tarif social de l'électricité qui protège les clients les plus vulnérables serait une bonne option jusqu'à ce que de meilleurs mécanismes d'aide sociale puissent être développés ou étendus (par exemple, le programme de transfert de fonds). L'efficacité du programme LPG pourrait être affinée pour être mieux ciblée sur les pauvres, par exemple grâce à la subvention de bonbonnes de gaz, mais pas celles utilisées par la grande consommation. Les ressources budgétaires libérées pourraient également être utilisées pour développer des programmes avec des résultats tangibles rapides (par exemple, les repas scolaires, les travaux publics ou les réductions des frais d'éducation et de santé).</p>	Coûts additionnels. La source du financement pourrait être les économies sur un tarif révisé de l'électricité.

37	<p>Promouvoir l'électrification rurale. Des programmes d'électrification rurale bien planifiés, soigneusement ciblés et efficacement mis en œuvre offrent d'énormes avantages aux populations rurales. Une politique rigoureuse d'électrification rurale et une vision programmatique claire, ainsi que la mobilisation des ressources, qui sont des éléments clés pour créer des programmes d'électrification rurale à l'échelle nationale.</p>	<p>Coûts additionnels. Les coûts dépendront de la portée et de l'ampleur du programme d'électrification rurale.</p>
38	<p>Développer les réseaux électriques, notamment dans la vallée du fleuve Sénégal. La priorité devrait être donnée dans les prochaines années au développement des réseaux électriques pour permettre aux zones frontalières d'utiliser des lignes de transport électriques existantes pour tirer parti de l'excédent d'énergie disponible dans le pays. En particulier, l'installation de systèmes électriques basse et moyenne tension dans les zones agricoles de la vallée du fleuve Sénégal pourrait accélérer l'industrialisation du pays, en particulier dans l'industrie alimentaire, en améliorant directement les conditions de vie de la population.</p>	<p>Coûts additionnels. Les coûts dépendront de la portée et de l'ampleur du programme.</p>
39	<p>Une meilleure gouvernance et l'amélioration de la gestion. La SOMELEC a besoin d'une meilleure gouvernance et de contrôles internes pour améliorer la responsabilisation, la transparence, et la fiabilité des données. Une première étape critique pour y parvenir serait d'améliorer la mise en œuvre du contrat de performance actuel.</p>	<p>Coûts additionnels. Pourraient être des économies grâce à l'amélioration de l'efficacité.</p>
40	<p>Encourager les PPP. Le secteur a besoin d'investissements urgents et substantiels dans les nouvelles infrastructures de production, de transport et de distribution. Compte tenu de la pénurie de fonds publics, le gouvernement pourrait bénéficier d'un partenariat avec le secteur privé par le biais d'un PPP pour améliorer la qualité des projets de transport et de distribution. Une condition préalable essentielle serait un climat d'investissement solide et un cadre juridique pour définir les responsabilités du secteur public.</p>	<p>Coûts additionnels. Cela pourrait être des économies grâce à l'amélioration de l'efficacité des PPP.</p>
41	<p>Augmenter les investissements dans les énergies renouvelables. Dans un pays comme la Mauritanie, la nature décentralisée des énergies renouvelables peut avoir d'énormes avantages, en particulier pour les zones rurales plus pauvres. Les énergies renouvelables peuvent offrir une alternative énergétique sûre et fiable qui peut améliorer le niveau de vie des communautés rurales et moins développées. En outre, les autorités locales peuvent investir dans des infrastructures et des services locaux d'énergies renouvelables, permettant une création de valeur ajoutée locale importante en termes de création d'emplois et de stimulation de la croissance économique locale.</p>	<p>Coûts additionnels. Des économies pourraient être réalisées grâce à l'amélioration de l'efficacité apportée par les PPP.</p>
42	<p>Améliorer la coordination et la gestion de l'aide. La création d'une plateforme de consultation et d'échange entre acteurs du secteur de l'électricité permettrait d'optimiser les ressources et d'améliorer la mise en œuvre des projets, notamment en ce qui concerne la programmation, le suivi, et l'évaluation des investissements au niveau national. Parallèlement, l'établissement d'un système d'information fiable sur l'aide des donateurs peut contribuer à améliorer la traçabilité, la responsabilité, et la transparence dans la gestion de l'aide.</p>	<p>Budgétairement neutre</p>