


# Gestion macroéconomique des recettes gazières en Mauritanie



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE



# Gestion macroéconomique des recettes gazières en Mauritanie



© 2019 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Téléphone : 202-473-1000  
Internet : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque mondiale. Les observations, interprétations et opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement le point de vue des directeurs exécutifs de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

#### Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. La Banque mondiale encourageant la diffusion des connaissances, la reproduction de cette publication est autorisée, en tout ou en partie, à des fins non commerciales, sous réserve d'indication des références du présent document.

Pour tous renseignements sur les droits et licences, s'adresser au Service des publications de la Banque mondiale : World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis ; télécopie : 202-522-2625 ; courriel : [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Photographie : [https://overseasbuildings.state.gov/nouakchott\\_images](https://overseasbuildings.state.gov/nouakchott_images)

Conception de la page de couverture : Circle Graphics, Inc.

Conception et mise en page : Circle Graphics, Inc.

Crédit photo de la page de couverture :

<https://www.esi-africa.com/world-bank-aid-mauritania-to-manage-great-tortue-ahmeyim/> (photo du haut)

[https://overseasbuildings.state.gov/sites/default/files/images/nkc\\_view\\_6\\_msgq\\_-\\_rec.jpg](https://overseasbuildings.state.gov/sites/default/files/images/nkc_view_6_msgq_-_rec.jpg) (photo du bas)

# Table des Matières

Acronymes et abréviations .....	v
<b>RÉSUMÉ EXÉCUTIF</b> .....	1
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>CHAPITRE 1 Principes macro-budgétaires: logique, options et impact</b> .....	11
1.1 La “malédiction des ressources” économiques et la logique des principes macro-budgétaires .....	11
1.2 Expérience de la Mauritanie avec la “malédiction des ressources” : l’évolution en dents de scie du secteur minier (2005–2017) – une histoire de politiques budgétaires procyclique et volatile .....	11
1.3 Principes macro-budgétaires : objectifs, caractéristiques et principales options ...	12
1.3.1 Objectifs et principales caractéristiques .....	15
1.3.2 Principes de l’allocation intertemporelle Gérer la volatilité dans les principes de l’allocation intertemporelle .....	16
1.3.3 Stabilité budgétaire et principes de macro-compétitivité .....	17
Dépenses non budgétaires .....	20
Principes pour soutenir la compétitivité .....	21
1.3.4 Principes sur la composition des dépenses .....	22
1.4 Options de la politique budgétaire pour gérer les ressources naturelles – une approche EGC .....	23
Description du modèle – approche EGC .....	23
Description des scénarios envisagés .....	24
Principaux résultats des simulations .....	25
1.5 Un agenda pour aller de l’avant avec les réformes .....	28
<b>CHAPITRE 2 Institutions pour la gestion macro-économique des ressources gazières</b> .....	31
2.1 Introduction .....	31
2.2 Expérience institutionnelle de la Mauritanie avec la gestion macro-économique\ des ressources naturelles: le Fonds National pour les Ressources en Hydrocarbures (FNRH). .....	31
Mandat institutionnel .....	31
Dimension de la gouvernance .....	32
Dimension de la résilience .....	34
Leçons apprises de l’expérience du FNRH .....	34
2.3 Arrangements institutionnels des cadres macro-budgétaires fondés sur des principes : que peut la Mauritanie apprendre des meilleures pratiques internationales? .....	35
Quels éléments rendent-ils les cadres macro-budgétaires fondés sur des principes effectifs au niveau institutionnel? .....	35
Quels éléments rendent-ils les cadres macro-budgétaires fondés sur des principes résilients au niveau institutionnel ? .....	37
La Mauritanie possède-t-elle les principales conditions-clés pour un cadre macro-budgétaire fondé sur les principes ? .....	37



2.4 Arrangements institutionnels pour les fonds de ressources naturelles : principes directeurs des expériences de pays .....	39
2.5 Aller de l'avant: un agenda de réformes institutionnelles et implication en faveur des politiques.....	42
2.5.1 Dimensions institutionnelles des réformes de gouvernance budgétaire.....	42
2.5.2 Dimensions institutionnelles des fonds d'épargne des ressources naturelles et implications politiques .....	43
<b>ANNEXES</b> .....	47
Annexe 1.1 Cadres budgétaires pour la gestion des ressources naturelles.....	47
Annexe 1.2 Détails techniques du modèle de l'EGC pour la Mauritanie.....	48
A.1.2.1 Module statique .....	48
A.1.2.2 Module dynamique .....	50
A.1.2.3 Modélisation des ressources gazières .....	51
Annexe 2.1 Exemples de Fonds Souverains de pays ayant des mandats d'investissements locaux .....	52
<b>RÉFÉRENCES</b> .....	55

## Liste des cadres

Cadre 1.1. Exemple d'un principe budgétaire simple relative à la composition des dépenses – Principe de Hartwick.....	23
Cadre 2.1. Conseils budgétaires indépendants dans des pays riches en ressources....	36
Cadre 2.2. Principes de Santiago.....	40
Cadre 2.3. Le cas de la SNIM dans les investissements locaux.....	41
Cadre 2.4. Fonds d'Infrastructure du Nigéria .....	42

## Liste des figures

Figure 1.1. Croissance du PIB (%) (moyenne 2007–2015) .....	14
Figure 1.2. Dette publique et déficit budgétaire (% du PIB).....	14
Figure 1.3. Indicateurs de pauvreté – Mauritanie.....	14
Figure 1.4. Indicateurs du développement humain.....	14
Figure 1.5. Revenus de l'industrie extractive et déficit primaire (base = 2006) .....	14
Figure 1.6. Correlation entre les prix du fer et les dépenses capitales (2004–2017) ....	14
Figure 1.7. Concevoir un principe budgétaire : sélection, calibration et mise au point .....	15
Figure 1.8. Projections de croissance du PIB (%).....	25
Figure 1.9. Niveau du PIB (milliards MRO) .....	25
Figure 1.10. Taux de change réel (% changement de la ligne de base).....	26

Figure 1.11. Projections du solde budgétaire (% PIB).....	27
Figure 1.12. Projections des dépenses publiques (% PIB).....	27
Figure 1.13. Dette publique (%PIB) .....	27
Figure 1.14. Effet sur la consommation des ménages (% changement par rapport à ligne de base).....	28
Figure 2.1. Production de pétrole(1000 barils par jour) .....	32
Figure 2.2. Revenus du secteur de pétrole (% du PIB).....	32
Figure 2.3. Taux d'intérêt sur les bons de trésor américains et français à 10 ans .....	33
Figure 2.4. Position de l'actif du FNRH (US\$ millions) .....	33

## Liste des tableaux

Tableau 2.1. Exemple de la mise en œuvre des principes budgétaires dans les pays riches en ressources.....	18
---	----

Ce rapport a été préparé par une équipe dirigée par Paolo Zacchia (Chef de programme, AFCF1) et Wael Mansour (Economiste principal, GMTA2), sous la direction de Louise Cord (Directrice des opérations, AFCF1), Laurent Msellati (Représentant résident, AFMMR) et Lars Christian Moller (Directeur de pratique, GMTA2). L'équipe est composée des personnes suivantes : Calvin Zebaze Djiofack (GMTMD), Ilhem Salamon (Spécialiste principal en gaz et en pétrole, GEEXI), Susana Moreira (Spécialiste en gaz et en pétrole, GEEXI), Alistair Watson (Consultant en énergie), Isolina Rossi (Economiste, Consultante) et Samer Matta (Economiste, GMTA2). L'équipe aimerait exprimer ses remerciements à Pierre-René Bauquis, Marc Blaizot, Nina Inamahoro, Patrice de Vivies et Kate Zhou pour leurs contributions au chapitre 1, et El Hadramy Oubeid pour sa contribution au chapitre 3. L'équipe aimerait aussi exprimer ses remerciements aux autorités mauritaniennes pour leur soutien, particulièrement la Direction Générale des Réformes, Suivi et Evaluation et la Direction Générale du Trésor au Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), l'Office National de Statistiques (ONS), le Ministère du Pétrole, de l'Energie et des Mines (MPem), la Banque Centrale de la Mauritanie (BCM) et le Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques (CMAP). Les pairs évaluateurs étaient Eric Le Borgne (Conseiller économique, OPSCE), Fernando Blanco (Chef économiste, GMTLC), Steven Michael Pennings (Economiste, DECMG) et James Frederick Cust (Economiste, AFRCE).

## Acronymes et abréviations

BP	British Petroleum (la)
EGC	Equilibre Général Calculable
DROP	Taux journalier de production
EPC	Ingénierie, Approvisionnement et Construction
UE	Union Européenne
FDI	Investissements Directs Etrangers
FDP	Plan de mise en valeur de champs
DFI	Décision Finale d'Investissement
GNLF	Gaz Naturel Liquéfié Flottant
FONSIS	Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques
FS	Viabilité Budgétaire
FSDEA	Fundo Soberano de Angola
PIB	Produit Intérieur Brut
GES	Emissions de gaz à effet de serre
PNB	Produit National Brut
GTA	Grand Tortue/Ahmeyim
ICA	Accord interpays
ICB	Appel d'offres international
IDA	Association Internationale de Développement
SFI	Société Financière Internationale
IFSWF	Forum International des Fonds Souverains
FMI	Fonds Monétaire International
IOC	Société pétrolière internationale
TRI	Taux de Rendement Interne
IU	Exploitation internationale
JV	Coentreprise
GNL	Gaz Naturel Liquéfié
LOLF	Loi Organique des Finances
MPIH	Hypothèse du Revenu Permanent Modifiée
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MTEF	Cadre de dépenses à moyen terme
MW	Mégawatt
FNRH	Fonds National pour les Ressources en Hydrocarbures
NIF	Fonds d'Infrastructure du Nigéria



<b>NRSF</b>	Fonds d'Epargne des Ressources Naturelles
<b>NRPB</b>	Solde Primaire Hors Ressources
<b>PER</b>	Examen des Dépenses Publiques
<b>PFM</b>	Gestion des Finances Publiques
<b>PIH</b>	Hypothèse du Revenu Permanent
<b>PIM</b>	Gestion des Investissements Publics
<b>PFM</b>	Gestion des Finances Publiques
<b>PSC</b>	Contrat de Partage de la Production
<b>SBI</b>	Indice du Budget Durable
<b>SOE</b>	Entreprise Publique
<b>SWF</b>	Fonds Souverain
<b>TA</b>	Assistance Technique
<b>TCF</b>	Milliards pieds cubes
<b>UUOA</b>	Accord d'Exploitation et d'Opération de l'Unité



## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

**C**e rapport analyse la gestion macroéconomique des revenus attendus des projets gaziers en développement en Mauritanie. Le but est d'informer les décideurs politiques et le grand public sur les leçons-clés provenant de l'expérience internationale, ainsi que sur les différentes options possibles en matière de politiques publiques. En s'appuyant sur ces données, le rapport vise à contribuer au débat sur la politique économique nationale et à formuler des recommandations sur les choix que la Mauritanie pourrait faire pour bénéficier de ces recettes et éviter les obstacles qui ont émaillé le précédent boom minier. En s'appuyant sur les bonnes pratiques internationales, le rapport propose une discussion autour d'un cadre de politique macroéconomique contextualisé pour la gestion des ressources gazières nouvellement découvertes, ainsi que sur les réformes institutionnelles qui doivent l'accompagner. Ce rapport n'offre cependant pas de feuille de route pour les réformes, mais prépare le terrain pour d'autres exercices d'assistance technique et de modélisation complémentaires.

Ce rapport est organisé autour de deux chapitres. Le Chapitre 1 traite des options et des principes de gestion macro-budgétaires des revenus attendus des développements gaziers qui sont en cours en Mauritanie. L'analyse et les résultats s'appuient sur un modèle d'équilibre général calculable (EGC) qui identifie l'impact des différentes techniques de gestion sur l'économie mauritanienne. Le Chapitre 2 traite la dimension institutionnelle de la gestion macroéconomique de la rente des ressources naturelles. Les principales conclusions et recommandations sont présentées ci-dessous.

## Chapitre 1 - La gestion macro-budgétaire : Choix de politiques

L'expérience internationale montre que de nombreux pays riches en ressources ont adopté des principes de politiques macroéconomiques, plutôt qu'une approche arbitraire au jour le jour, pour gérer les défis créés par les recettes de ces ressources. Ces défis comprennent la nature limitée dans le temps de l'exploitation de ces ressources, leur taille potentiellement importante par rapport à l'économie nationale et

la volatilité inhérente du prix de la ressource. Les principaux défis macroéconomiques à relever comprennent :

- *L'instabilité macroéconomique* qui entraîne une forte inflation, une dette insoutenable, une volatilité du taux de change et une croissance économique volatile.
- *La faible croissance de la productivité et l'absence de diversification dans l'économie*, ce qui peut entraîner à terme un chômage élevé, une dépendance accrue à l'égard des importations et une stagnation de la croissance économique.
- *Les dépenses publiques inefficaces* comme les subventions mal ciblées et les grands projets d'investissements publics à faible productivité (les « éléphants blancs ») qui empêchent l'État de promouvoir les politiques publiques.
- *L'inégalité accentuée et la pauvreté persistante* d'une grande partie de la population, résultant de la concentration de la nouvelle richesse sur une petite partie de la population.

Pour traiter ces questions, le FMI (2018) recommande un cadre dans lequel les principes macro-budgétaires répondent à quatre objectifs interdépendants : i) garantir un niveau d'accès intergénérationnel aux ressources, étant donné leur durée de vie limitée dans le temps, ii) garantir la stabilité budgétaire et de la dette, la croissance soutenue de la productivité et la création d'emplois dans le cadre des allocations intergénérationnelles identifiées, iii) maximiser la transformation des ressources en biens de production équitablement répartis pour l'économie, ce qui signifie l'identification de l'équilibre optimal entre la consommation et l'investissement, entre les secteurs, ainsi qu'entre les différents groupes de population ; et iv) gérer la volatilité résultant des fluctuations des prix des matières premières, de l'extraction non-linéaire de la ressource et des mouvements des flux de capitaux.

En adhérant à ces objectifs, les questions de politique macro-budgétaire suivantes seront soulevées :

- *Principes de répartition intertemporelle.* L'équilibre équitable entre la consommation actuelle et future résulte d'une décision politique à prendre. Des méthodes techniques différentes ont été formulées pour trouver cet équilibre optimal entre absorption et épargne. La méthode la plus courante est l'hypothèse du revenu permanent (PIH), qui

favorise l'épargne pour les générations futures. Cette méthode est souvent utilisée dans les pays développés disposant de ressources durables. La PIH ne tient toutefois pas compte du fait que la maximisation des dépenses d'investissement en avance peut améliorer le bien-être des économies en manque de capital. Pour tenir compte de cela, d'autres règles ont été introduites, comme la PIH modifiée (MPIH) ou le Cadre de Viabilité Budgétaire (CVB)<sup>1</sup>. Ces règles privilégient les investissements anticipés pour améliorer le bien-être de la population actuelle. La législation mauritanienne sur les fonds d'hydrocarbures prévoit une règle simple de la PIH, selon laquelle toutes ces recettes générées par ces ressources sont économisées et seul le rendement financier accumulé sur le capital du fond peut être dépensé. Néanmoins, cela n'a jamais été mis en œuvre et les recettes pétrolières ont été utilisées en tant que résidu pour le financement budgétaire au cours des onze dernières années. Compte tenu de ces défis de développement, une approche qui privilégie l'investissement pourrait être plus appropriée pour la Mauritanie et permettrait d'ancrer la gestion de la ressource gazière épuisable dans un cadre intergénérationnel plus durable et plus équitable. Une variante de cette règle peut également être adoptée, selon laquelle une partie des recettes serait économisée à l'étranger conformément aux règles de la PIH ; le reste serait géré par le budget pour financer les investissements en capital humain et physique.

- **Principes budgétaires.** Les limites traditionnelles du déficit budgétaire ou de la dette ont tendance à ne pas bien fonctionner dans les pays producteurs de ressources naturelles. C'est parce qu'elles transmettent au budget de l'État, et souvent amplifient la volatilité inhérente des recettes tirées des ressources naturelles. L'expérience mondiale des pays riches en ressources naturelles montre que ces pays ont adopté des règles spécifiques qui peuvent être classées en règles de lissage des recettes, de limitation des dépenses, et/ou en règles de solde budgétaire ou de dette. Vu que la production du GTA est de court-terme, les règles de lissage des prix ou des recettes pourraient ne pas être faciles à mettre en œuvre. Les règles de prix/recettes souffrent de problèmes d'extrémités, ce qui signifie qu'elles ne fonctionnent pas toujours efficacement au début et à la fin de la période d'exploitation. La Mauritanie serait donc mieux servie par une règle spécifique de solde budgétaire telle que la « règle du solde primaire hors ressources » (NRPB) ou par une règle de dépenses dans un contexte où le principe d'unicité budgétaire est respecté.
- **Règles favorisant la compétitivité.** Les politiques macroéconomiques doivent s'attaquer aux externalités négatives des recettes générées par les ressources naturelles sur la compétitivité de l'économie. Celles-ci se manifestent

généralement par l'appréciation du taux de change réel, l'inflation des prix ou des salaires et le ralentissement de la croissance des exportations hors ressources. En limitant les dépenses intérieures excessives, les principes budgétaires sont l'un des instruments permettant de restreindre les risques du "syndrome hollandais". Les principes budgétaires sont plus efficaces lorsqu'ils s'accompagnent de règles de soutien, notamment des politiques de taux de change. Un taux de change flottant peut être un stabilisateur budgétaire utile ; les autorités peuvent aussi envisager de plafonner son appréciation en accumulant et en stérilisant les excédents plus élevés de la balance courante générés par les prix élevés des ressources. La Mauritanie pourrait également avoir recours à des politiques complémentaires pour renforcer sa compétitivité sur la base de sa propre expérience du "syndrome hollandais" durant le boom minier de 2011-2015. Il s'agit notamment de réformes structurelles visant à contenir les pressions salariales dans le secteur public en liant sa croissance à la productivité, à investir pour combler les déficits d'infrastructures et de compétences sur le marché du travail et à promouvoir des réformes agraires, telles que la densification des zones urbaines ou le bon fonctionnement des marchés fonciers, afin de réduire les coûts des facteurs de production et rendre le climat des investissements et des affaires plus favorable. Le rapport appelle aussi à maintenir la bonne pratique d'investir les revenus des fonds d'hydrocarbures à l'extérieur du pays et à ne transférer que les flux qui vont être dépensés/investis à travers le budget.

- **Règles de composition des dépenses.** Il existe des arguments solides en faveur de la transformation des ressources extractives en d'autres formes de richesse, surtout sous la forme de capital humain ou physique, plutôt que de leur consommation. La plupart des règles budgétaires (par exemple solde budgétaire, règles relatives à la dette, etc.) sont axées sur la promotion de la discipline budgétaire par rapport aux grands agrégats budgétaires et restent muettes sur la composition des dépenses malgré l'importance de cette question. Cela implique des règles pour orienter les recettes publiques vers les dépenses en capital. L'application de ces règles est toutefois complexe, car le budget d'investissement public peut souvent inclure des montants importants de dépenses courantes, tandis que les dépenses du capital humain sont pour la plupart inscrites au budget récurrent. Un aspect positif de ces règles est que leur conception nécessite l'établissement d'une stratégie globale de dépenses et l'identification de priorités sectorielles compatibles avec les priorités de développement du pays. Dans les pays à revenu intermédiaire faible, comme la Mauritanie, où une part importante de la population vit encore en dessous du seuil national de

pauvreté absolue, il convient d'accorder une attention particulière à la dimension sociale de la composition des dépenses. La littérature propose de plus en plus de consacrer une partie des recettes tirées des ressources extractives à des transferts monétaires destinés aux personnes vivant dans la pauvreté extrême, à condition qu'un mécanisme de ciblage suffisamment efficace soit mis en place et que le principe de prudence budgétaire soit respecté, surtout en contrôlant les dépenses récurrentes. De plus, à mesure que l'État accroît son investissement dans le capital humain, il est important d'évaluer l'impact distributif du programme financé et d'accorder la priorité aux dépenses en faveur des plus pauvres.

Pour analyser et comparer les implications économiques des différentes stratégies d'épargne et d'investissement adoptées par les gouvernements dans le cadre des recettes du GTA, le chapitre utilise un modèle EGC. Les résultats des simulations suggèrent que :

- L'introduction de ressources gazières devrait avoir un effet positif sur la croissance du PIB. Compte tenu de la taille et de la nature épuisable de ces recettes, l'incidence pourrait ne pas changer la situation économique de manière significative comme le préoyaient certains observateurs.
- Les simulations révèlent que cette contribution à la croissance dépend des politiques adoptées. L'introduction d'une règle MPIH<sup>2</sup> combinée à des réformes structurelles pour stimuler la compétitivité augmentera la croissance du PIB de 1,2 pour cent d'ici 2050, à comparer avec le scénario de base. L'application d'une règle budgétaire seule n'ajoute au taux de croissance que 0,3 pour cent dans le cas d'une MPIH ou d'une PIH. Cela contraste avec une stratégie de type "dépenser les ressources au fur et à mesure" (ou scénario sans réforme) qui, malgré ses effets à court terme, entraînera des périodes négatives pour la croissance en raison de l'affaiblissement de la stabilité macroéconomique.
- Les simulations montrent également que la croissance est très révélatrice des effets du « syndrome hollandais » qui a affecté la Mauritanie lors du boom minier (201–2015). Ainsi, la croissance devrait s'accompagner d'une appréciation du taux de change réel, ce qui causerait une perte de compétitivité en l'absence de réformes structurelles destinées à encourager une diversification de l'économie.
- Si l'utilisation des ressources sans principes budgétaires peut avoir des implications importantes en termes de stabilité macroéconomique – prenant la forme d'un accroissement du déficit budgétaire avec le risque de mettre la dette publique sur une trajectoire insoutenable –

l'adoption d'une règle de type MPIH où la Mauritanie exécute le programme d'infrastructures identifié dans son plan national de développement (la SCAPP 2020-2030) nécessitera une consolidation budgétaire stricte en aval pour en tirer pleinement les bénéfices économiques. Cela implique des excédents budgétaires à partir de 2031<sup>3</sup>, mais doit également être associé à des directives claires sur la sélection, le suivi et l'évaluation des investissements publics.

- Enfin, la combinaison de principes budgétaires et de réformes de la compétitivité est également un facteur-clé pour stimuler le bien-être des ménages.

Les choix en matière de politiques macro-économiques et de principes budgétaires pour la gestion des revenus générés par les ressources gazières, ainsi que les réformes institutionnelles associées, sont avant tout un choix de politique nationale. Ainsi et pour être accepté par la population, il y faut établir un consensus de façon transparente et rigoureuse. Il s'agit d'inclure les citoyens ou leurs représentants dans les décisions-clés concernant notamment les épargnes pour l'avenir à comparer avec les dépenses actuelles, l'utilisation optimale de ces ressources et les mesures à prendre pour éviter que le gouvernement ne revienne sur ses engagements antérieurs.

### Les messages-clés du Chapitre 1 :

- La ressource gazière offre une occasion pour adopter un cadre budgétaire fondé sur des principes (« rules-based ») et des politiques de réforme de la compétitivité. Cela pourrait s'appuyer sur : (i) un modèle d'équité intergénérationnelle où l'investissement public est concentré en amont pour combler le déficit d'infrastructure et stimuler le capital humain ; (ii) des objectifs budgétaires de référence simples comme le NRPB pour atténuer la cyclicité ; (iii) une coordination des politiques macro-économiques comme celles sur les taux de change flexibles, l'assainissement du marché de change, ainsi que des politiques monétaires efficaces avec la politique budgétaire ; et (iv) des règles concernant la composition et la qualité des dépenses.
- Des réformes structurelles visant à stimuler la compétitivité sont essentielles pour accompagner les principes budgétaires. Il s'agit notamment de dépenses publiques qui, au-delà de l'infrastructure, portent sur les salaires, la gestion des terres, la formation du capital humain, le climat des affaires et la productivité dans les secteurs réels d'exportation comme l'agriculture, la pêche et l'élevage, ainsi que des réformes de politiques dans les secteurs de l'énergie et de l'eau.
- L'ensemble de ces réformes peut entraîner une croissance supplémentaire du PIB de 1,2 pour cent d'ici 2050, ainsi que des répercussions considérables sur le bien-être des ménages. Toutefois, elles devront s'accompagner d'une certaine prudence budgétaire afin de faire les ajustements nécessaires à l'avenir.

## Chapitre 2 - Institutions de gestion macro-économique des ressources gazières

Des politiques et des règles macro-économiques efficaces doivent être appliquées et maintenues, quelque soient les réalités politiques et de gouvernance. En particulier, les principes de gestion macro-budgétaire des revenus des ressources naturelles sont très sensibles au contexte politique et de gouvernance, dans la mesure où elles impliquent l'épargne de vastes ressources financières. L'expérience internationale décrite dans ce rapport montre la nécessité d'aller au-delà des vagues notions de « qualité institutionnelle », mesurée par des indices agrégés, lorsqu'il s'agit de tenir compte des défis de faire respecter les principes macro-budgétaires et d'établir des mécanismes institutionnels durables.

Le rapport appelle à la mise en place de mécanismes institutionnels spécifiques qui doivent être maintenus si la Mauritanie veut mettre en œuvre avec succès un cadre politique macro-budgétaire fondé sur des principes (« rules based ») pour gérer ses recettes gazières :

- *Une large couverture économique et institutionnelle* de toutes les sources de recettes des hydrocarbures *pour éviter que les opérations extra-budgétaires et quasi-budgétaires* ne contournent ces principes. La couverture des revenus des hydrocarbures dans la loi mauritanienne actuelle est exhaustive. Le rapport recommande que les emprunts garantis par les ressources en hydrocarbures soient sévèrement restreints et que toute exception soit soumise à un examen institutionnel et public supplémentaire.
- *Les règles doivent être simples, clairement définies et comprises* par la population. Elles ont besoin d'acquiescer une « légitimité fiscale » grâce à *un processus fort et crédible d'approbation politique et publique*. Le rapport recommande que la Mauritanie utilise une règle NRPB ou des règles simples pour les dépenses, plutôt qu'une règle plus sophistiquée pour les soldes structurels, comme celles utilisées par le Chili. Celles-ci seront plus facilement assimilées par le public et seront administrées dans le cadre des contraintes actuelles en matière de capacités. En tant que ressource nationale, le rapport préconise également la participation de toutes les entités politiques et les entités de la société civile à l'élaboration des principes macro-budgétaires et institutionnels pour la gestion économique des revenus des hydrocarbures.
- *Des mécanismes d'application préventifs et crédibles* devraient être au cœur de l'élaboration de ces principes macro-budgétaires, *fondés sur la transparence et la*

*divulgaration publique* plutôt que sur des sanctions *ex-post*. Les principes devraient toutefois être suffisamment souples pour absorber les chocs externes et éviter les changements fréquents à la règle et l'utilisation discrétionnaire. Le rapport suggère que les principes adoptés prévoient des principes de divulgation et de consultation *ex-ante* et incluent explicitement des clauses de flexibilité, mais que l'exercice de cette flexibilité est soumis à des contrôles supplémentaires lors des consultations initiales et publiques.

- *Les institutions indépendantes non-partisanes* ont un rôle important à jouer dans la promotion du respect et de la transparence des principes macro-budgétaires en matière de gestion des ressources. A cette fin, de nombreux pays ont opté pour la création de conseils budgétaires. Les résultats sont mixtes sur ce plan et montrent que l'efficacité de tels conseils dépend des structures de gouvernance solides et indépendantes et de la disponibilité de ressources techniques robustes. Le rapport recommande que la Mauritanie mette en place un conseil budgétaire autonome ou une institution similaire, éventuellement sous l'égide du Parlement ou de la Banque centrale, chargé de valider les données et les projections budgétaires qui alimentent les principes et cadres budgétaires adoptés (si les deux conditions sont remplies). Le rapport souligne également l'importance de mettre en œuvre, avant la date de production de gaz, un programme visant à renforcer l'autonomie et la capacité de contrôle des institutions de contrôle financier de l'État dans le domaine du pétrole et du gaz, à savoir l'audit interne, la « Cour des comptes » et « l'Inspection générale des finances ».
- Pour assurer une mise en œuvre efficace des principes, y compris des prévisions macroéconomiques fiables, *des conditions préalables de la gestion des finances publiques doivent être mises en place comme des cadres pour la planification pluriannuelle, l'évaluation, la sélection et le suivi des investissements publics*. La Mauritanie devrait établir les bases d'un cadre économique et budgétaire efficace à moyen terme, en investissant dans le renforcement des capacités du Ministère des Finances (MOF) dans les domaines de la planification budgétaire à moyen terme, de la prévision des recettes et de l'analyse des risques budgétaires. Cela permettra de mettre en œuvre efficacement les dispositions de la loi budgétaire organique récemment adoptée (LOLF 2018). Il est également nécessaire de continuer à *améliorer la gestion des investissements publics*, éventuellement sur la base d'un nouveau diagnostic.

La plupart des cadres fondés sur des principes (« rules-based ») exigent des mécanismes pour gérer les fonds de la génération future ou les fonds de stabilisation macro-économique en dehors du processus budgétaire. A cette fin, l'État crée des fonds de ressources naturelles ou des



**fonds souverains.** Les investissements de ces fonds posent d'importants défis et risques en matière de gouvernance, qu'il convient d'aborder au moyen des mesures suivantes :

- **Des règles claires sur la répartition des actifs nationaux et étrangers, ainsi que des** mécanismes institutionnels distincts pour ces deux flux. Il faut noter cependant que vu les risques majeurs, la possession d'actifs nationaux n'est qu'une étape ultérieure possible quand toutes les conditions préalables de gouvernance et d'expérience de gestion sont mises en place. Des conditions qui ne sont pas remplies en Mauritanie présentement.
- **Des mécanismes de gouvernance externes et internes** crédibles pour garantir que le NSRF fonctionne de manière indépendante, avec des mécanismes de responsabilisation clairs et avec professionnalisme.
- **Des pratiques saines en matière d'établissement de rapports** qui renforcent la responsabilité et la transparence des entreprises, y compris des vérifications régulières des activités du fonds, divulguées et effectuées sur une base périodique par un organisme indépendant reconnu à l'échelle internationale.

Sur la base de ces principes, le rapport recommande qu'au fur et à mesure que les recettes du GTA se matérialisent, la Mauritanie transforme progressivement le " Fonds national pour les ressources en hydrocarbures " (FNRH) d'un compte bancaire en une institution qui répond aux besoins de développement des générations actuelles et futures. Pour réaliser cette transition, il faut repenser la structure, le mandat et la gouvernance du Fonds :

- **Élaborer des mandats multiples pour le fonds et leurs règles de répartition.** Pour ce faire, une révision de la loi 2008-020 pourrait redéfinir le mandat du FNRH et faire référence à l'équité intergénérationnelle, au développement national et à la cohérence avec le cadre budgétaire global fondé sur des principes.
- **Reconcevoir la structure de gouvernance du FNRH** en créant des fenêtres distinctes pour chaque mandat et en réexaminant le rôle du MEF et du comité consultatif d'investissement afin d'élargir la portée de la gestion. Cela peut se faire, par exemple, par l'entremise d'un conseil des fiduciaires ou d'administrateurs qui supervise la stratégie de placement des fonds et les décisions opérationnelles, ainsi que par la nomination de spécialistes pour superviser les opérations quotidiennes et renforcer l'expertise technique du comité d'investissement, y compris le recours à des expertises étrangères en cas de besoin.
- **Approfondir les règles opérationnelles du FNRH**, en particulier celles concernant l'alignement opérationnel

du fonds sur les principes budgétaires, ainsi que les règles de retrait et de sauvegarde relatives aux revenus du fonds et aux investissements domestiques.

- **Renforcer le cadre de gouvernance du FNRH** en définissant un rôle plus actif pour le Conseil des ministres, le Parlement et d'autres structures représentatives ; en adoptant le principe de la divulgation publique des activités du fonds afin d'accroître la responsabilisation et la transparence, ainsi que la réalisation en temps opportun de tous les audits prescrits par la loi 2008-20 ; en investissant dans le renforcement des capacités de tout le personnel technique travaillant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles.
- **S'engager dans une stratégie de gestion d'actifs plus active** du FNRH dans le but de diversifier le portefeuille de placements externes et d'accroître le rendement de ces actifs. Il faudra pour cela revoir le rôle, la gouvernance et la capacité du comité consultatif d'investissement.

## Les messages-clés du Chapitre 2 :

Pour permettre au cadre politique macro-budgétaire choisi d'être efficace et durable dans le contexte institutionnel et de gouvernance donné, certains principes-clés sont pertinents pour la Mauritanie :

- Assurer une large adhésion politique aux règles, par le biais d'un processus de consultation de fond.
- Adopter un principe fort de centralisation budgétaire des ressources pour éviter la fragmentation des canaux financiers.
- S'appuyer sur certaines entités hautement indépendantes pour réglementer et contrôler le système fondé sur des principes.
- S'appuyer sur la divulgation ex-ante et la transparence totale en tant que mécanisme d'exécution, plutôt que sur des sanctions ex-post.
- S'appuyer sur l'expérience internationale considérable en matière de fonds souverains, y compris celle codifiée dans les Principes de Santiago, pour concevoir avec soin les mécanismes de gouvernance du fonds national des ressources naturelles.

## NOTES DE FIN

1. Bien que la MPIH et le CVB soient des cadres de type viabilité budgétaire à long terme, la MPIH ne prend pas en compte l'impact de la croissance sur les recettes budgétaires ni les coûts récurrents associés aux investissements supplémentaires. Le CVB au contraire le fait (FMI 2012). Les exigences de modélisation diffèrent également entre les deux.
2. Compte tenu des spécificités et des limites du modèle EGC, le rapport ne simule que la règle MPIH. Le calcul de la règle du CVB nécessitera un type de modélisation différent qui ressemble à un modèle modifié de l'analyse de la viabilité de la dette.
3. Dans le cadre du CVB, l'ajustement requis peut être inférieur si l'impact positif de la croissance sur les revenus se matérialise.



## INTRODUCTION

Les ressources en gaz récemment découvertes en Mauritanie sont importantes, mais elles ne sont pas suffisamment larges pour générer des revenus pendant plus de quelques décennies. Le champ de gaz naturel de Grande Tortue Ahmeyim (GTA) localisé à la frontière maritime entre le Sénégal et la Mauritanie présente des opportunités et des enjeux économiques majeurs pour les deux pays. Estimées à environ 15 milliards de pieds cubes de gaz, la monétisation de GTA devrait rapporter des revenus de l'ordre de US\$14 milliards (en 2018 US\$)<sup>1</sup> à la Mauritanie dans les trois prochaines décennies. Cette ressource est sans commune mesure avec les découvertes précédemment faites dans le pays, ce qui explique que – juste trois ans après que la découverte – les investissements requis au développement de GTA aient déjà été sanctionnés par une Décision Finale d'Investissement. Cette décision limite les incertitudes qui affecteront la valorisation de la ressource dont le pays bénéficiera. Toutefois, la nature de l'industrie et les prix du gaz sont par essence extrêmement difficiles à prédire. Ainsi, il n'est pas possible d'établir de manière certaine les revenus fiscaux qui pourront être dérivés de ce gaz pour la Mauritanie ainsi que le Sénégal, ou les profits que les sociétés nationales pourront obtenir.

Pour la Mauritanie, les défis sont doubles: gérer les cas d'incertitude liés au développement gazier et gérer les revenus associés à la monétisation des ressources en gaz. Comme tous les grands développements gaziers, celui de GTA s'opère avec un niveau élevé d'incertitude et donc de risques. Ceux-ci sont liés à la nature volatile des prix de marchés, à l'ampleur des coûts requis à un développement gazier et aux complexités techniques associées à la conception et à la mise en place d'un projet susceptible d'optimiser la récupération et la monétisation des ressources gazières. De tels enjeux requièrent des institutions publiques solides avec la capacité de prendre des décisions éclairées, pour optimiser les recettes fiscales et minimiser les risques. En outre, les ressources gazières de GTA existent en quantité limitées et le plus gros de leur production se fera sur une période de 25 ans. Durant cette période, la monétisation des ressources gazières devrait générer, en moyenne, 4,4 pour cent du PIB par an<sup>2</sup> en recettes publiques supplémentaires. Pour assurer une gestion stable et pérenne de l'économie, ces recettes supplémentaires devront être en

partie épargnées pour les générations futures et en partie investies dans le développement local et les infrastructures.

La British Petroleum (BP), qui est l'investisseur principal de GTA, a opté pour un développement phasé, qui sera exécuté sur la base d'une coopération étroite entre la Mauritanie et le Sénégal et d'un concept de projet très innovateur, qui vise une mise en production rapide. Alors que beaucoup de découvertes transfrontalières ont conduit à des disputes de frontières entre pays, la Mauritanie et le Sénégal ont accepté de développer leurs réservoirs communs sur la base d'un Accord de Coopération Internationale (ICA) et d'un Accord d'unitisation. Conformément à ce dernier, la production et les coûts issus du développement de GTA seront attribués à chaque pays, en fonction du pourcentage de gaz récupérable sur leurs territoires. L'ICA prévoit les détails de ce principe de coopération entre les deux pays et clarifie les dispositions juridiques qui s'appliqueront d'une manière conjointe à GTA dans la mesure où les lois des deux pays partenaires ne sont pas identiques. Sur la base du travail sismique et des trois puits d'exploration forés à date, les parties ont décidé de fixer l'allocation initiale à 50 pour cent, avec un mécanisme pour revoir cette répartition une fois que la production commence et que les propriétés du réservoir sont mieux connues.

Tel que structuré, GTA fournira des revenus communs à ses parties prenantes au lieu d'une production commune. Pour les projets de pétrole dans le cadre des arrangements de partage de la production, il est commun que chaque participant, y compris le gouvernement, prenne sa part de production sous forme de barils physiques de pétrole. Pour les projets de GNL, il est commun que toute la production soit conjointement commercialisée conformément à des contrats de vente à long terme. Ainsi, pour le projet GTA, les revenus plutôt que la production seront partagés en pratique.

Les conditions budgétaires générales sont une association de partage de production et d'impôt sur le revenu imposé aux profits de l'entreprise. Les conditions budgétaires pour la Mauritanie et le Sénégal sont largement similaires avec comme principale différence qu'en Mauritanie, le profit pétrolier net<sup>3</sup> est partagé sur la base d'un ratio des revenus cumulés par rapport aux coûts cumulés alors qu'au

Sénégal, le profit pétrolier net est partagé sur la base du taux journalier de production (DROP). Ces différences de méthodologie de calculs adoptés dans les Codes pétroliers des deux pays pourraient entraîner des profits d'autant plus différents que les ressources en gaz de GTAs seraient élevées. Ainsi pour les trois phases de développement de GTA, la part de profits nets qui reviendrait au Gouvernement de Mauritanie est estimée, en moyenne, à 36 pour cent et celle qui reviendrait au Sénégal est estimée à 42 pour cent<sup>4</sup>. Toutefois, cet écart est compensé par le fait que le taux de taxation soit plus élevé en Mauritanie (27 pour cent) qu'au Sénégal (25 pour cent).

**Outre les parts de profit net qui reviennent au Gouvernement, les compagnies pétrolières des deux pays ont exercé leur droit de participer directement au projet.** Conformément à l'accord avec les Sociétés pétrolières internationales, la Mauritanie a fait valoir son option d'acquérir de 10 à 14 pour cent du développement gazier qui s'exécute du côté mauritanien et le Sénégal a fait valoir son option d'acquérir de 10 à 20 pour cent des 50 pour cent restants. Les conditions de participation des sociétés d'états sont légèrement différentes dans chaque pays. La Mauritanie est tenue de rembourser les coûts d'exploration passés, alors que le Sénégal n'est pas tenu d'exercer cette dépense. La participation des sociétés d'Etats est une question critique dans tout développement gazier. Pour les pays émergents, les options de financement peuvent être limitées. La capacité de la BP de financer ces participations a permis d'accélérer la prise de la DFI.

**Malgré que la première phase du projet ait déjà été sanctionné par une FID, des risques et des incertitudes continueront d'affecter le projet et une gestion prudente des revenus de GTA est donc requise.** Comme c'est le cas de tout grand projet pétrolier ou gazier, les revenus que le développement de GTA peut amener aux pays et aux investisseurs publics et privés sont sujets à plusieurs risques. Certains de ces risques sont exogènes, à l'instar de la volatilité des prix sur les marchés internationaux, alors que les autres sont étroitement liés aux options budgétaires et à la prise de décisions du gouvernement. D'importants enseignements peuvent être tirés des expériences internationales pour guider les gouvernements dans la gestion des risques. Une leçon commune à tous les grands projets gaziers est que l'envergure de leurs coûts est telle qu'elle ne permet de juger d'un succès qu'au bout d'une décennie au moins.

**Pour en tirer pleinement profit, le défi consiste à concevoir des politiques macro-budgétaires visant à soutenir la**

**stabilité macro-économique, à protéger l'économie contre les revenus volatiles et à prévenir une perte de compétitivité.**

Ainsi, les autorités mauritaniennes seront confrontées à une série de défis, particulièrement le risque de ne pas parvenir à diversifier leur économie dans les secteurs productifs et générateurs d'emplois. Pour intégrer la richesse des ressources à la stratégie de développement économique, il est nécessaire de faire des choix: *(i)* quant au volume de la richesse de ressources à allouer à des investissements publics visant la promotion d'une croissance inclusive, en particulier investissements dans le capital physique et humain, à comparer avec les épargnes ou les dépenses récurrentes ; *(ii)* quant aux secteurs dans lesquels l'excédent des recettes de ressources est investi ; *(iii)* quant à la manière de calibrer les politiques budgétaires et macro-économiques pour réduire la volatilité ; et *(iv)* l'ensemble de politiques nécessaires pour promouvoir la diversification économique et la création d'emplois. Optimiser la gestion des ressources nécessitera aussi l'adoption de mesures pour consolider la capacité institutionnelle dans les recettes des ressources et la gestion du budget et des investissements publics.

**Constituer un soutien pour un cadre fondé sur les principes exigera des autorités mauritaniennes de s'engager avec le public et de promouvoir un dialogue national inclusif et bipartisan sur la gestion des ressources naturelles.** Les principaux domaines comprennent les discussions sur un équilibre optimal entre les épargnes et les investissements et comment les citoyens peuvent être impliqués pour aider à la protection contre des administrations qui n'honoreraient pas leurs engagements à l'avenir. Cela peut s'effectuer à travers des consultations et la constitution d'un consensus sur la base de la situation budgétaire et des besoins en développement de la Mauritanie.

**Il existe un lien ferme entre la gestion minutieuse du capital naturel d'un pays et les niveaux croissants de richesse et de bien-être économique.** Il s'agit de la conclusion du rapport phare de la Banque Mondiale « La Richesse des nations en mutation » (The changing wealth of nations, 2018). Selon les recherches, alors que la plupart des pays en développement commencent avec une dépendance légèrement élevée sur le capital naturel, les pays qui connaissent un progrès des plus réussis sont ceux qui gèrent leur actif naturel à long terme et réinvestissent dans le capital social et humain. Cela ne peut être réalisé qu'à travers la mise en place d'institutions solides et de systèmes de gouvernance pour la gestion des ressources. Les institutions solides sont nécessaires afin de résister aux pressions politiques pour consommer la richesse des ressources, soit pour des gains politiques à court terme

ou pire, pour détournement par des groupes spéciaux. Leur rôle consiste à veiller à ce que la richesse des ressources soit réinvestie dans l'actif productif pour l'économie, ayant les plus grands avantages en termes d'équité ou de productivité économique. En effet, il est évident, qu'en présence d'institutions solides qui réaffirment l'Etat de droit, assurent la responsabilisation du gouvernement et aident à contrôler la corruption, les pays enregistrent une croissance plus élevée et de meilleurs investissements productifs (Banque Mondiale, 2018).

**De nombreux ouvrages ont documenté les défis auxquels les pays riches en ressources sont confrontés, pour transformer la richesse des ressources en actifs productifs pour l'économie** (van der Ploeg, 2011; Sachs et Warner, 1999 et 2001). Les principaux défis comprennent la détérioration du secteur des biens échangeables suite à des hausses rapides des flux entrants de capitaux et l'appréciation de la monnaie locale. Ce phénomène, connu sous le nom du *syndrome hollandais*, représente un problème majeur, particulièrement dans les économies riches en ressources et à faible revenu. Ces pays ont, en général, de bas niveaux de diversification économique et dépendent souvent du secteur de l'agriculture, une principale source d'emplois. Ainsi, une contraction dans le secteur des biens échangeables en raison des imprévus de ressources naturelles peut être particulièrement coûteuse pour l'emploi et de la pauvreté dans les zones rurales. Les risques encourus par l'exploitation des ressources naturelles sont aussi liés aux cycles en dent de scie de revenus élevés et de volatilité de prix. Ceci entraîne des défis significatifs pour la planification budgétaire et causerait de grandes fluctuations dans les niveaux des investissements, des exportations et des prix locaux. La volatilité des revenus explique souvent la nature procyclique de la politique budgétaire dans de nombreux pays riches en ressources, particulièrement ceux dotés de faibles institutions (Artana et al. 2007; FMI, 2012a and Céspedes and Velasco, 2014).<sup>5</sup> Finalement, l'incertitude et l'épuisement des ressources constituent également des défis majeurs. En effet, les questions relatives à l'équité intergénérationnelle requièrent des choix complexes quant à la répartition des ressources entre les générations présentes et futures.

**La Mauritanie est aux prises avec ces défis vu que l'administration des rentes extractives de l'exploitation minière n'a eu guère des succès pour encourager la diversification et soutenir la croissance et la création d'emplois dans le secteur privé.** Le boom minier<sup>6</sup> en 2007-2015 a élevé la Mauritanie aux rangs de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire et a contribué à réduire grandement la pauvreté

de 11.5 pour cent. Malgré ces réalisations, le boom a laissé les traces du syndrome hollandais. Les prix élevés des matières premières ont entraîné une recrudescence rapide des investissements directs étrangers, ce qui a augmenté la demande sur les services non échangeables, tels que la construction, le transport et le commerce aux dépens des secteurs générateurs d'emplois, tels que l'industrie manufacturière. Des politiques monétaires ineffectives viennent s'ajouter à un tel contexte, causant une appréciation du taux de change réel, sapant la compétitivité du pays et entravant ses efforts de diversification. La croissance demeure modérée, soit 3,5 pour cent en moyenne durant cette période. Le progrès du développement humain demeure limité, malgré les larges investissements dans l'infrastructure de l'éducation et de la santé. Les années du boom ont été également accompagnées d'une politique budgétaire procyclique, entraînant une expansion rapide de la dette publique et un risque élevé de surendettement<sup>7</sup>. Jusqu'à présent, la Mauritanie n'est pas dotée d'un cadre macro-budgétaire exhaustif pour assurer une gestion effective des revenus de l'industrie extractive. Les découvertes de GTA offrent une opportunité pour jeter les jalons d'un tel cadre institutionnel robuste, permettant de gérer les opérations d'extraction d'une manière transparente, d'optimiser la génération de revenus et de paver la voie à la croissance et à la création d'emplois.

**Ce rapport vise à discuter de la gestion macro-économique des recettes gazières potentielles en Mauritanie.** Il vise ainsi à informer les décideurs non techniques et le public général des leçons-clés issues de l'expérience internationale et des choix critiques de politique. Le rapport fera la lumière sur la logique, les options et l'impact de l'introduction de règles macro-budgétaires. Il portera aussi sur la qualité institutionnelle et la structure nécessaire pour transiter vers un cadre macro-budgétaire fondé sur des principes, pour une gestion des ressources naturelles. Ainsi, le rapport est axé autour de trois chapitres :

- *Le chapitre 1 discute la logique et les options des principes macro-budgétaires et emploie un modèle d'équilibre général pour mesurer l'impact des différentes techniques de gestion sur l'économie mauritanienne.* Le chapitre décrit l'impact théorique de la "malédiction des ressources" et revoit les dimensions techniques des principes macro-budgétaires comme outils pour une macro-gestion des ressources naturelles. Il décrit aussi les différents instruments qu'un ministère des finances peut utiliser pour gérer la volatilité des prix, aux côtés d'autres règles de réparation. Finalement, le chapitre utilise

un modèle d'Equilibre Général Calculable (EGC) pour analyser et comparer les implications macro-économiques, budgétaires et de bien-être sur les différentes stratégies d'investissements et d'épargne du gouvernement dans le cadre des fonds de GTA.

- **Le chapitre 2 traite de la dimension institutionnelle de la gestion macro-économique de la rente des ressources naturelles.** L'objectif consiste à revoir la conception institutionnelle des institutions macro-budgétaires pour la gestion des ressources naturelles, ainsi que les mécanismes de gouvernance y afférents, dans le contexte spécifique de la Mauritanie. Le chapitre commencera par revoir l'expérience de la Mauritanie dans la gestion des ressources naturelles, y compris l'expérience du Fonds des Ressources Naturelles du Pétrole (*Natural Resource Oil Fund*), pour susciter le besoin d'institutions budgétaires solides. Le chapitre visera aussi à évaluer l'applicabilité des bonnes pratiques internationales pour soutenir un cadre budgétaire fondé sur des principes dans le pays. Il apportera aussi des recommandations de politique

pour promouvoir les institutions budgétaires durant les prochaines années et renforcera le lien entre le budget et la richesse de ses ressources.

## NOTES DE FIN

1. Elles sont réparties entre les recettes budgétaires du gouvernement central (US\$12.6 milliards) et les recettes de la société pétrolière nationale (US\$1.8 milliard).
2. La moyenne est issue d'une moyenne simple du ratio des revenus annuels projetés sur le PIB annuel projeté. Il ne fait aucun doute que le ratio atteint son apogée durant la phase du plein développement et son plus bas au début et vers la fin du projet.
3. Les revenus restants après la récupération des coûts.
4. Ces chiffres sont dynamiques et sont issus de la modélisation des conditions du partage de la production sur la base du profil de coûts et de la production hypothétique, avec des prix hypothétiques domestiques et condensés du GNL. Avec tout changement d'hypothèse, le pétrole à profit en moyenne risquerait de changer.
5. Une politique budgétaire est procyclique lorsque la corrélation entre les dépenses publiques et les revenus des ressources naturelles est élevée.
6. Minerais de fer, or et pétrole brut.
7. Voir évaluation de l'Analyse Soutenable de la Dette (DSA) préparée conjointement par la BM et le FMI (2018).



## Principes macro-budgétaires: logique, options et impact

### 1.1 La “malédiction des ressources” économiques et la logique des principes macro-budgétaires

Les décideurs politiques mauritaniens sont confrontés à un défi, celui de changer d'éventuelles vastes ressources gazières en actifs productifs pour soutenir l'émergence d'une économie compétitive, tout en maintenant la durabilité macro-budgétaire. La plupart des ressources envisagées seront acheminées à travers l'Etat. Ainsi, les institutions budgétaires seront essentielles pour obtenir un résultat économique positif. Toutefois, un résultat positif n'est pas toujours garanti. Les pays riches en ressources sont souvent rongés par plusieurs maux macro-économiques, ce qui contribue à ladite « malédiction des ressources » (Van der Ploeg, 2011).

La “malédiction des ressources” se manifeste sous plusieurs aspects économiques, y compris :

- *Instabilité macroéconomique* résultant d'une inflation élevée, d'une dette non viable, de fluctuations dans le taux de change et d'une faible croissance économique.
- *Croissance à faible productivité et manque de diversification de l'économie*, entraînant le chômage, augmentant l'indépendance aux importations et causant la stagnation de la productivité et de la croissance économique.
- *Dépenses publiques particulièrement inefficaces*, concentrées sur des subventions inefficaces et mal ciblées et de larges investissements publics non productifs (« éléphants blancs ») qui paralysent la capacité de l'Etat à promouvoir les politiques publiques.
- *Inégalité élevée et pauvreté persistante* d'une grande partie de la population, aboutissant à la concentration de la richesse entre les mains d'une petite portion de la population.

Ces résultats négatifs sont souvent accompagnés d'autres manifestations de la malédiction des ressources qui ne sont pas nécessairement économiques. De nombreux pays riches en ressources ont connu une détérioration des pratiques de gouvernance, un accroissement de la corruption, une dégradation rapide de l'environnement et un approfondissement de la perception ou de la réalité de l'exclusion sociale (Ades and di Tella, 1999 ; Mehlum et al, 2006). Alors que ce sont des questions – clés à débattre pour une croissance et une durabilité à long terme, ce chapitre concerne toutefois la gestion des quatre dimensions strictement macro-économiques mentionnées ci-dessus.

Les résultats macro-économiques négatifs fréquents sont en quelque sorte paradoxaux, vu qu'ils émergent d'un choc économique positif. Certains mécanismes-clés à la base de la dynamique macro-économique perverse potentielle dépendent des caractéristiques spécifiques de l'exploitation de la richesse des ressources en hydrocarbures, qui sont différentes des autres sources de revenus. Tel qu'expliqué ci-dessous, cinq traits importants sont liés, en général, à la taille et à la vitesse à laquelle les revenus de ressources se matérialisent, le niveau élevé de volatilité d'un tel revenu, sa capacité à promouvoir le pouvoir d'achat du pays, mais non la productivité, et sa tendance à créer des bulles spéculatives favorisant des segments plus riches de la population.

Premièrement, des revenus de ressources peuvent être élevés, à comparer avec la taille de l'économie, et sont débloqués d'une manière relativement rapide. Cela signifie que la demande globale augmentera d'une manière significative et rapide, alors qu'il est probable que l'offre globale soit soumise à davantage de contraintes. Ainsi, cela aboutira à des tensions inflationnistes sur le plan domestique, associées à une demande accrue pour l'importation des biens étrangers au niveau externe. Ainsi, suivre l'évolution des dépenses avec le temps et trouver un équilibre approprié entre la demande interne et externe est essentiel, particulièrement au début des flux entrants de ressources. Entretemps, il est nécessaire de fusionner de telles étapes avec des mesures

pour veiller à ce que les investissements augmentent la réponse de l'offre de l'économie d'une manière productive.

**Deuxièmement, le revenu des ressources est particulièrement volatile, ce qui pourrait générer des problèmes de solvabilité ou de liquidité.** Ceci est particulièrement le cas si les ressources sont allouées à une utilisation irréversible d'un point de vue technique ou politique. Cela comprend des augmentations de salaires, des subventions non limitées et des infrastructures élevées d'entretien ; tous à de larges conditions d'emprunt du budget ou des comptes externes et l'accumulation de dettes. Ainsi, les dispositions appropriées pour gérer la volatilité à chaque étape de l'arbre de décision pour l'utilisation des ressources et éviter les engagements budgétaires non durables sont critiques pour éviter de tels résultats macro-économiques non souhaitables.

**Troisièmement, les revenus de ressources augmentent le pouvoir d'achat international du pays, sans en augmenter la productivité de l'économie.** Dans ce cadre-là, les revenus des ressources sont comparables à un transfert externe de monnaie forte. Ainsi, ils tendent plutôt à générer une dépendance aux importations plutôt qu'une croissance de la productivité. Un modèle productif de dépenses est celui qui utilise le pouvoir d'achat le plus élevé du pays pour soutenir les importations de biens et services visant essentiellement à promouvoir la productivité économique, particulièrement dans un secteur à forte intensité en capital humain.

**Quatrièmement, les revenus des ressources tendent à créer des bulles immobilières spéculatives vu que les secteurs de ressources naturelles sont, en général, à forte intensité en capital humain.** Les ressources fiscales provenant des revenus de ressources favorisent souvent les segments plus riches de la population, particulièrement quand les actifs investissables dans les pays en développement sont limités et concentrés. Dans ce cas-là, il s'agit de prix d'actifs qui augmentent d'une manière significative, ce qui récompense les détenteurs d'actifs plus riches tout en pénalisant ceux qui dépendent des revenus d'emploi. Dans ce cadre-là, la taxation appropriée des gains en capital et les principes de macro-gestion qui préservent la compétitivité des secteurs à forte intensité en capital humain peuvent s'avérer des outils effectifs pour limiter un tel effet et éviter la formation de bulles spéculatives.

**Les principes macro-budgétaires représentent ainsi un principal outil pour gérer les conséquences macro-économiques**

**néfastes liées aux revenus de ressources en hydrocarbures.**

Au vu de tous ces multiples défis, concevoir et respecter un ensemble de principes macro-budgétaires représentent éventuellement une meilleure stratégie que la gestion discrétionnaire au quotidien. Tel que démontré par l'expérience du pays, les principes budgétaires sont variés et servent une multitude d'objectifs. Ainsi, il revient aux décideurs politiques mauritaniens de déterminer des objectifs clairs à partir du menu d'options disponibles et opter graduellement pour un cadre budgétaire basé sur des principes. Les options et les conditions liées à la sélection des principes les plus appropriés sont discutées ci-dessous.

## 1.2 Expérience de la Mauritanie avec la “malédiction des ressources: 2005-2017”

L'histoire de la gestion macro-budgétaire de la Mauritanie durant le boom minier est celle d'une croissance modérée, d'une procyclicité des dépenses et d'une hausse de la dette publique. La richesse du secteur minier (minerai de fer, cuivre, or et pétrole brut) a donné un élan au PIB per capita – en termes nominaux – durant le super-cycle des commodités de US\$959 en 2007 à US\$1.358 en 2014, élevant le pays au rang des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Malgré ce boom, les résultats demeurent modérés alors que la croissance du PIB réel a atteint la moyenne de 3,5 pour cent, soit en dessous du taux moyen de l'Afrique sub-saharienne de 4,7 pour cent (Figure 1.1). Les années du boom ont également connu une hausse des dépenses publiques, motivée par les investissements publics et les transferts aux entreprises publiques. Une telle politique budgétaire procyclique a entraîné une détérioration du solde primaire dans plusieurs cas, entre 2006 et 2013<sup>1</sup>, et une expansion rapide de la dette publique, de 44,5 pour cent du PIB en 2007 à 76,9 pour cent en 2015<sup>2</sup> (Figure 1.2).

**La croissance durant le boom a laissé les traces du syndrome hollandais.** Les prix élevés des matières premières ont entraîné une hausse rapide des Investissements Directs Etrangers (FDI), de 4 à 10 pour cent du PIB entre 2007 et 2015, atteignant 27 et 20 pour cent du PIB en 2012 et 2013, respectivement. Ces flux entrants ont augmenté davantage la demande sur des services non commercialisables, tels que la construction, le transport, les télécommunications et le commerce, qui, ensemble, ont augmenté d'environ 6,1 pour cent en moyenne durant la période du boom, à

comparer avec 3,5 pour cent pour le secteur manufacturier. Avec des politiques monétaires peu efficaces caractérisées par un manque d'instruments monétaires pour contrôler les rigidités du taux de change et la liquidité du marché domestique, cela a abouti à une appréciation du taux de change réel<sup>3</sup> et une hausse des principales tensions inflationnistes<sup>4</sup>. Un taux de change apprécié et une inflation élevée, éléments symptomatiques du syndrome hollandais, ont érodé la compétitivité de la Mauritanie et entravé ses efforts de diversification.

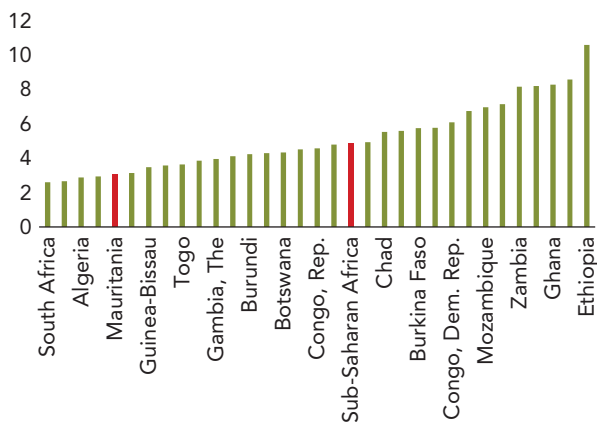
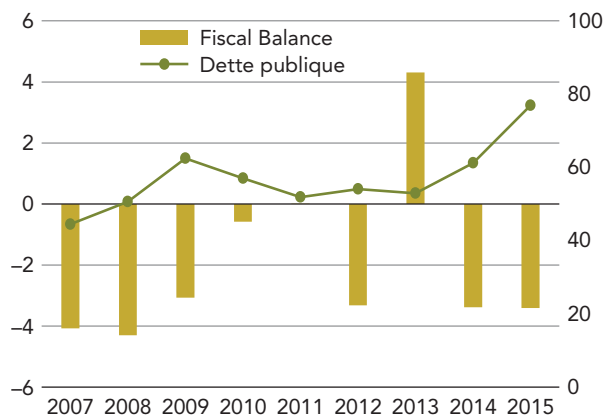
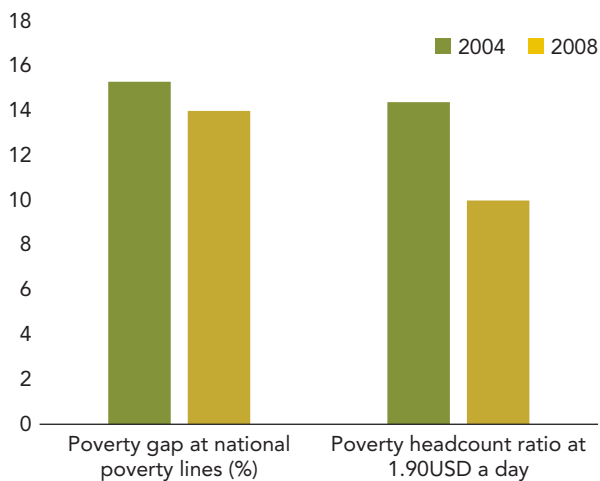
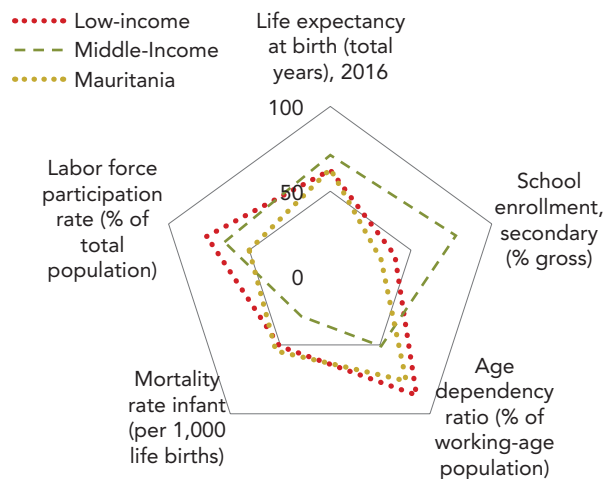
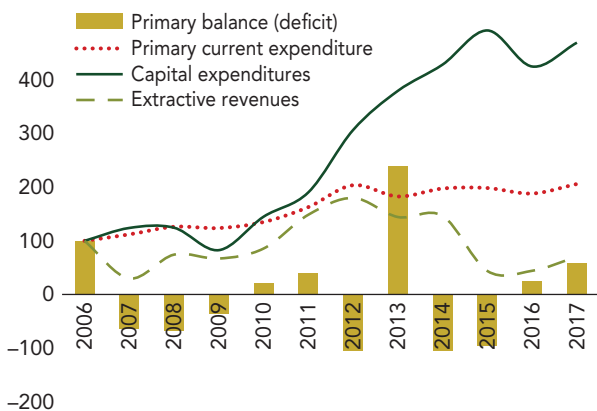
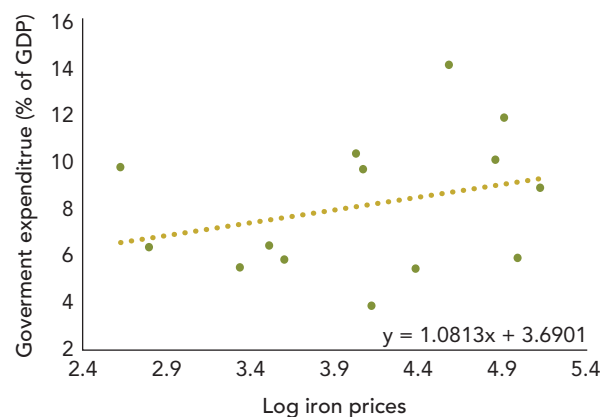
**La gestion par la Mauritanie de la rente du secteur minier n'a guère eu d'effet pour encourager la diversification économique et pour soutenir la croissance et la création d'emplois dans le secteur privé.** Durant les années du boom, la croissance a été principalement générée par des secteurs à forte intensité de capital, liés aux industries extractives. Cela a entraîné une création d'emplois limitée (Banque mondiale 2017). Le cadre de politiques du pays ne soutenait pas la croissance dans des secteurs à forte intensité en capital humain, alors que les gains de richesse auraient pu être réalisés par l'utilisation d'une partie des revenus de ressources pour les investissements visant la réduction de la pauvreté. Les secteurs primaires, menés par la pêche et l'élevage de bétail, en étaient une exception, enregistrant une croissance d'une moyenne de 4,1 pour cent durant la période du boom. Toutefois, les exportations, hormis pour le secteur minier et la pêche, demeurent à leur niveau minimal et n'ont pas dépassé 1.3 pour cent du PIB durant la meilleure année. L'absence de diversification économique a non seulement abouti à une création limitée d'emplois, mais a également réduit la capacité du pays à répondre aux conditions des chocs commerciaux, augmentant ainsi la vulnérabilité externe.

**La volatilité des prix des matières premières et l'absence de mécanismes pour la stabilisation des dépenses ont contribué à la volatilité et à la dynamique procyclique des dépenses.** Durant le boom des ressources, des années de prix élevés de commodités ont été associées à des dépenses publiques croissantes, particulièrement pour les investissements publics (Figures 1.5 and 1.6). Alors que les investissements en hausse ont contribué positivement à la croissance, les goulots d'étranglement de la gestion des investissements publics ont prévenu la canalisation des ressources vers des projets ayant les plus grands avantages en termes de productivité économique ou de formation de capital humain. Durant la chute brutale du prix des matières premières durant la deuxième moitié de 2015, les niveaux de la dette

publique avaient atteint 76,9 pour cent du PIB (hormis la dette du Koweït) et le déficit budgétaire de 3,4 pour cent. Les politiques procycliques avaient érodé les zones tampons budgétaires, poussant la Mauritanie à entreprendre un programme strict pour la consolidation budgétaire de 3,2 pour cent du PIB en 2016 et 2017, avec des implications sévères sur la croissance.

**La politique monétaire a eu peu d'effet pour soutenir la stabilité macro-économique durant les années du boom.** Les canaux traditionnels pour la transmission de la politique monétaire étaient inefficaces. Les contrôles des changes, les politiques rigides du taux de change et les outils insuffisants de la politique monétaire ont limité la capacité de la Banque Centrale pour traiter les déséquilibres structurels et répondre aux chocs externes. La flexibilité du taux de change, qui a aidé de nombreux pays riches en ressources à gérer les fluctuations des prix des matières premières et soutenir la macro-stabilité (Peterson Institute, 2007), était limitée par plusieurs restrictions sur les marchés des changes. Ainsi, la Mauritanie n'a pas utilisé son taux de change comme un amortisseur de chocs et a transféré le coût de l'ajustement des fluctuations de prix en fonction des prix domestiques, empêchant ainsi l'économie de s'ajuster d'une manière harmonieuse aux changements dans les principes fondamentaux et de réduire la dépendance sur les réserves pour amortir les chocs.

**La Mauritanie a également connu une réduction accélérée de la pauvreté durant le boom des matières premières, mais n'a pas enregistré les résultats escomptés en matière de capital humain.** Entre 2008 et 2014<sup>5</sup>, le taux de pauvreté a baissé d'une manière remarquable de 11.5 points de pourcentage, et ce essentiellement dans les zones rurales (Figure 1.3). La baisse est attribuée à certains "sorts positifs" du syndrome hollandais, du fait qu'un revenu plus élevé dans les zones urbaines s'est traduit par une demande plus élevée pour les biens produits au niveau local, à savoir du poisson et de la viande fraîche, ce qui a abouti à une réduction de la pauvreté. Cela a été également soutenu par des dépenses accrues sur les programmes de protection sociale et sur les investissements dans les infrastructures publiques. L'inégalité du revenu a également baissé ; le coefficient Gini a chuté aussi d'une manière significative, passant de 35,3 pour cent en 2008 à 31.9 pour cent en 2014 (Banque mondiale, 2017). Alors que l'écart de revenus entre les zones rurales et les zones urbaines s'est rétréci, la distribution du revenu au sein de chaque zone est restée largement inchangée. Malgré ces améliorations, la Mauritanie connaît toujours un

**FIGURE 1.1.** Croissance du PIB (%) (moyenne 2007–2015)**FIGURE 1.2.** Dette publique et déficit budgétaire (% du PIB)**FIGURE 1.3.** Indicateurs de pauvreté – Mauritanie**FIGURE 1.4.** Indicateurs du développement humain**FIGURE 1.5.** Revenus de l'industrie extractive et déficit primaire (base = 2006)**FIGURE 1.6.** Correlation entre les prix du fer et les dépenses capitales (2004–2017)

Source: Indicateurs de développement dans le monde (WDI) de la Banque Mondiale et Calculs du personnel; Perspectives de l'Economie Mondiale du FMI.  
 Note: Les prix du fer étaient au-dessus de la moyenne de 2006–2016 entre 2007–2008 et 2010–2013.

progrès limité dans le cadre des résultats du développement humain (Figure 1.4). Ces limitations sont particulièrement visibles dans des domaines, tels que la santé et l'éducation, soit un résultat qui reflète les priorités du gouvernement à investir dans les infrastructures traditionnelles au lieu du capital humain.

## 1.3 Principes macro-budgétaires : objectifs, caractéristiques et principales options

### 1.3.1 OBJECTIFS ET PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES

Les principes macro-budgétaires sont nécessaires pour atteindre 4 objectifs distincts, mais interconnectés (FMI, 2018) :

- i. Vu la nature épuisable de la richesse des ressources naturelles envisagées, un premier objectif des principes consiste à définir *le niveau de l'accès intergénérationnel aux ressources*, c'est-à-dire combien il en restera sous une forme dépensable quand les ressources seront épuisées.
- ii. Dans le cadre de l'allocation intergénérationnelle choisie des flux de ressources, un deuxième set de principes sur les agrégats macroéconomiques à court terme visera à assurer *la stabilité budgétaire, la durabilité de la dette, la croissance durable de la productivité et la création d'emplois*.
- iii. L'association des deux ensembles de principes susmentionnés détermineront les montants globaux à dépenser chaque année. Un troisième objectif consiste à *maximiser la transformation de la richesse des ressources en actifs productifs distribués d'une manière équitable* pour l'économie. Cela signifie trouver le juste

milieu entre l'investissement et la consommation, à travers les secteurs-clés, tels que le capital physique et humain, et à travers les différentes classes de revenus de la population.

- iv. A travers ces 3 objectifs, des principes spécifiques doivent également viser à *gérer la volatilité* résultant des fluctuations des prix des commodités, de l'extraction non linéaire des ressources et des mouvements des flux de capitaux.

Au vu de ces multiples objectifs, le séquençage et la calibration d'un principe budgétaire doivent être cohérents et exhaustifs (FMI, 2018). Dans la plupart des pays, le cadre budgétaire comprend plus qu'un principe budgétaire avec des rôles différents. En tant que principe général, un cadre effectif devra être fondé sur une cible budgétaire, veillant à ce que le cadre pave la voie à la viabilité budgétaire ; ainsi que sur les principes opérationnels conçus pour gérer la volatilité et la dette et soutenir la compétitivité (Figure 1.7).

Les principes budgétaires sont sélectionnés sur la base de certaines caractéristiques souhaitées qui augmentent l'efficacité des principes et la résilience de l'environnement économique et institutionnel. Les principales caractéristiques comprennent :

- i. *Simplicité* : les principes budgétaires se doivent d'être simples. Ainsi, les principes doivent être clairement définis et ne doivent pas être complexes et difficiles à manipuler. Le principe du solde budgétaire introduit en 2003 au Botswana, par exemple, impose un plafond au déficit global effectif et est simple et facile à communiquer au public, vu que le solde budgétaire représente une variable budgétaire bien comprise.

**FIGURE 1.7.** Concevoir un principe budgétaire : sélection, calibration et mise au point





- ii. **Flexibilité** : les principes budgétaires ont besoin d'avoir un niveau approprié de flexibilité pour assurer la survie face à des chocs inattendus. Un niveau de flexibilité bien équilibré aide à réduire la probabilité que le gouvernement ait recours à des modifications *ad hoc* au principe, ce qui mine la crédibilité de la politique budgétaire<sup>6</sup>. Le Chili est un bon exemple d'arrangement flexible dans le contexte d'un cadre fondé sur le principe. Ainsi, le principe structurel du solde du budget structurel possède une certaine flexibilité cyclique, assuré par une révision périodique du prix du cuivre et de l'écart de production - deux paramètres utilisés dans le calcul du budget structurel.
- iii. **Crédibilité** : les mécanismes de mise en œuvre préventifs et crédibles doivent être au cœur de la conception des principes macro-budgétaires, vu qu'ils génèrent des incitations en faveur d'une conformité plus grande. Plusieurs pays ont adopté des mécanismes de correction pour mettre en œuvre le principe et consolider la conformité. Ces mécanismes prévoient la réaction des décideurs politiques en cas de violation du principe budgétaire. La Jamaïque a introduit un tel mécanisme en 2014. Ainsi, le cadre de responsabilité budgétaire comprend un principe du solde du budget, qui met en place un mécanisme de correction automatique qui serait déclenché par des déviations cumulatives substantielles de la cible du solde annuel. Toutefois, les preuves montrent que les mécanismes formels de mise en œuvre, tels que les sanctions automatiques ou les sanctions auto-imposées, n'ont qu'une efficacité limitée et sont difficiles à appliquer (FMI, 2018). Elles peuvent exacerber les difficultés financières auxquelles le secteur public est confronté, et, simultanément, entraîner un coût politique élevé pour les gouvernements.
- iv. **Contrôle facile** : les principes budgétaires doivent être conçus de manière à incorporer des orientations opérationnelles claires et de manière à être faciles à contrôler. Cela requiert la conception de principes qui visent les agrégats cibles du budget sous le plein contrôle des autorités et avec une planification et une orientation claire dans le cadre du processus du budget. Le principe budgétaire devra soutenir la mise en œuvre de la politique budgétaire et limiter les espaces pour une action discrétionnaire. De plus, le contrôle de la conformité à un principe devrait être facile à vérifier de la part des autorités.

Associer les objectifs et les caractéristiques ci-dessus nécessite certaines compensations de la part des décideurs politiques. Par exemple, il existe des compensations entre la simplicité

et la stabilisation macroéconomique. En effet, un principe qui soutient les stabilisations macroéconomiques se doit d'avoir un niveau approprié de flexibilité pour répondre aux chocs. Cela nécessiterait, à son tour, une conception complexe du principe. Une autre compensation émergerait entre la viabilité et la stabilisation. Par exemple, alors que le déclin de l'activité économique peut justifier le relâchement d'un principe budgétaire, les critères de viabilité s'y opposent. Pour associer les objectifs susmentionnés et augmenter la résilience du principe en fonction de l'environnement économique, le séquençage (figure 1.7) à la base de la définition et du calcul d'un principe budgétaire sera essentiel.

### 1.3.2 PRINCIPES DE L'ALLOCATION INTERTEMPORELLE

Dans certains pays, les principes de l'allocation intertemporelle ont été introduits pour assurer un équilibre équitable entre les consommations actuelle et future des ressources en hydrocarbures. Selon un argument central au cœur de cette approche, des ressources naturelles non renouvelables ne devraient pas être consommées en entier par la génération actuelle, mais au contraire devraient être épargnées, à moitié, pour soutenir la consommation des générations futures. De nombreuses méthodologies ont été proposées pour calculer l'équilibre optimal entre l'absorption et les épargnes. L'approche de l'Hypothèse du Revenu Permanent (PIH) appelle les pays à ne dépenser que le niveau (fixe) équivalent aux recettes prévues à long terme de la richesse des ressources naturelles. L'équité intergénérationnelle est respectée en ne pas dépensant de la richesse nette du pays, mais uniquement ses recettes financières. Ainsi, toutes les générations bénéficieront du même niveau de richesse que la génération actuelle.

Alors que le cadre PIH soutient les épargnes pour les générations futures, il ne prend pas en considération que dans les économies à faibles capitaux, l'anticipation des dépenses en capital peut promouvoir le bien-être. En Mauritanie, les nouvelles ressources gazières offrent une opportunité pour accumuler le capital en faveur du développement dans des secteurs-clés, y compris l'infrastructure et le développement humain. Dans les pays à faibles capitaux, les cadres associant l'accumulation d'épargnes et l'anticipation d'investissements représentent une solution optimale pour aller à la quête des multiples objectifs de développement. Ces approches – qui comprennent l'Hypothèse du Revenu Permanent Modifiée (MPIH) et le Cadre de Viabilité Budgétaire (CVB)<sup>7</sup> – appellent les pays à utiliser une partie de leurs richesses financières pour financer les



dépenses d'investissements, tout en maintenant également un niveau approprié d'épargne. Si, à long terme, le niveau des richesses financières est supposé égal à celui prescrit dans le cadre simple de la PIH, ces modèles requièrent une hausse des dépenses à compenser par des ajustements budgétaires futurs. L'Hypothèse du Revenu Permanent Modifiée MPIH ou les cadres du type CVB sont flexibles pour les décideurs de politiques afin de déterminer le niveau d'épargne souhaité versus les investissements. Une telle décision est, en général, une décision politique mandatée à travers des choix effectués par la population. Toutefois, le compromis demeure que plus le niveau des épargnes est élevé, plus le besoin d'ajustements budgétaires futurs pour compenser est grand. À partir de cette perspective, la qualité des investissements et leur rendement acquiert encore une plus grande importance. Une description détaillée de ces cadres est prévue à l'Annexe 1.2.

Pour la Mauritanie, adopter un type de principe à capitaux anticipés (MPIH ou CVB), avec une visibilité claire de la part des ressources à investir en amont s'avèrerait important pour intégrer la gestion des recettes gazières à un cadre intergénérationnel durable et équitable. Il s'agit particulièrement du cas si nous considérons les besoins importants pour combler l'écart en infrastructure, améliorer le niveau actuel des résultats en capital humain et protéger contre la fragilité prévalente des populations vis-à-vis de la pauvreté. Ainsi, investir des ressources gazières dans le capital physique et humain au présent aura des effets remarquables en termes de réduction de la pauvreté et de promotion de la prospérité de la portion de 40 pour cent au bas de l'échelle de la population actuelle. Cette méthode de procéder sera aussi bénéfique aux générations futures. De plus, les décideurs de politiques pourraient également envisager des transferts ciblés pour les pauvres comme moyen afin d'améliorer le bien-être actuel du ménage. La littérature sur les transferts des revenus de ressources à la consommation des ménages est très courante. (Voir Gupta et al 2014). À l'exception de leur effet direct sur la pauvreté, Devrajan et al (2011) proposent que de tels programmes aient deux autres avantages principaux. Tout d'abord, ils oeuvrent contre une responsabilisation réduite des dépenses publiques financées par des revenus de ressources non fiscaux. Ensuite, ils veillent à prévenir le développement d'une manne qui risquerait d'être mal utilisée.

### *Gérer la volatilité dans les principes de l'allocation intertemporelle*

Le cadre épargnes-investissements décrit ci-dessus requiert une estimation exacte de la richesse du pays en ressources sur la base des hypothèses de production future et des

tendances de prix. Toutefois, de telles estimations présentent un niveau élevé de variabilité vu que (i) les prix des commodités fluctuent, (ii) les estimations de production changent en fonction des conditions économiques et financières et (iii) les volumes de production et d'exportation varient avec l'émergence de difficultés techniques (FMI, 2012). Ainsi, les principes doivent être conçus pour intégrer des méthodes claires afin d'évaluer et d'ajuster la valeur des ressources à long terme et le mécanisme pour ajuster les effets de volatilité. À titre d'exemple, le Fonds National pour les Ressources en Hydrocarbures (NFHR) en Mauritanie, fondé au lendemain de la découverte des champs pétroliers de Chinguetti, a été conçu comme étant un pur fonds de générations futures dans le cadre de la PIH. Mais vu que la production n'a pas tardé à faire marche arrière jusqu'à un niveau bien plus inférieur que celui anticipé, le fonds était très petit pour être utilisé pour son objectif initial et est donc devenu un fonds de stabilisation budgétaire discrétionnaire.

### **1.3.3 STABILITÉ BUDGÉTAIRE ET PRINCIPES DE MACRO-COMPÉTITIVITÉ**

Les principes budgétaires traditionnels ont tendance à transmettre, et souvent à augmenter la volatilité inhérente des revenus des ressources naturelles au budget du gouvernement. Ceci aboutit à une instabilité macro-budgétaire et une politique budgétaire procyclique d'une manière excessive. Suivre même un déficit budgétaire strict ou des objectifs de dettes entraîne une transmission de la volatilité élevée des prix de ressources et des profils d'extraction au budget public. Vu le niveau élevé d'irréversibilité de plusieurs catégories de dépenses publiques, en période de faibles revenus de ressources naturelles, le gouvernement a recours, en général, à un ensemble de deux stratégies : (i) baisse des dépenses ou hausse des revenus, ce qui élargit le cycle économique et (ii) violation de la discipline budgétaire en augmentant le déficit budgétaire, ce qui engendre un modèle de dépenses procycliques asymétriques. Dans le cadre de la prochaine reprise du cycle de commodités, les pays trouvent difficile de prioriser la réduction du déficit, de rembourser la dette publique et d'amorcer un nouveau round de politique budgétaire expansionniste.

Pour traiter la faiblesse des principes budgétaires traditionnels, les pays riches en ressources ont adopté soit des définitions différentes du solde budgétaire, soit des principes pour lisser les revenus/les prix, soit des principes pour stabiliser les dépenses (voir tableau 2.1). Les différents principes du budget modifié fonctionnent en excluant une partie des revenus de ressources du calcul du solde budgétaire. Une

**TABEAU 2.1.** Exemple de la mise en œuvre des principes budgétaires dans les pays riches en ressources

Principe budgétaire	Définition	Avantages	Inconvénients	Exemples de pays	Détail spécifique de la conception du principe budgétaire	Succès
<b>Principe du solde budgétaire hors ressources</b>	Le solde primaire moins les revenus des ressources (nets), de préférence par rapport à un PIB hors ressources.	Dissocier la politique budgétaire de la volatilité des revenus de ressources. Pertinent pour les pays ayant un horizon relativement court pour l'extraction des ressources	Si basés sur la PIH, les itinéraires de dépenses peuvent changer d'une manière radicale si les projections des revenus de ressources sont volatiles. Difficile d'expliquer la logique derrière le principe au grand public.	Azerbaïdjan, Equateur, Norvège, Papoua Nouvelle Guinée, Russie, Timor-Leste	Fixé à la PIH ou à la PIH modifiée, le principe apporte des liens explicites à l'épuisement des revenus des ressources.	Mitigé. Fructueux (Norvège), relativement fructueux (Timor-Leste), moins fructueux (Equateur)
<b>Principe du solde budgétaire structurel</b>	Le solde budgétaire structurel est le solde budgétaire ajusté par la composante cyclique et sans mesures temporaires et ponctuelles.	Des orientations opérationnelles relativement claires. Lien étroit avec la viabilité de la dette. Fonction de stabilisation économique (p.ex. contre les chocs économiques). Permet la comptabilité pour d'autres facteurs temporaires et ponctuels. Peut soutenir l'équité intergénérationnelle en exigeant la constitution d'actifs publics.	Correction de cycle complexe, particulièrement pour les pays connaissant des changements structurels. Besoin de prédéfinir des facteurs provisoires et temporaires pour éviter leur utilisation discrétionnaire. Difficulté de projeter, d'une manière précise, le prix de la ressource. La complexité rend encore plus difficile la communication et le contrôle.	Chili, Colombie, Nigéria, Mongolie	Les objectifs de viabilité budgétaire à long terme peuvent être introduits à travers des objectifs de surplus structurel plus ambitieux. Des investissements spécifiques de développement peuvent être accommodés en fixant des objectifs moins ambitieux pour le solde budgétaire	Mitigé. Fructueux (Chili), moins fructueux (Nigéria)
<b>Principe du solde actuel hors ressources</b>	Le solde hors ressources est le solde budgétaire sans les revenus des ressources naturelles	L'accent est mis sur les investissements publics qui promeuvent la croissance. Des références pour la viabilité à long terme.	Peut négliger l'importance des dépenses actuelles qui promeuvent la croissance. Des budgets parallèles pour les dépenses courantes et en capital peuvent être mis en place. 'Une comptabilité créative' pour déguiser les dépenses récurrentes en tant que dépenses en capital. Le boom des ressources peut aboutir à un budget volatile et procyclique. Ne fournit pas de cible claire pour la politique budgétaire.	Equateur, Guinée équatoriale	Fixé à la PIH ou à la PIH modifiée, le principe prévoit des liens explicites à l'épuisement des revenus des ressources.	Moins fructueux (Equateur, Guinée équatoriale)

<b>Principe basé sur le prix des ressources</b>	<p>Le principe basé sur le prix des ressources dépend des revenus de ressources lissés et des cibles budgétaire (ajustées) pour dissocier les dépenses de la volatilité des prix de ressources.</p>	<p>Traite les problèmes concernant la volatilité des prix des ressources. Atténue les dépenses procycliques.</p>	<p>Difficulté de projeter, d'une manière précise, les prix des ressources. Ignore l'épuisement des revenus des ressources et les changements dans les volumes de production.</p>	<p>Algérie, Chili, Colombie, Ghana, Iran, Libye, Mexique, Mongolie, Nigéria, Russie, Trinidad et Tobago, Vénézuela</p>	<p>Les prix de référence des commodités peuvent être calculés par des formules (par l'intermédiaire de prix passés, ponctuels ou futurs) ou par des comités indépendants. Si le prix de référence est déterminé d'une manière prudente, les épargnes peuvent également être intégrées au principe fondé sur le prix.</p>	<p>Mitigé. Fructueux (Chili), moins fructueux (Nigéria, Vénézuela)</p>
<b>Principe de la croissance des dépenses</b>	<p>Les principes des dépenses imposent un plafond au taux de croissance des dépenses</p>	<p>Orientations opérationnelles claires. Permet une stabilisation économique. Dirige la taille du gouvernement. Relativement facile à communiquer et à contrôler. Utile pour contrôler les dépenses avec les contraintes imposées à la capacité d'absorption.</p>	<p>Pas directement lié à la viabilité de la dette, vu qu'il n'y a aucune contrainte du côté des revenus. Peut entraîner des changements non désirés dans la distribution des dépenses si, pour atteindre le plafond, il y a une transition vers les catégories de dépenses non couvertes par le principe.</p>	<p>Botswana, Tchad, Equateur, Mongolie, Pérou, Vénézuela</p>	<p>Effectif particulièrement quand complété par un principe de solde global (Pérou) ou le principe de solde structurel (Mongolie) vu que les volumes de production varient.</p>	<p>Mitigé. Fructueux (Botswana), moins fructueux (Equateur)</p>

Source: Sharma et Strauss (2013).

fois un indicateur modifié du solde budgétaire est adopté, il est nécessaire de déterminer une cible quantitative pertinente ou une valeur limite associée à l'indicateur du solde budgétaire. Les principes fondés sur les revenus/les prix lissent les revenus des ressources naturelles disponibles pour le budget du gouvernement, mais ne nécessitent pas des principes supplémentaires pour le solde budgétaire. Le lissage peut prendre la forme de valoriser les revenus des ressources avec un prix référence (lissé) différent des prix actuels ou en allouant des revenus de ressources au-dessus d'un certain seuil à un fonds de stabilisation duquel ils peuvent être retirés. Des principes de dépense limitent la croissance des dépenses publiques sur la base de certains paramètres en place, tels que le PIB réel ou des revenus ne provenant pas de ressources.

**En raison de la perspective à court terme de production de GTA, les principes de lissage des prix ou des revenus peuvent ne pas être faciles à mettre en œuvre en Mauritanie.** De tels principes souffrent de problèmes d'extrémités, ce qui signifie qu'ils ne fonctionnent pas toujours d'une manière effective au début et à la fin de la période d'exploitation. A titre d'exemple, si les prix sont en-dessous du seuil d'accumulation au début, le pays n'accumulera aucune valeur tampon même si le prix peut être inférieur. Avec un principe de prix, tel que le cas de Ghana avec un principe de moyenne mobile de 7 ans, si le prix de référence est proche du prix du marché au début et que les prix du marché diminuent ensuite, le fonds de stabilisation aura peu de ressources. Ainsi, pour une production à court terme, les principes des revenus/des prix ne seraient pas effectifs pour une grande partie de la durée de production.

**Les principes de lissage des prix ou des revenus sont également défiés par la persistance des chocs des prix des commodités.** Des changements dans les prix des commodités, en général, et dans les prix du pétrole, en particulier, tendent à persister sur de nombreuses années plutôt que de fluctuer à une fréquence plus courte. Ainsi, les formules de lissage des prix de commodités conçues à des fins de planification budgétaire ont besoin de prendre en compte une moyenne de marge de prix à moyen terme, par exemple, un historique de 5 ans associé à des projections sur 5 ans (le principe du 5-5) ou un principe rétroactif sur 7 ans. Toutefois, la recherche montre que la composante persistante d'un choc de prix n'est facilement prévisible et quasiment impossible de dissocier de sa composante cyclique (Banque mondiale – prochainement). Cela réduit l'efficacité des principes de lissage dans le monde réel, vu que leur précision n'est

pas garantie. L'accumulation conséquente de réserves sur plusieurs années survit rarement aux pressions politiques.

**Le pays serait ainsi mieux servi par un principe approprié de solde budgétaire, tel que le principe du Solde Primaire Hors Ressources (NRPB), ou par un principe de dépenses, tel que le principe de l'Indice du Budget Durable (SBI).**

- Le Solde Primaire Hors Ressources NRPB dissocie la volatilité des revenus des ressources de la politique budgétaire en ôtant les revenus des ressources de l'équation. Utiliser le Solde Primaire Hors Ressources (NRPB) pour ancrer la politique budgétaire facilite le lien avec le cadre global de la durabilité budgétaire. A titre d'exemple, durant des périodes de prix élevés de commodités, durant lesquelles les revenus et les dépenses augmentent, une expansion budgétaire excessive ne serait pas nécessairement remarquée quand le solde budgétaire général est utilisé. En revanche, le Solde Primaire Hors Ressources (NRPB) limiterait la procyclicité. La limite du Solde Primaire Hors Ressources (NRPB) peut être fixée à une référence de durabilité des ressources, telle que la valeur prévue des ressources à long terme, ou bien peut être définie sur la base d'indicateurs macro-budgétaires à court terme.
- Les principes basés sur l'Indice du Budget Durable (SBI), définis comme étant le ratio des dépenses non liées aux investissements par rapport aux revenus non générés par le secteur minier, permettent aussi de dissocier les dépenses actuelles des revenus des ressources, en exigeant que le budget soit conforme à un Indice du Budget Durable (SBI) inférieur à 1. De cette manière-là, les revenus des ressources ne peuvent être utilisés que pour financer les investissements publics et à travers les investissements publics, les principes permettent une plus grande procyclicité à comparer avec un principe du Solde Primaire Hors Ressources (NRPB). Sur ce plan-là, les principes de l'Indice du Budget Durable (SBI) peuvent avoir besoin d'être complétés par un principe de dettes et par un principe de lissage de revenus.

### *Dépenses non budgétaires*

**Dans un système ayant des fonds de ressources multiples, les décideurs de politiques sont confrontés au défi de gérer des transactions extrabudgétaires.** Ces transactions sont, en général, effectuées par des Entreprises Publiques (SOEs) basées sur les ressources, des gouvernements sous-nationaux, des fonds souverains/de générations futures extra-budgétaires ou des banques publiques capitalisées avec la richesse des ressources. La caractéristique de ces transactions est que les revenus et les dépenses y relatives ne sont pas compris

dans la loi sur le budget national annuel. Ainsi, elles ne se conforment pas aux principes budgétaires adoptés ou aux différents niveaux des contrôles et de transparence, y compris ceux pratiqués par le Parlement. Dans le contexte d'un cadre budgétaire fondé sur des principes, les transactions non budgétaires sont éventuellement problématiques. Elles sont souvent difficiles à quantifier et à contrôler, entraînant une perte dans le contrôle des dépenses globales par le gouvernement central. Les transactions extra-budgétaires peuvent également déformer l'allocation des ressources en détournant les fonds du processus du budget (FMI, 1999). Des expériences d'autres pays riches en ressources montrent que les gouvernements ont eu recours à des dépenses extra-budgétaires pour contourner les exigences de leur principe budgétaire. A titre d'exemple, les dépenses extrabudgétaires peuvent être utilisées pour détourner les dépenses du budget dans le but de publier un déficit budgétaire inférieur<sup>8</sup>.

**Des dépenses non-budgétaires peuvent causer des défis de coordination significatifs en faveur d'une politique macroéconomique saine.** Dans certain cas, les dépenses extrabudgétaires peuvent augmenter l'efficacité de certains types de dépenses, en garantissant une gestion financière plus solide ou en favorisant la participation du secteur privé d'une manière plus effective. Il s'agit du cas de certains fonds souverains qui investissent au niveau local dans des projets d'infrastructure, avec un rendement économique élevé ou des projets qui attirent des investissements internationaux et créent des marchés pour d'autres investisseurs privés. En Mauritanie, de telles dépenses extra-budgétaires sont observées dans les investissements domestiques entrepris par la *Société Nationale Industrielle et Minière* (SNIM), l'utilité minière publique. Ceux-là comprennent de larges projets, tels que le nouvel aéroport international et de nombreux hôpitaux et centres de santé. Des problèmes émergent quand ces projets ne sont pas coordonnés avec les plans nationaux sectoriels ou quand il s'agit de projets à grande échelle, non inclus dans le cadre macroéconomique global. Une mauvaise planification engendrerait des effets de distorsion, à l'instar de la duplication de l'infrastructure, des retards dans d'autres projets en raison de la capacité limitée d'absorption, les pressions sur la liquidité domestique ou causerait des dépenses budgétaires récurrentes supplémentaires pour les opérations et l'entretien. Tout cela a eu lieu en Mauritanie<sup>9</sup>.

**Il existe des conditions préalables différentes qui doivent être mises en place pour des transactions extrabudgétaires, afin de ne pas miner une application saine d'un principe budgétaire.** Premièrement, la conception du principe a besoin d'une définition claire de la comptabilité budgétaire,

couvrant les transactions budgétaires et extrabudgétaires, et veillant ainsi à ce que toutes les différentes sources de revenus soient couvertes et que la centralisation budgétaire des ressources soit l'option par défaut. Deuxièmement, mettre en place des systèmes de supervision et de coordination appropriés qui permettront de contrôler et de superviser des flux extrabudgétaires, ainsi que leur impact sur le principe d'une manière périodique. Troisièmement, donner un élan à la classification du budget et aux systèmes d'élaboration de rapports du gouvernement pour comprendre les transactions budgétaires et extrabudgétaires, y compris les opérations quasi-budgétaires. Outre une planification saine, ces conditions sont également essentielles pour promouvoir la transparence et la responsabilisation à l'égard du public.

### *Principes pour soutenir la compétitivité*

La politique macroéconomique a également besoin de régler les implications négatives émergeant des revenus en provenance de ressources naturelles sur la compétitivité de l'économie. De recettes fiscales importantes provenant des revenus des ressources naturelles aboutissent souvent à une appréciation précise du taux de change *réel*, soit à travers une appréciation nominale ou à travers une inflation domestique plus élevée, aboutissant à une perte de compétitivité des secteurs commercialisables dans l'économie, tels que l'agriculture et l'industrie qui sont souvent les secteurs ayant la plus forte intensité en capital humain. Des preuves empiriques concernant le rôle du taux de change, en général, proposent que la surévaluation substantielle du taux de change a un fort impact négatif sur la croissance<sup>10</sup>. Ce phénomène, communément connu sous le nom du syndrome hollandais, apparaît en raison d'une demande élevée sur les services des secteurs non commercialisables, qui, à leur tour, augmentent les prix domestiques aux dépens de secteurs commercialisables et à forte intensité en capital humain. La perte de compétitivité peut également avoir lieu en raison d'un effet sur les salaires. Dans ce cas-là, des salaires plus élevés dans le secteur public aboutissent à une hausse des salaires du secteur privé, entraînant une baisse de la production dans ce secteur, sujet à la concurrence externe. Finalement, la perte de compétitivité peut également être provoquée par des prix d'actifs très élevés, particulièrement les prix de terrain, qui tendent à augmenter suite à des exigences immobilières plus élevées, à des fins d'utilisation privée et d'investissements publics.

Les principes budgétaires eux-mêmes représentent un outil de valeur pour contenir l'impact négatif des dépenses excessives sur la compétitivité domestique et peuvent être conçus pour mieux atténuer ce risque. Les principes budgétaires,



en créant des épargnes et en lissant les dépenses publiques, contribuent à atténuer l'éventuel syndrome hollandais. En particulier, les principes de l'Indice du Budget Durable (SBI) limite le potentiel des hausses des salaires publics en prévenant l'utilisation des revenus des ressources issus des dépenses récurrentes. Dans le cadre du principe du Solde Primaire Hors Ressources (NRPB), le niveau du solde peut être fixé aux variables macroéconomiques qui sont symptomatiques du syndrome hollandais. Il s'agit du cas, par exemple, pour le prix domestique des taux d'inflation des salaires ou du taux de change réel. L'atténuation du syndrome hollandais par les principes budgétaires n'est pas, toutefois, suffisante pour éliminer tous les risques. Il est alors nécessaire d'envisager d'autres politiques complémentaires.

**Les politiques du taux de change peuvent compléter les principes budgétaires afin de réduire le risque du syndrome hollandais.** Un taux de change flexible peut être un facteur stabilisateur utile du budget, vu qu'en période de prix élevés, l'appréciation du taux de change diminue la valeur de la monnaie locale des revenus de ressources et vice versa, en période de prix faibles. Toutefois, les fluctuations du taux de change alimentées par les ressources qui comprennent une période significative et répétitive de l'appréciation de la monnaie devraient refléter un désalignement significatif de la monnaie quant à son niveau d'équilibre à long terme<sup>11</sup>. Ainsi, elles seront fortement préjudiciables à la compétitivité du secteur commercialisable. Il est donc utile, même si avec un taux de change flexible, de plafonner le niveau d'appréciation, en accumulant et stérilisant les surplus supérieurs des comptes courants générés par les prix élevés de ressources. Il est à noter que la plupart des dernières recherches économiques ont trouvé que l'impact du désalignement était asymétrique, avec une surévaluation préjudiciable à la croissance et une sous-évaluation neutre ou bénéfique à la croissance.

**Pour limiter les effets du syndrome hollandais, les principes budgétaires doivent être complétés par d'autres politiques structurelles, telles que les politiques salariales et immobilières, qui sont également des instruments-clés pour gérer les risques du syndrome hollandais.** Contenir les pressions salariales effectives dans le secteur public en limitant la croissance des salaires à un niveau préétabli conforme à la croissance de la productivité est primordial. Il est donc nécessaire de s'engager d'une manière ouverte auprès des syndicats pour négocier un principe acceptable. Sur le marché immobilier, une demande plus élevée générée par des investissements publics et privés plus élevés et par une richesse supérieure du citoyen privé entraînerait des bulles immobilières spéculatives, avec un effet domino sur les coûts des entreprises privées. Il est donc important d'avoir

des politiques immobilières qui promeuvent une utilisation plus efficace des biens immobiliers, telle que la densification des zones urbaines, et de veiller à une utilisation sans problème du marché immobilier afin de limiter les restrictions d'approvisionnement qui ne sont pas nécessaires.

### 1.3.4 PRINCIPES SUR LA COMPOSITION DES DÉPENSES

**Il existe de forts arguments pour que la richesse des ressources naturelles extraites puisse être transformées, dans leur majorité, en d'autres formes de richesse humaine ou physique, au lieu d'être consommées.** La plupart des principes budgétaires mettent l'accent sur la discipline budgétaire relative aux vastes agrégats budgétaires et demeurent silencieux quant à la composition des dépenses. Cela implique des principes pour canaliser les recettes publiques vers les dépenses en capital. Toutefois, la mise en œuvre de tels principes est complexe, vu que le budget d'investissements publics peut contenir des montants significatifs des dépenses courantes, alors que les dépenses en capital humain figurent, dans la plupart des cas, dans le budget récurrent. Un aspect positif de ces principes consiste à ce que leur conception requiert la mise en place d'une stratégie de dépenses exhaustive et l'identification des priorités sectorielles selon les priorités du pays en matière de développement. Les principes budgétaires de l'Indice du Budget Durable (SBI) discutés ci-dessus sont eux-mêmes fondés sur un principe de dépenses (voir exemple dans le cadre 1.1).

**Dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, tels que la Mauritanie, où une partie significative de la population vit toujours en dessous du seuil national de pauvreté, une attention particulière doit être accordée à la dimension sociale de la composition des dépenses.** Une exception au principe d'investissement peut être faite pour augmenter le niveau de consommation de ceux qui vivent sous le seuil de pauvreté. En effet, il existe une forte logique socio-économique de dépenser une partie des recettes gazières sur des transferts de trésorerie visant les pauvres. De tels programmes peuvent absorber une grande partie de ces ressources. Pour éviter une telle situation, les autorités peuvent recourir à divers mécanismes de ciblage qui amélioreraient l'efficacité de ces transferts et veilleraient à ce que le soutien atteigne le segment le plus pauvre de la population, soit ceux dans la pauvreté extrême<sup>12</sup>. La Mauritanie a déjà amorcé un tel agenda de réformes à travers son programme conditionnel de transferts de trésorerie et ses réformes du registre social. De plus, alors que l'Etat élargit ses investissements dans le capital humain, il est important d'évaluer l'impact distributionnel des programmes financés et de prioriser les dépenses visant ceux ayant le plus le profil de pauvres.



### CADRE 1.1. Exemple d'un principe budgétaire simple relative à la composition des dépenses – Principe de Hartwick

Le principe de Hartwick apporte une règle empirique de viabilité dans les économies riches en ressources (Hartwick, 1977). Selon ce principe, l'épuisement du capital naturel nécessite une hausse compensatoire dans d'autres formes de capital. Ainsi, afin qu'un Gouvernement puisse maintenir un niveau constant de dépenses, la valeur de l'investissement doit être égale à la valeur de la rente des ressources extractives à chaque moment dans le temps.

La mise en œuvre du principe de Hartwick a historiquement été contrôlée à travers l'Indice du Budget Durable (SBI)<sup>1</sup>, qui dénote le ratio des dépenses récurrentes (ou non liées au développement) par rapport aux revenus récurrents.

$$SBI = \frac{\text{Dépenses récurrentes}}{\text{Revenus récurrents}}$$

Dans l'équation ci-dessus, les dépenses récurrentes excluent les dépenses "productives", telles que les dépenses sur la santé, l'éducation et l'infrastructure, alors que les revenus récurrents représentent des revenus non liés aux ressources. La valeur d'un Indice du Budget Durable (SBI) de plus de 1 montre que les dépenses non liées aux investissements sont financées, en partie, par des revenus de ressources. Une valeur inférieure à 1 montre que les dépenses récurrentes sont financées par des revenus non liés aux ressources (récurrents) et que les revenus des ressources sont soit épargnés ou dépensés sur les investissements publics. Dans le fond, un principe budgétaire qui maintiendrait un Indice du Budget Durable SBI inférieur ou égal à 1 permettrait d'évaluer à quel point un pays réinvestit sa richesse de ressources dans des actifs productifs et dans la viabilité de la position budgétaire à long terme.

Malgré la simplicité du principe de Hartwick, peu de pays riches en ressources dans le monde, à l'instar du Botswana et de la Norvège, l'ont appliqué d'une manière réussie. (Voir AfDB 2016).

A la lumière de toutes les options décrites ci-dessus, le principal défi pour les décideurs de politiques consiste à établir un équilibre entre le besoin d'augmenter les investissements dans le capital physique et humain et le besoin de contenir les dépenses volatiles et excessives durant les périodes de boom. Transformer la richesse de la Mauritanie en hydrocarbures en actifs productifs pour l'économie nécessitera initialement des investissements dans le capital humain et physique pour promouvoir la croissance et des programmes ciblés pour atténuer la pauvreté, au lieu d'épargnes et de dépenses récurrentes. Prioriser les dépenses sur les investissements, particulièrement dans les secteurs non commercialisables, est également nécessaire pour soutenir la diversification économique et contenir la volatilité liée à des dépenses récurrentes excessives.

## 1.4 Options de la politique budgétaire pour gérer les ressources naturelles – une approche EGC

### Description du modèle – approche EGC

Cette section emploie un modèle d'Equilibre Général Calculable (EGC) pour analyser et comparer les implications macroéconomiques et les implications sur le bien-être des

différentes stratégies d'investissements et d'épargnes du gouvernement pour gérer les découvertes du GTA. Cette section se base sur les résultats du Chapitre 1 relatifs aux revenus budgétaires et aux revenus de la production de gaz dans le cadre du projet durant la vie du GTA. L'introduction du gaz dans l'économie représente différents défis de gestion macro-économique, y compris ceux relatifs à la gestion des éventuelles répercussions du syndrome hollandais. Cette section présente un cas commun et trois scénarios alternatifs. Ces derniers visent à examiner l'impact issu de l'adoption d'options alternatives à la politique budgétaire pour gérer les défis issus de la dépendance aux revenus des ressources naturelles.

Des modèles d'équilibre général appliqués ont émergé en tant qu'outils effectifs pour évaluer l'impact des chocs des ressources naturelles à travers les différents secteurs de l'économie. Ils offrent un outil flexible et exhaustif pour faciliter la mesure de l'impact des ressources naturelles sur une série d'indicateurs macro-économiques, y compris les comptes nationaux<sup>13</sup> et les comptes externes<sup>14</sup>. Dans le cadre de cette littérature, les modèles de l'EGC ont été utilisés pour analyser les effets à long terme des chocs des ressources naturelles à grande échelle, car ils couvrent les nombreux effets complexes directs et indirects des changements sur la structure de l'économie. De nombreuses études de la Banque mondiale se sont basées sur des modèles EGC

pour évaluer l'impact des chocs des ressources naturelles et les options pour gérer les ressources naturelles. Les exemples comprennent des études sur le pétrole au Niger et en Ouganda, sur l'or au Suriname<sup>15</sup>.

Le modèle EGC utilisé est un modèle à pays unique tiré du modèle de la Banque mondiale intitulé *Mitigation, Adaptation and New Technologies Applied General Equilibrium (MANAGE)*. MANAGE est un modèle EGC simple et dynamique (récursif) conçu pour mettre l'accent sur les questions d'énergie (Van der Mensbrugghe, 2017). Outre les caractéristiques standard pour un modèle EGC pour un seul pays, le modèle MANAGE comprend une spécification d'énergie détaillée qui permet la substitution de capital/main d'œuvre/énergie dans la production, la substitution de combustibles à travers tous les agents de demande et une structure de production à entrées et à sorties multiples. Ce modèle est mis en place par l'intermédiaire d'une matrice de comptabilité sociale de 2011, établie par le bureau de statistiques nationales, sur la base du plus récent tableau officiel des entrées et sorties<sup>16</sup>. Une description détaillée du modèle est présentée à l'Annexe 1.2.

La croissance dans le cadre de ce modèle EGC est affectée par les développements dans l'accumulation du capital, la productivité et l'approvisionnement en main d'œuvre. Dans ce modèle, la croissance est déterminée par des changements dans trois facteurs : (i) changements dans l'approvisionnement en main d'œuvre, (ii) changements dans la productivité, qui est endogène et dépend des investissements publics, particulièrement dans l'infrastructure, et (iii) accumulation du capital où les investissements privés sont déterminés, notamment par les épargnes privées et le solde budgétaire. Ainsi, toute politique ou choc qui augmenterait la participation du marché du travail, améliorerait la position budgétaire ou donnerait de l'élan aux investissements publics sur l'infrastructure, entraînerait une plus grande croissance et une amélioration du bien-être (voir Annexe 1.2 pour plus de détails). Ces canaux de transmission constituent la base des simulations de scénarios ci-dessous.

## DESCRIPTION DES SCÉNARIOS ENVISAGÉS

Le chapitre fait la lumière sur les résultats de quatre scénarios. Alors que de nombreux aspects peuvent être simulés avec un modèle EGC, les scénarios ont été choisis pour montrer les limites inférieures et supérieures que le gouvernement peut s'attendre à réaliser en adoptant des principes budgétaires et d'autres réformes. Toutes les simulations sont comparées sur la base du "scénario du statu quo".

- Le "scénario du statu quo" (BAU) se base sur les politiques actuelles. Le scénario (BAU) assume un cas de statu quo où les ressources gazières ne sont pas extraites. Le schéma des dépenses publiques continue avec les investissements publics et les dépenses récurrentes suite à des tendances historiques. Le gouvernement maintient une certaine prudence budgétaire vu que le déficit budgétaire augmente rapidement, passant de -1 à 2,2 pour cent du PIB sur la période de projection. Le BAU projette également une croissance de 3,8 pour cent à long terme, soit légèrement inférieure au potentiel de croissance estimée pour le pays. Le scénario prend également en considération l'arrêt de la production du champ pétrolier de Chinguetti.
- *Scénario numéro 1 (Dépenser les ressources au fur et à mesure/SpdAsGo) assume que le gouvernement « dépensera au fur et à mesure » les recettes budgétaires du GTA.* Un tel scénario n'implique pas des considérations intergénérationnelles et applique des politiques budgétaires procycliques avec la matérialisation des ressources. Cela comprend des dépenses significatives sur les dépenses récurrentes aux dépens des investissements publics et sans réformes. Le scénario implique aussi que toutes les ressources gazières ne seront pas placées dans le FNRH et seront donc consommées au niveau domestique. Le scénario n'est pas neutre en matière de revenus, vu qu'il prévoit certaines dépenses irréversibles, l'absence de réformes et ainsi, un PIB plus ralenti (avec ses implications sur les ressources non gazières).
- *Le scénario numéro 2 (MPIH)<sup>17</sup> assume un cas où le gouvernement adopte un principe budgétaire sur la base d'une hypothèse de revenu modifiée.* Dans ce scénario, le gouvernement anticipe des investissements publics entre 2022 et 2030 avant de réduire les dépenses pour réaliser la viabilité budgétaire. Cette période correspond à celle du plan national de développement de la Mauritanie (*Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée SCAPP*). Ce scénario assume que les ressources gazières sont extraites du FNRH avec les fonds placés à l'étranger. Le scénario n'assume aucune réforme d'accompagnement pour améliorer la compétitivité.
- *Scénario numéro 3 (MPIH\_prd) assume un scénario complet de réformes où le gouvernement adopte un principe budgétaire sur la base de l'hypothèse de revenu modifiée et les réformes relatives à la compétitivité.* Dans ce scénario, le gouvernement anticipe les investissements publics entre 2022 et 2033, similairement à la case (S2), et met en œuvre des réformes structurelles supplémentaires pour promouvoir la compétitivité de l'économie. Cela inclut des réformes pour consolider les instruments de politique monétaire, introduire une

plus grande flexibilité du taux de change, approfondir les réformes de l'environnement des affaires et améliorer la gestion des investissements publics et l'efficacité, avec l'accent mis sur la promotion des investissements relatifs au capital humain<sup>18</sup>.

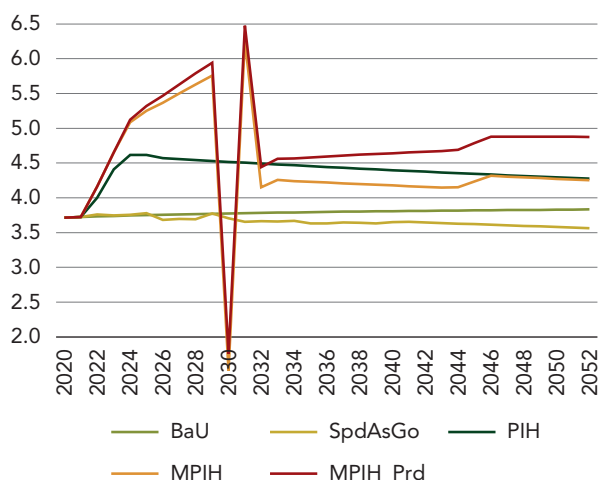
### Principaux résultats des simulations

L'introduction des ressources gazières devrait avoir un impact positif sur la croissance du PIB. Toutefois, vu la taille prévue et la nature épuisable des revenus générés, l'impact peut ne pas être un événement qui change la donne tel qu'anticipé. Les simulations d'EGC proposent que, à comparer avec le scénario de base, l'introduction de ressources gazières dans l'économie de la Mauritanie devrait générer 1.2 point de pourcentage (pp) de la croissance supplémentaire du PIB en 2050 dans le cadre du scénario de réformes exhaustives (MPIH\_prd) (limite supérieure) et une perte de 0.2 (pp) dans le cadre de la simulation "dépendances au fur et à mesure" (SpdAsGo) (figures 1.8 et 1.9)<sup>19</sup>. En fonction du scénario mis en place, les moteurs de croissance sont essentiellement liés à la hausse du crédit dans le secteur privé, vu les améliorations dans la liquidité du marché domestique par un déficit public réduit ou la hausse d'investissements publics associés à une efficacité améliorée. Une telle marge peut être estimée modérée quand comparée à d'autres producteurs de gaz et n'est pas nécessairement considérée comme un événement marquant qui change la donne. Ainsi, cela soulève la question des réformes nécessaires et de l'amélioration de la gestion économique pour optimiser les avantages tirés des ressources.

L'introduction des principes budgétaires et des réformes de compétitivité est essentielle pour tirer pleinement profit des ressources gazières dans le cadre de la croissance à long terme. Les simulations EGC révèlent que l'ampleur de la croissance dépend largement de l'application d'un bon cadre de gestion macro-économique des ressources gazières, d'une part, et de réformes structurelles sur la compétitivité, d'autre part. En effet, la croissance dans le cadre de la simulation SpdAsGo est limitée et temporelle et ne dépasse pas la phase 1 de la production de gaz à comparer avec d'autres scénarios de réformes (MPIH et MPIH-prd). La croissance déclinante dans le cadre du scénario SpdAsGo est essentiellement due au manque d'amélioration dans le solde budgétaire, associé à une hausse de la consommation publique suite à une hausse des recettes gazières budgétaires et à une faible stabilité macro-économique vu qu'aucune réforme n'est mise en œuvre. Ainsi, de telles dynamiques révèlent l'importance de maintenir une prudence budgétaire et de donner un élan à la compétitivité de l'économie. Il en est de même pour les simulations EGC quand l'introduction d'un principe budgétaire en faveur d'investissements publics, tel que la MPIH, associée à des réformes sur la compétitivité, devrait avoir un impact plus prononcé sur la croissance. De plus, alors qu'un principe budgétaire a un impact positif sur la croissance, adopter un principe budgétaire en tandem avec des réformes sur la compétitivité et l'efficacité des investissements publics tirera des recettes économiques plus élevées des ressources gazières (voir résultats pour les scénarios PIH, MPIH vs. MPIH\_prd).

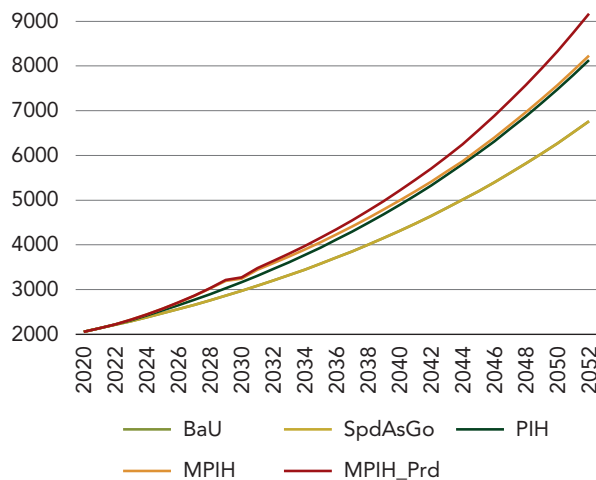
La croissance devrait être accompagnée d'une appréciation du taux de change réel et d'une perte de compétitivité sur les réformes structurelles ne sont pas poursuivies pour

FIGURE 1.8. Projections de croissance du PIB (%)



Source: Estimations du personnel de la Banque Mondiale.

FIGURE 1.9. Niveau du PIB (milliards MRO)



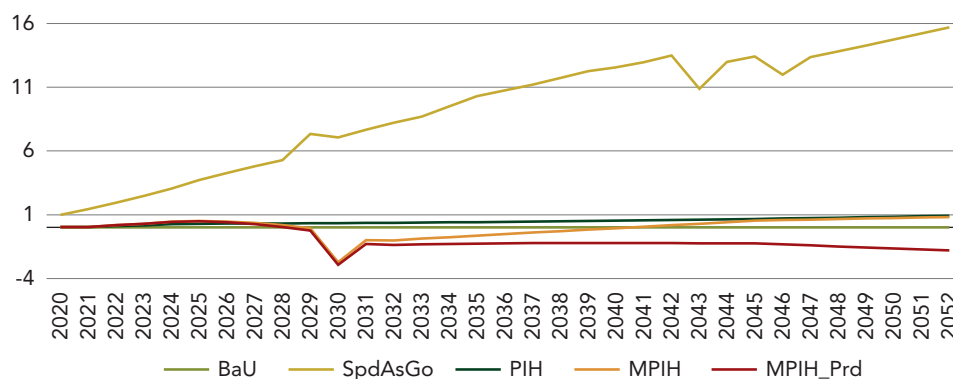
**diversifier l'économie.** Les résultats de la croissance sont très emblématiques du syndrome hollandais que la Mauritanie a subi durant les années des booms des commodités dans le secteur minier (2011-2015)<sup>20</sup>. Comparé à la ligne de base, le taux de change réel devrait s'apprécier d'une manière progressive dans le cadre de tous les scénarios, à l'exception du scénario (MPIH\_prd) (figure 1.10). Ceci est le plus accentué pour le scénario sans principe budgétaire (SpdAsGo). Ces résultats reflètent la hausse de la demande dans des secteurs non commercialisables, telle que la hausse de la rente des ressources gazières, et financent la consommation domestique avec un impact limité sur la diversification des exportations et la création d'emplois. Toutefois, ce n'est pas le cas si la Mauritanie adopte des réformes de compétitivité, outre un principe budgétaire. Dans le cadre du scénario MPIH\_prd, nous remarquons, en effet, une certaine dépréciation du taux de change réel, malgré la hausse des flux budgétaires entrants. Ces dynamiques devraient donner un élan aux exportations de l'industrie non-extractive. Les réformes envisagées sont toutes les réformes qui aident à aller de l'avant en faveur d'une économie plus diversifiée avec une dépendance moindre au gaz. Dans le cas de la Mauritanie, cela inclut spécifiquement des réformes sur les marchés des changes et sur la flexibilité du taux de change, l'amélioration de la gestion des investissements publics, y compris la sélection et l'exécution de projets, la recalibration des investissements en faveur de la formation du capital humain, ainsi que des réformes pour promouvoir l'environnement des affaires, y compris améliorer la compétition et l'accès au financement.

**L'adoption d'un cadre macro-économique fondé sur un principe pour la gestion des ressources gazières aboutit à des dettes publiques plus durables sur le plan budgétaire pour le gouvernement.** Toutefois, il nécessite la consolidation

ultérieurement. Le modèle EGC simule un principe budgétaire du type de la MPIH où le gouvernement anticipe les investissements publics sur une période de 2022–2030 pour réaliser les projets inscrits dans le cadre de la *Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée* (SCAPP). Ceci est reflété à travers un élargissement graduel du déficit budgétaire, à comparer avec la ligne de base allant jusqu'à 0,8 pour cent du PIB en 2024 (figure 1.11 et 1.12). Une telle hausse dans les dépenses publiques entraînerait des pressions sur les dettes publiques. Toutefois, cela serait partiellement compensé par des gains de croissance. Ainsi, les dettes publiques devraient augmenter de 78,6 pour cent du PIB en 2030, à comparer avec 74,5 pour cent dans le cas de la ligne de base (figure 1.13). Afin de maintenir une stabilité budgétaire et une stabilité des dettes publiques, le gouvernement devra ajuster ses ratios de dépenses et entreprendre une consolidation budgétaire telle que stipulée par le principe. Cela comprend l'administration des surplus budgétaires à compter de 2030.

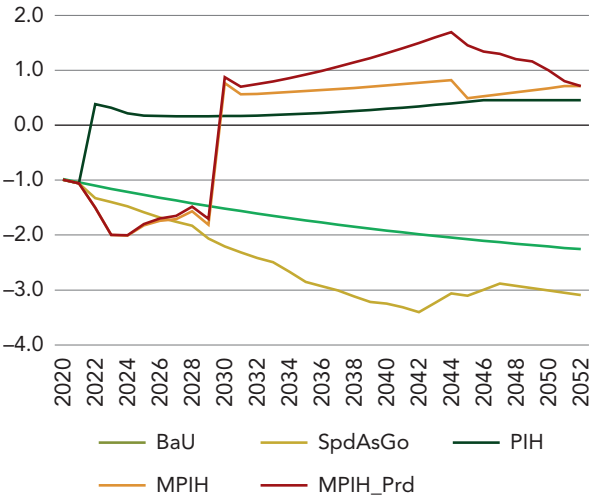
**Utiliser des ressources sans principe peut avoir des implications majeures sur la macro-stabilité et la croissance, en conséquence.** Les scénarios de l'application du principe budgétaire constituent alors une référence sur la base d'un scénario selon lequel le gouvernement dépense les recettes budgétaires au fur et à mesure (SpdAsGo). Le scénario assume cela en favorisant la consommation à l'investissement et sans aucune considération aux épargnes d'équité intergénérationnelle. Les figures 1.11 et 1.12 montrent une tendance de dépense non durable pour le scénario (SpdAsGo), avec un déficit augmentant de -3,4 pour cent du PIB à son apogée et une dette publique en détérioration. En conséquence, un scénario du principe budgétaire, soit appliqué séparément soit en tandem avec des réformes structurelles, assure des restrictions budgétaires. Il peut également entraîner des niveaux plus élevés (en termes de

**FIGURE 1.10.** Taux de change réel (% changement de la ligne de base)



Source: Estimations du personnel de la Banque Mondiale.

**FIGURE 1.11.** Projections du solde budgétaire (% PIB)

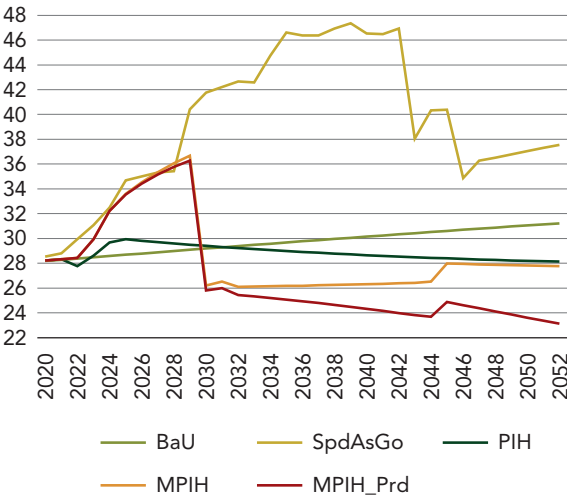


Source: Estimations du personnel de la Banque Mondiale.

MRO) vu que l'économie devient plus importante et que l'espace budgétaire augmente.

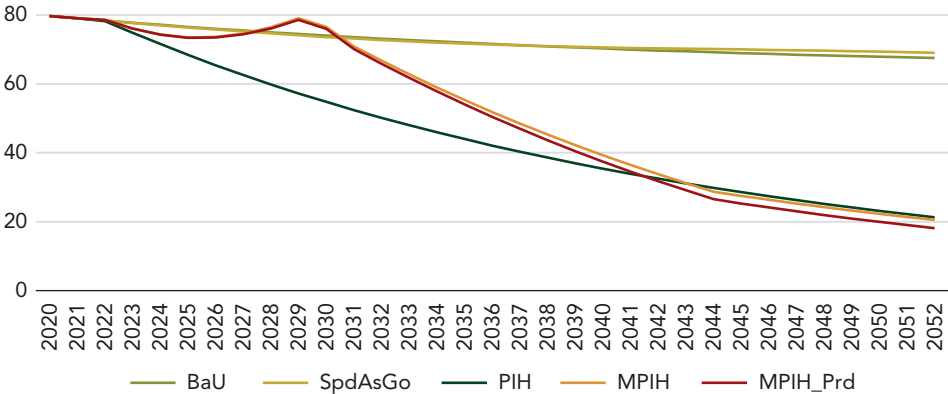
**Les principes budgétaires et les réformes de compétitivité sont également des moteurs-clés pour donner un élan au bien-être des ménages.** Le modèle EGC suit le bien-être des ménages à travers l'indice de consommation réelle des ménages<sup>21</sup> (voir figure 1.14). Cet indicateur est important pour décrire l'étendue à laquelle la croissance, associée aux ressources gazières, parvient au niveau de la population tout au long de la vie de GTA<sup>22</sup>. Comme le modèle l'a été jusqu'à présent, le modèle révèle que les principes budgétaires, associés à des réformes de compétitivité, devraient avoir l'impact le plus grand et le plus durable sur le bien-être des

**FIGURE 1.12.** Projections des dépenses publiques (% PIB)



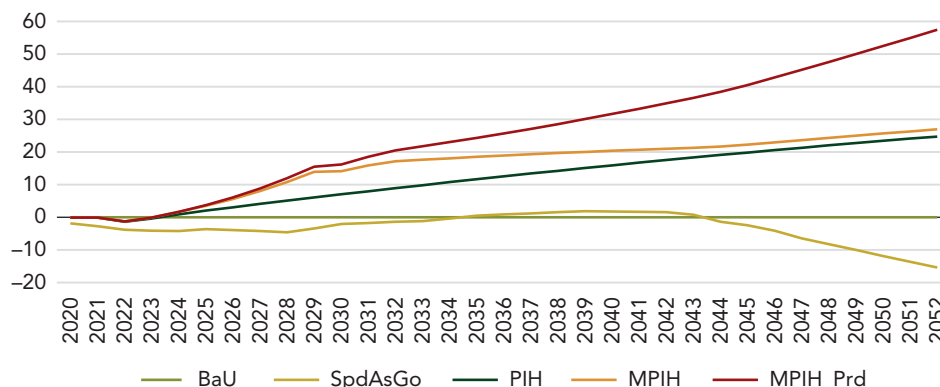
ménages. Les mécanismes de transmission ne dépendent pas uniquement de la hausse de la demande globale, mais dépendent aussi de la hausse des revenus du travail dans le secteur privé<sup>23</sup>. Ce sont tous les résultats de l'adoption d'un cadre macro-économique sain pour la gestion des ressources, ancré par un principe budgétaire, et la mise en œuvre de réformes structurelles pour améliorer la compétitivité. Cela contraste avec les résultats des dépenses des ressources budgétaires gazières sans contraintes budgétaires ou sans considération de la composition des dépenses publiques entre les dépenses récurrentes et les dépenses d'investissements (scénario SpdAsGo)<sup>24</sup>. La Figure 1.14 implique que l'amélioration du bien-être est temporaire à l'ombre d'un tel scénario et que la situation s'aggrave avec la montée

**FIGURE 1.13.** Dette publique (%PIB)



Source: Estimations du personnel de la Banque Mondiale.

**FIGURE 1.14.** Effet sur la consommation des ménages (% changement par rapport à ligne de base)



Source: Estimations du personnel de la Banque Mondiale.

des pressions externes et budgétaires et la dégradation de la productivité.

L'exercice de modélisation révèle l'impact positif des ressources gazières sur la croissance et le bien-être des ménages, particulièrement quand il est accompagné de principes budgétaires et de réformes sur la compétitivité. Toutefois, cet impact ne devrait pas changer la donne d'une manière radicale, vu la nature épuisable de ces ressources. Ainsi, l'ampleur d'une telle contribution positive dépendra largement de deux facteurs: i) l'introduction d'un cadre macro-économique fondé sur des principes qui prend en considération l'anticipation des investissements publics dans le capital humain et physique et ii) l'application de réformes structurelles pour promouvoir la compétitivité de l'économie et pousser l'agenda de diversification de l'avant. Sans ces réformes, la croissance sera très emblématique de l'histoire du syndrome hollandais dont la Mauritanie a souffert durant les années des booms miniers (2011-2015). Cela peut également fragiliser la stabilité macro-économique et les efforts visant à mettre un frein à l'endettement public. Finalement, l'association des principes budgétaires et des réformes de compétitivité représentent également les principaux facteurs moteurs pour donner un élan au bien-être des ménages.

## 1.5 Un agenda pour aller de l'avant avec les réformes

Vu les résultats révélés dans les simulations de l'EGC, un agenda des réformes de politiques peut s'articuler autour d'un cadre macro-économique fondé sur des principes,

associé à des réformes structurelles pour promouvoir la compétitivité. Cet agenda se concentrera sur trois piliers :

- *Politique budgétaire fondée sur des principes* : La Mauritanie a réussi à mettre en œuvre un plan de consolidation budgétaire en 2016-2018, qui a fait baisser de nouveau la tendance de la dette. Toutefois, cela s'est réalisé après des années de politiques expansionnistes suivant le boom minier (2011-2015), ce qui a forcé les autorités à entreprendre des coupes importantes aux dépens de la croissance pour maintenir la macro-stabilité. Les ressources gazières représentent une opportunité pour adopter, d'une manière formelle, les principes budgétaires qui lissent non seulement la cyclicité, mais examinent la composition des dépenses. L'anticipation des investissements publics pour réduire l'écart d'infrastructures et promouvoir la constitution du capital humain est essentielle pour le développement du pays. Toutefois, il est nécessaire de faire preuve d'une discipline budgétaire stricte pour introduire les ajustements nécessaires à l'avenir.
- *Des politiques monétaires et un taux de change plus réactif* : Ce sujet n'étant pas évoqué explicitement dans ce chapitre, assurer un taux de change flexible et un bon fonctionnement des marchés de changes représentent des conditions macro-économiques essentielles pour promouvoir la compétitivité de l'économie, éviter les effets du syndrome hollandais et aller de l'avant en faveur d'une économie plus diversifiée. De plus, avoir des outils fonctionnels de politiques monétaires, tels que des objectifs de réserves et un taux d'intérêt directeur, est également important pour contrôler la liquidité du marché domestique, et par conséquent, compléter la politique budgétaire fondée sur des principes. Ces réformes sont



déjà en cours, dans le cadre du programme FMI ECF avec la Mauritanie.

- *Des réformes structurelles pour promouvoir la compétitivité* : au-delà de l'agenda de l'infrastructure soulignée d'une manière extensive dans le cadre de la *Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée* (SCAPP), il est nécessaire d'opérer des réformes radicales dans de nombreux domaines-clés. Cela comprend la formation du capital humain, des réformes dans l'environnement d'affaires pour promouvoir la compétition et l'accès aux finances, ainsi que les réformes pour promouvoir la productivité dans des secteurs d'exportations, tels que l'agriculture, la pêche et l'élevage et des politiques plus actives pour la gestion des terrains et l'urbanisation afin de saisir les opportunités de croissance.

## NOTES DE FIN

1. Par exemple, durant les années 2007-2008, 2012, 2014-2015.
2. Hormis la dette du Koweït. Ces US\$100 millions des années 1970s sont présentement estimés à US\$1 milliard. Le prêt n'a pas été annulé dans le cadre de l'initiative IPTTE (Initiative en faveur des pays pauvres très endettés). La dette est dormante et ne paie aucun montant principal ou intérêt.
3. Voir Article IV 2017 du FMI pour une discussion sur l'appréciation du taux de change réel.
4. L'inflation de base a augmenté d'une manière graduelle de 2.7 pour cent en 2007 à 7 pour cent en 2012, avant de reculer à 2.6 pour cent en 2015.
5. Selon l'enquête de ménages disponible la plus récente.
6. Les principes ont également besoin d'avoir une bonne calibration des seuils pour veiller à ce que les limites de la discrétion budgétaire soient clairement définies. Ces caractéristiques sont nécessaires pour promouvoir la fermeté du principe face aux chocs externes et aux événements d'extrémités.
7. Alors que l'Hypothèse du Revenu Permanent Modifiée (MPIH) et le Cadre CVB sont des cadres de viabilité budgétaire à long terme, l'Hypothèse du Revenu Permanent Modifiée (MPIH) ne prend en considération ni l'impact de la croissance sur les revenus budgétaires ni les coûts récurrents associés à des investissements supplémentaires. Le Cadre CVB le fait (FMI 2012). Les conditions de modélisation varient également entre l'Hypothèse et le Cadre.
8. Voir Chapitre 3 pour plus de détails et pour des exemples de pays.
9. La structure institutionnelle pour une coopération réussie dans le cas de la Mauritanie est discutée d'une manière plus détaillée au Chapitre 3.
10. *Les facteurs déterminants de la croissance non pétrolière dans des pays producteurs de pétrole de la zone CFA: Quelles sont les différences?*, Alexandra Tabova et Carol Bake, Note de travail du FMI, WP11/233, 2011, p.5
11. Dans le contexte d'une production à court terme du GTA de la Mauritanie, le changement dans le taux de change ne reflète pas un ajustement structurel à long terme de l'économie à une ressource permanente. Il est

peu probable aussi que de larges variations cycliques du taux de change réel reflètent des transitions cycliques dans le cadre d'une productivité domestique relative, qui tente d'évoluer d'une manière plus graduelle à long terme, dans le cadre de circonstances appropriées.

12. Ces taux sont de 12.9 pour cent de la population de la Mauritanie en 2014 vs un 33 pour cent sous le seuil national de pauvreté.
13. (p.ex. croissance, consommation, investissements, solde budgétaire)
14. (p.ex. taux de change, commerce, dette, solde de comptes courants)
15. Banque Mondiale (2013). Syndrome hollandais et stratégies de dépenses dans un pays riche en ressources et à faible revenu: le cas du Niger. Note de travail de la Banque Mondiale relative aux politiques 6691. Banque Mondiale (2016). Gestion des ressources naturelles dans les Caraïbes. Pratique globale de la gestion budgétaire et macroéconomique LAC. Rapport 104740;
16. Il est à noter que les modèles ECG sont des modèles d'économie réelle qui ne prennent pas l'inflation en considération. Seuls les prix relatifs sont importants dans ces modèles à cette fin.
17. Vu les spécificités et les limitations du modèle ECG, le rapport ne stimule que la règle MPIH. Calculer la règle CVB nécessitera un type différent de modélisation, qui ressemble à une analyse modifiée de la viabilité de la dette.
18. Toutes ces réformes figurent comme faisant partie du programme FMI ECF, de la série DPO de la Banque Mondiale, de l'agenda « Doing Business » et d'autres engagements de réforme du gouvernement dans le cadre de la SCAPP.
19. Un choc sévère observé en 2030 pour le scénario MPIH est dû au fait que la productivité est endogène et modélisée comme fonction des dépenses publiques sur les infrastructures comme part du PIB. Dans le cadre de la MPIH, 2030 réfère à la fin de la hausse des dépenses publiques sur les infrastructures et le retour au niveau PIH (soit 7 pour cent du PIB, inférieur à la MPIH en 2030).
20. Voir une discussion plus détaillée sur ce sujet dans le Chapitre 3 du rapport.
21. L'indicateur du bien-être des ménages reflète les changements dans les prix de consommation et le revenu des ménages. Outre le revenu d'emploi, les ménages reçoivent des revenus et des transferts d'autres agents, y compris des transferts du gouvernement.
22. Malheureusement, en raison des données limitées, le rapport est incapable d'examiner l'impact de la répartition du bien-être entre les différentes catégories de revenus de la société. Un modèle est capable de servir à cette fin, à condition que l'équipe possède des données plus détaillées du recensement des ménages.
23. Le revenu d'emploi est essentiellement déterminé par des changements dans les salaires, vu que ce modèle assume le plein emploi. La fonction de l'offre d'emploi ne détermine que la participation de la main d'œuvre. Une fois la participation est accordée, le salaire sera ajusté pour débayer le marché de l'emploi. Les ménages utilisent leurs revenus pour la consommation, les épargnes et les transferts.
24. Il est à noter que les ménages ne bénéficieront que de la hausse des dépenses publiques si cela génère une croissance plus élevée. Les transferts du gouvernement vers les ménages sont modélisés comme étant une part fixe du PIB. Ainsi, une hausse des dépenses du gouvernement qui porterait atteinte à la croissance toucherait la consommation des ménages. Une structure alternative serait envisagée, les transferts du gouvernement aux ménages étant modélisés en tant que part fixe des dépenses publiques totales. Même dans ce cas, la hausse des dépenses publiques générerait toujours un effet négatif sur la consommation des ménages s'il n'y a pas de croissance qui ne peut être générée que par trois facteurs dans le cadre de cette structure néoclassique : productivité globale des facteurs (inchangée dans ce cas), offre de main d'œuvre (exogène) et investissements (une fonction du déficit public).



# Institutions pour la gestion macro-économique des ressources gazières

## 2.1 Introduction

Ce Chapitre discute de la dimension institutionnelle de la gestion macro-économique de la rente des ressources naturelles. Le chapitre 2 a passé en revue la dimension technique de la gestion macro-budgétaire de la rente des ressources. Toutefois, les règles et les principes efficaces doivent fonctionner dans le monde réel des environnements nationaux de politique et de gouvernance. Il est très probable que les deuxièmes meilleurs arrangements techniques réalisent l'objectif convoité s'ils s'avèrent plus appropriés à l'environnement institutionnel spécifique au pays.

Il existe des mécanismes institutionnels *spécifiques* qui doivent être soutenus si un pays se veut de mettre en œuvre, d'une manière réussie, un cadre donné pour gérer ses flux de ressources. L'expérience difficile d'un pays, tel que le Ghana, avec un taux de gouvernance globale relativement bon, révèle le besoin d'aller au-delà des vagues notions de 'qualité institutionnelle', telle que mesurée par des indices agrégés, quand il s'agit d'envisager les défis d'appliquer des principes macro-budgétaires durables et de créer des institutions. Le rôle de ces mécanismes institutionnels spécifiques consiste à veiller à ce que les cadres financiers et macro-économiques adoptés ne soient pas contournés ou manipulés à des fins d'opportunisme politique, ou encore relégués aux oubliettes une fois qu'ils deviennent contraignants.

L'abondance des ressources naturelles en Mauritanie et le court historique d'un pays centralisé représentent un contexte de départ plein de défis pour mettre en place un cadre institutionnel effectif pour la gestion des ressources naturelles. La découverte d'une nouvelle richesse en hydrocarbures représente une opportunité pour le pays pour exploiter sa richesse abondante en ressources en gérant les opérations d'extraction d'une manière transparente et durable, en optimisant la génération de revenus et en

veillant à ce que les rentes de ressources soient utilisées pour soutenir les investissements publics visant la réduction de la pauvreté et la diversification. Le pays peut également apprendre de sa propre expérience de gestion de sa richesse significative en minerai de fer et de l'exploitation à court terme du champ de pétrole de Chinguetti, ainsi que des bonnes pratiques internationales.

Le chapitre s'articule autour de ces trois sous-sections. Il commence par passer en revue l'expérience de la Mauritanie avec le Fonds Naturel des Ressources Pétrolières (Natural Resource Oil Fund) pour déclencher le besoin d'institutions budgétaires fermes. Le chapitre se concentrera alors sur l'évaluation de l'applicabilité des bonnes pratiques internationales pour garantir la viabilité d'un cadre budgétaire fondé sur des principes dans le pays. Dans la dernière section, le chapitre formulera des recommandations de politique pour la Mauritanie, pour promouvoir ses institutions budgétaires durant les prochaines années et renforcer le lien entre le budget et sa richesse de ressources.

## 2.2 Expérience institutionnelle de la Mauritanie avec la gestion macro-économique des ressources naturelles: le Fonds National pour les Ressources en Hydrocarbures (FNRH)

### Mandat institutionnel

Le Fonds National pour les Ressources en Hydrocarbures (FNRH) a été créé en 2006 suite à la commercialisation du champ de pétrole off-shore de Chinguetti. L'objectif déclaré du Fonds consiste à "assurer une gestion efficiente et équitable des ressources en hydrocarbures conformément

aux principes de transparence, de responsabilité et de précaution dans l'intérêt des générations présentes et futures " (Loi 2008-20, 2008)<sup>1</sup>. Ainsi, son mandat avait été prévu, à l'origine, pour être un fonds d'équité intergénérationnelle. Ainsi, il a été fermement protégé, d'une perspective législative, pour en limiter l'usage, préserver le capital et réduire les risques financiers.

**L'objectif convoité du Fonds n'a jamais été réalisé, vu que les ressources pétrolières ont décliné d'une manière significative durant les quelques années de production.** La production dans le champ de Chinguetti a rapidement régressé, en raison d'une surestimation des réserves et de difficultés techniques dans le cadre de l'extraction (Figure 2.1). Ainsi, les actifs financiers du FNRH ont baissé de US\$224 millions en 2006 jusqu'à environ US\$75 millions en 2017 ; les ressources disponibles pour le budget<sup>2</sup> ont baissé d'un taux cumulatif de 13,2 pour cent du PIB à moins de 2 pour cent du PIB durant la même période (Figure 2.2). Toutefois, la mesure du succès est liée à la réalisation des objectifs établis par le gouvernement.

A partir de la perspective d'un fonds d'épargne, le FNRH n'a pas réussi à accumuler des épargnes substantielles pour réaliser l'objectif original en tant que fonds intergénérationnel. D'autres politiques ont également contribué à un tel déraillement, alors que cela était essentiellement dû à des facteurs exogènes liés à des niveaux réduits de production et de réserves de pétrole. Elles comprennent également une gestion conservatrice des ressources du FNRH<sup>3</sup> et un faible rendement du portfolio d'investissements

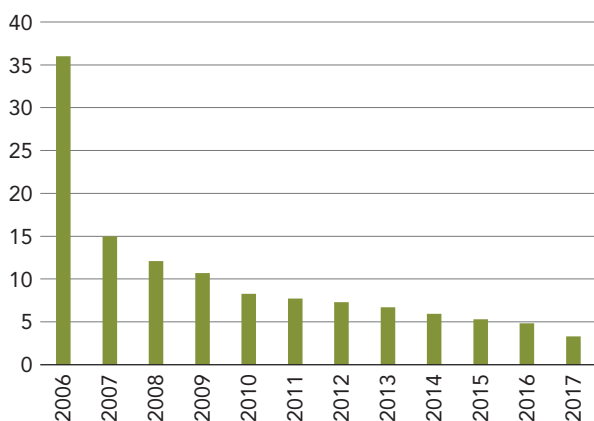
publics<sup>4</sup> (Banque mondiale 2017b) aux dépens de la dette publique accumulée, une dette que les générations futures devront rembourser.

**Le FNRH a plutôt été utilisé comme un instrument de macro-stabilité et s'est avéré être essentiel pour combler l'écart dans le financement du budget.** Des gouvernements successifs ont retiré, d'une manière soutenue, 1 à 2 pour cent du PIB, du FNRH, pour combler l'écart dans le financement du budget (figure 2.2). Ainsi, le fonds a été utilisé pour absorber les chocs macro-économiques. Toutefois, le gouvernement a été prudent en veillant à ne pas épuiser les ressources du fonds, et ce en amorçant des mesures de consolidation budgétaire comprenant des réformes fiscales exhaustives en 2011<sup>5</sup> et un programme de consolidation plus récent en 2016-2017 qui vise, essentiellement, les dépenses des entreprises publiques et des investissements publics<sup>6</sup>.

### *Dimension de la gouvernance*

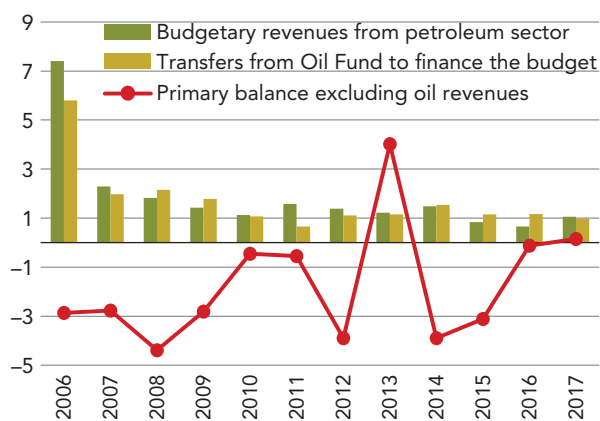
Un faible système de gestion des finances publiques limite la pleine intégration des transferts du FNRH dans le processus du budget et en réduirait ainsi l'efficacité pour financer le développement. Le FNRH est structuré comme étant un compte gouvernemental à la Banque Centrale (BCM) qui reçoit les recettes du gouvernement des activités pétrolières et en transfère une partie au budget pour combler l'écart du financement budgétaire. En termes de son intégration dans le processus du budget, le FNRH présente certaines caractéristiques de meilleures pratiques et opère, dans une large mesure, suivant les mêmes

**FIGURE 2.1.** Production de pétrole  
(1000 barils par jour)



Source: Trésor public - TOFE, Calculs du personnel de la Banque Mondiale.

**FIGURE 2.2.** Revenus du secteur de pétrole  
(% du PIB)



lignes que le modèle norvégien du fonds pétrolier. Toutefois, la qualité des systèmes de la Gestion des Finances Publiques (PFM) de la Mauritanie a une implication négative sur l'efficacité d'une telle intégration<sup>7</sup>. Un faible processus pour la préparation du budget, l'absence d'outils de planification multi-annuels et l'absence de principes budgétaires réduisent la prévisibilité, augmente la nature discrétionnaire de l'élaboration de politiques et empêche l'intégration des transferts du FNRH dans un cadre macro-économique à moyen terme. Cela entrave aussi l'utilisation de ces transferts comme une source pour le financement du développement et les limite à une zone tampon de financement – ou une source résiduelle de financement – pour le budget.

De plus, le gouvernement a opté pour une stratégie prudente pour la gestion de l'actif qui préserve le capital initial du fonds aux dépens d'un rendement supérieur. La loi 2008-20 spécifie que les ressources du FNRH devront être investies dans des actifs étrangers “dans les meilleures conditions pour les marchés internationaux”, prenant en considération les recommandations du comité consultatif d'investissements<sup>8</sup>. Depuis sa création, le gouvernement a déposé les actifs du FNRH dans un compte à la Banque de France. Cette stratégie d'investissement est également celle adoptée par la Banque Centrale pour gérer ses réserves de change. Dans ce compte, les réserves sont gardées pour des raisons prudentielles. Alors que les données sur le rendement effectif de l'actif du FNRH ne sont pas publiées, ce type de comptes fonctionne en tant que compte « d'épargne » qui est généralement investi dans des instruments à revenu fixe et à faible risque,

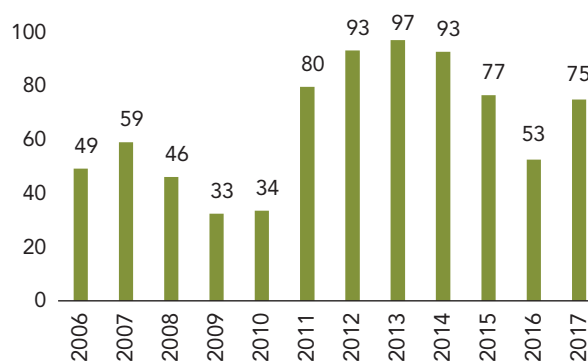
tels que les bons de trésor américains et français. Les taux d'intérêt sur ces instruments sont, en général, faibles et en régression, particulièrement après la crise financière mondiale de 2008 (Figure 2.3). Ainsi, il est sûr d'assumer que le rendement effectif de l'actif du FNRH a été très conservateur<sup>9</sup>. Cette politique a réussi, à date, à préserver le capital initial du Fonds (Figure 2.4) et à le protéger contre les retombées négatives, particulièrement les pertes accusées au lendemain de la crise financière de 2008.

**Il est vrai que cette stratégie présente des atouts, mais elle implique également un important coût d'opportunités.** Un rendement inférieur signifie une opportunité ratée pour le gouvernement pour acquérir un financement moins cher et plus significatif pour les investissements publics. Alors que les ressources gazières deviennent disponibles et que le fonds s'élargisse davantage, une opportunité se présente pour adopter une stratégie qui requiert un portfolio d'investissements plus diversifié et un rendement plus ambitieux. L'expérience internationale nous a appris qu'il n'y avait pas de moyen uniforme pour s'y prendre. Différents Fonds Souverain (SWFs) de par le monde adoptent des approches différentes aux résultats mixtes (voir FMI 2007). Certains avaient des directeurs locaux, d'autres recouraient à des directeurs de fonds étrangers, alors qu'un troisième groupe adoptait une combinaison des deux. Le critère important demeure de maximiser le rendement à un niveau acceptable de risques, prenant en considération les capacités de gouvernance du pays et l'expérience sur les marchés financiers.

**FIGURE 2.3.** Taux d'intérêt sur les bons de trésor américains et français à 10 ans



**FIGURE 2.4.** Position de l'actif du FNRH (US\$ millions)



Source: Haver Analytics, Rapports annuels du FNRH, Calculs du personnel de la Banque mondiale.

### *Dimension de la résilience*

La structure de gestion du FNRH est étroite et manque une certaine expertise pour promouvoir la résilience du Fonds. Le FNRH est géré exclusivement par le Ministre des de l'économie et des Finances (MEF), avec le soutien d'un comité consultatif d'investissements. Le MEF peut déléguer son pouvoir à un Gouverneur de la BCM après approbation du Conseil des Ministres. C'est le cas présentement. En outre, toutes les opérations liées au FNRH sont enregistrées dans un compte de trésorerie désigné à Ouguiya au BCM. Le MEF est aidé par un comité consultatif d'investissement qui fournit des conseils au Ministre concernant les stratégies d'investissements du fonds et formule des recommandations concernant les moyens pour maximiser le rendement financier. La composition et les règles opérationnelles du comité sont déterminées par un décret adopté par le Conseil des Ministres. Les membres actuels du comité comprennent des représentants du trésor public et de la BCM. Le comité est présidé par le Gouverneur adjoint. Il manque au comité des experts en finances dotés d'une expérience internationale dans le portfolio d'investissements et/ou la gestion de l'actif du fonds. Un tel manque d'expertise pourrait justifier, entre autres, la stratégie d'investissements conservatrice et son faible rendement en conséquence.

De plus, des audits annuels sont à entreprendre malgré les dispositions appropriées prévues par la loi. La loi 2008-020 prévoit que le FNRH devrait faire l'objet d'un audit sur une base annuelle par la Cour des Comptes nationale et par un auditeur indépendant doté d'une expérience internationale. Les audits devraient couvrir toutes les recettes et les opérations du fonds et sont ensuite soumis au Parlement<sup>10</sup> et rendus public. En pratique, ces audits n'ont pas été effectués depuis la création du fonds. De plus, des contraintes imposées aux capacités de la Cour des comptes, associées à des impasses dans la gestion du trésor et du budget, ont souvent retardé la présentation au Parlement des états financiers généraux vérifiés par le gouvernement<sup>11</sup>. Le manque de vérification affaiblit la résilience du Fonds et empêche une évaluation précise de sa performance.

Le Ministre de l'Economie et des Finances a plutôt publié un rapport sur les opérations du FNRH d'une manière appropriée sur le site web de son Trésor. Le Trésor a compilé un rapport mensuel exhaustif sur les activités du

FNRH et l'a publié sur son site depuis novembre 2013. Le rapport fournit des détails concernant la production, les exportations et les revenus générés par le secteur du pétrole. Il couvre également les accords de partage avec les sociétés, les opérations financières et le flux de fonds du FNRH, y compris les transferts du et vers le budget. Ce rapport est présentement la seule source d'informations disponibles pour le public et est conforme aux conditions d'élaboration de rapports prévues par la loi<sup>12</sup>.

Dans le cadre de l'élaboration de rapports conformément aux meilleures pratiques d'une manière générale, le manque d'informations sur la stratégie d'investissements et les opérations d'audits demeurent les principales embûches entravant la transparence et la bonne gouvernance. Les informations exhaustives du rapport du trésor, sa fréquence et sa pertinence sont alignées avec les meilleures pratiques internationales (voir Banque mondiale 2006). De tels rapports peuvent être améliorés davantage en incluant des informations sur la position nette du Fonds, y compris tout actif, passif ou garanties<sup>13</sup>. De plus, les expériences des meilleures pratiques proposent également d'avoir une communication publique mandatée pour la stratégie d'investissements du Fonds<sup>14</sup>. De telles informations supplémentaires sont importantes pour aider les décideurs politiques, la société civile et le public à évaluer la performance du Fonds, ainsi que les conditions de transparence. De plus, assurer les conditions de vérification approuvées par le Parlement constitue une étape importante dans la constitution d'institutions. Cela garantira ainsi une supervision appropriée et permettra une plus grande participation du public dans la gestion des ressources nationales du pays. Ce sont des considérations importantes pour améliorer la gouvernance et la transparence alors que les ressources du gaz naturel transforment le FNRH en un fonds plus significatif.

### *Leçons apprises de l'expérience du FNRH*

Selon l'expérience du FNRH, la Mauritanie peut tirer parti de certains mécanismes institutionnels en place pour consolider la gestion des ressources naturelles. Ces mécanismes comprennent certains aspects de la politique budgétaire, l'accent étant mis sur la gestion de la volatilité et des investissements publics durant la période du boom minier. Ils comprennent aussi des éléments positifs de la gestion du fonds des hydrocarbures, notamment la flexibilité à s'adapter aux facteurs externes et à transférer les objectifs du Fonds de l'équité intergénérationnelle



à la gestion macro-économique ; la gestion prudente de l'actif financier du Fonds et l'intégration des flux financiers du Fonds dans la gestion de trésorerie et de la liquidité du gouvernement.

Toutefois, de nombreuses limitations structurelles demeurent ancrées à un niveau institutionnel. De telles incohérences dans le cadre de la gestion du fonds des hydrocarbures comprennent les limitations de sa structure de gouvernance, les déficiences dans l'intégration du budget, accentuées par un manque de planification à moyen terme et des délais fréquents dans les opérations de vérification et d'élaboration de rapports. À la lumière de toutes ces données, la Mauritanie bénéficierait d'arrangements institutionnels mis à niveau pour optimiser la gestion de sa richesse en ressources naturelles durant les années à venir.

### 2.3. Arrangements institutionnels des cadres macro-budgétaires fondés sur des principes : que peut la Mauritanie apprendre des meilleures pratiques internationales?

Cette section passe en revue l'expérience internationale sur la manière avec laquelle les cadres de la gestion économique fondés sur les principes pour les ressources naturelles ont été ancrés dans de solides systèmes institutionnels et de gouvernance. Pour être mis en œuvre avec succès, les cadres macro-budgétaires ont besoin d'être conçus pour être :

- (i) Effectifs au niveau institutionnel, p.ex. réduire la possibilité d'être facilement contournés ou manipulés.
- (ii) Résilients au niveau institutionnel, p.ex. veiller à ce qu'ils ne soient pas relégués aux oubliettes, mais peuvent apporter de la flexibilité aux événements de la vie réelle.

*Quels éléments rendent-ils les cadres macro-budgétaires fondés sur des principes effectifs au niveau institutionnel?*

Premièrement, un cadre macro-budgétaire réussi a une large couverture économique et institutionnelle<sup>15</sup>. Un tel cadre empêcherait le gouvernement de recourir à des

opérations extra-budgétaires pour contourner les principes macro-budgétaires. En pratique, une large couverture économique signifie que le principe budgétaire devrait couvrir la plupart du budget, si ce n'est l'ensemble du budget, et comprendre des activités budgétaires et quasi-budgétaires<sup>16</sup>. En effet, les principes budgétaires peuvent être manipulés par plusieurs stratagèmes comptables, y compris une transition vers davantage de dépenses fiscales; ou à travers des dépenses élevées par les entreprises publiques ou le transfert des dépenses à des gouvernements sous-nationaux. En Mongolie, par exemple, le principe des dépenses a été contourné en augmentant les dépenses à travers la Banque de Développement de la Mongolie, une organisation détenue par le gouvernement. Cet arrangement a permis au gouvernement des dépenses supplémentaires hors budget de 8 pour cent du PIB (Banque mondiale, 2014). Par ailleurs, le Mexique fournit un bon exemple de couverture exhaustive. Ainsi, le principe budgétaire imposant un budget équilibré s'applique aux institutions financières et non financières du gouvernement central et aux Entreprises Publiques (SOEs)<sup>17</sup>.

Deuxièmement, le cadre macro-budgétaire a également besoin de couvrir la gestion de la politique monétaire et du taux de change. Ancrer une politique monétaire à un cadre favorable à la stabilité macro-économique est important pour que le cadre soit réussi. En effet, un cadre monétaire faible peut être facilement ébranlé sous des pressions politiques si la Banque Centrale devient une source de financement du gouvernement et que les expansions budgétaires sont monnayées. L'association d'un cadre monétaire robuste et d'une flexibilité du taux de change aidé de nombreux pays riches en ressources (p.ex. Angola) pour maintenir la stabilité macro-économique. Un taux de change flexible peut soutenir les autorités afin de gérer les fluctuations dans les revenus budgétaires qui accompagnent les fluctuations des prix des commodités. Il peut soutenir l'ajustement macroéconomique quand le taux de change agit comme un amortisseur de chocs, évitant ainsi le transfert du coût de l'ajustement aux prix domestiques (Institut Peterson, 2007).

Les preuves montrent que les institutions budgétaires indépendantes non partisans peuvent jouer un rôle important dans la promotion de la conformité et la hausse de la résilience du principe face à la manipulation externe<sup>18</sup> si certains prérequis sont garantis. Un élément-clé des mécanismes réussis de mise en œuvre consiste à permettre aux superviseurs indépendants de passer en revue les actions budgétaires et de contrôler les violations,

et ce sous de multiples formes institutionnelles. Au Chili par exemple, le Conseil consultatif budgétaire fournit au gouvernement des estimations périodiques quant au solde structurel, favorisant la conformité avec le principe en réduisant la complexité inhérente liée au calcul et au contrôle du principe. D'autres exemples peuvent être trouvés dans le Cadre 2.1. De telles institutions ont servi de superviseurs quant à la mise en œuvre de principes budgétaires dans plusieurs pays, contribuant à promouvoir la transparence et à consolider le soutien public pour une bonne gestion de ressources. L'expérience des pays est, toutefois, mitigée à cet égard, avec de nombreux échecs à montrer. Les leçons tirées montrent que l'efficacité d'un conseil budgétaire est tributaire de deux conditions. Premièrement, une structure de gouvernance solide et indépendante qui garantit l'impartialité dans le fonctionnement du Conseil ; et deuxièmement, une capacité technique robuste de ses membres et de son personnel<sup>19</sup>. Sans ces prérequis, le conseil budgétaire peut se transformer en outils pour contourner les principes et faire avancer les agendas politiques.

Troisièmement, la mise en œuvre réussie d'un système fondé sur un principe dépend de l'existence de prérequis principaux en matière de capacités, particulièrement la

**Gestion des Finances Publiques (PFM).** Un système solide pour la Gestion des Finances Publiques (PFM) est vital pour faciliter la mise en œuvre et la conformité à un principe budgétaire. Les principes budgétaires représentent des contraintes numériques au budget annuel, la façon avec laquelle ce dernier est formulé et exécuté est essentielle pour une mise en œuvre effective du principe budgétaire. Des études montrent que dans les pays ayant des systèmes robustes pour la Gestion des Finances Publiques (PFM), la conformité aux principes budgétaires est plus élevée. C'est le cas du Botswana qui a mis en œuvre des principes budgétaires soutenus par des institutions et des systèmes sains pour la Gestion des Finances Publiques (PFM), ainsi qu'un cadre réglementaire solide. Au cœur des systèmes de la Gestion des Finances Publiques (PFM) du Botswana, il y a (i) un cadre de planification budgétaire pluriannuel (ii) des projections et des prévisions macro-économiques crédibles (iii) de bonnes pratiques pour la gestion de la trésorerie et (iv) des systèmes de contrôle et de surveillance interne (Honda et al, 2017). La capacité de la gestion des investissements publics visant à assurer la sélection des projets les plus productifs est essentielle pour promouvoir la productivité et la capacité d'absorption de l'économie, et ainsi pour la mise en place de principes macro-budgétaires effectifs contre le syndrome hollandais.

### CADRE 2.1. Conseils budgétaires indépendants dans des pays riches en ressources

Plusieurs pays riches en ressources ont mis en place des comités consultatifs indépendants qui ont connu des succès, consolidant la transparence et raffermissant le soutien public pour une bonne gestion des revenus des ressources :

*Le Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero* (Conseil consultatif du Fonds pétrolier) à Timor-Leste est une entité de supervision indépendante formée d'anciens responsables du gouvernement. Il est tenu de formuler des commentaires quant au transfert annuel du Fonds pétrolier (fonds de financement) proposé dans le budget. A Timor-Leste, ce transfert représente une variable budgétaire critique, concernant le revenu durable estimé (ESI) du pétrole et finance l'ensemble du déficit non pétrolier. Les épargnes du gouvernement pour les générations à venir sont déposées et gérées dans le Fonds pétrolier. Ainsi, le transfert réduit les épargnes accumulées à long terme et détenues dans le Fonds. Le conseil peut également fournir des conseils au Parlement quant aux autres questions relatives à la performance et à l'opération du Fonds pétrolier et si les appropriations du Fonds pétrolier sont utilisées "d'une manière effective dans l'intérêt des générations présentes et futures". (Timor Leste 2005).

A São Tomé et Príncipe, la *Comissão de Fiscalização do Petróleo* (la Commission de Contrôle du Pétrole) —comprenant des représentants nommés par la Présidence, l'Assemblée Nationale, les gouvernements locaux, les associations d'affaires et les unions— a été investie de larges pouvoirs de contrôle des différents comptes pétroliers, ainsi que des pouvoirs d'investigation, voire des pouvoirs judiciaires. Outre la publication de rapports concernant des thèmes sujets à son contrôle, la commission peut initier des investigations des irrégularités ; entreprendre des recherches, des inspections et la saisie de documents ; rendre des jugements et mettre en application les procédures administratives liées à la Loi sur les revenus pétroliers (São Tomé et Príncipe 2004).

Au Chili, la mise en place d'un Conseil consultatif budgétaire, un conseil budgétaire indépendant en avril 2013, a consolidé le principe budgétaire. Le principal objectif du comité consultatif indépendant consiste à fournir des conseils et des analyses au Ministère chilien des Finances quant à l'application du principe du solde ajusté d'une manière cyclique au budget. Des responsabilités spécifiques comprennent: participer en tant qu'observateur au Comités des prix de référence du cuivre et de la tendance du PIB ; b) fournir des conseils quant à l'estimation de l'ajustement cyclique au revenu du gouvernement et le solde préparé pour le Bureau du Budget ; et c) formuler des recommandations quant aux questions de politique budgétaire, y compris le principe budgétaire.

***Quels éléments rendent-ils les cadres macro-budgétaires fondés sur des principes résilients au niveau institutionnel?***

Il existe trois principales caractéristiques pour rendre un cadre macro-budgétaire résilient au niveau institutionnel face à la manipulation partisane à court terme et le faire fonctionner avec un niveau de transparence et la clarté d'intention pour en garantir la légitimité à long terme.

**Premièrement, une forte acceptation politique et publique des objectifs généraux des principes.** Il est important que les autorités conçoivent des principes qui possèdent 'une légitimité budgétaire' et qui soient favorables à un contrat social plus ferme entre les citoyens et l'Etat. Cela requiert des principes pour répondre à des besoins civiques et clairs de la population et à se conformer aux normes de bonne gouvernance, y compris la transparence, la responsabilité et la responsabilisation.

**Deuxièmement, mettre en place un soutien politique et populaire à grande échelle pour consolider la résilience à l'environnement externe.** A cette fin, il est nécessaire de s'engager avec le public et de promouvoir un dialogue national et inclusif, englobant toutes les parties concernées concernant la gestion des ressources naturelles. Ce dialogue peut être entrepris à travers des consultations et d'une manière consensuelle, sur la base des besoins du pays en développement. Selon l'expérience internationale, avoir un consensus solide quant aux principes budgétaires en augmente l'efficacité. En Norvège, le cadre budgétaire fondé sur des principes a été conçu grâce à l'objectif interpartis de protéger l'économie contre les risques émergeant des revenus substantiels de ressources. Le principe budgétaire bénéficie d'un engagement et d'un soutien politique de grande envergure. Vu que les recettes pétrolières sont utilisées pour subvenir aux besoins de l'économie à court et à long terme, les citoyens tendent à envisager que le principe contribue à subvenir aux besoins des sociétés.

**Troisièmement, promouvoir la transparence et la communication pour maintenir les décideurs politiques, les marchés et surtout, le public général, bien éclairés.** La transparence budgétaire exige que les gouvernements soient capables de fournir des informations exhaustives, claires et appropriées concernant la gestion des fonds des ressources naturelles. Ceci promeut la responsabilisation et aide les gouvernements à avoir une idée exacte de leurs finances quand il s'agit de formuler des décisions relatives aux politiques budgétaires. De plus, ceci consolide le soutien

public en faveur d'une bonne gestion des ressources et dote les marchés et les citoyens d'informations nécessaires pour tenir les gouvernements responsables. Au Chili, par exemple, la stratégie de communication proactive du gouvernement constitue une source de crédibilité ; elle met l'accent sur le partage d'informations claires et transparentes concernant la logique, la méthodologie et les révisions visant le principe. Renforcer la capacité et l'autonomie des institutions indépendantes du contrôle financier, y compris les comités parlementaires, les institutions supérieures de vérification et les institutions de contrôle financier interne, a largement contribué à l'agenda de l'élaboration de rapports crédibles et transparents.

***La Mauritanie possède-t-elle les principales conditions-clés pour un cadre macro-budgétaire fondé sur les principes?***

■ **Efficacité**

Se concentrer sur la planification budgétaire visant à faciliter l'allocation stratégique des ressources pendant de nombreuses années est un prérequis pour un cadre effectif pour la gestion des ressources. Cela comprend un lien étroit avec le processus visant à déterminer des principes, des buts et des objectifs budgétaires conformément aux priorités nationales. Alors que plusieurs stratégies pour la planification économique à moyen et à court terme ont encadré les priorités de politique durant les dernières décennies<sup>20</sup>, la Mauritanie n'a pas réussi à adopter les outils de politique nécessaires pour mettre en œuvre ses priorités, telles qu'un Cadre de dépenses à moyen terme (MTEF) axé sur les résultats ou de solides institutions pour la gestion des investissements publics. Ainsi, les buts déterminés par les stratégies de développement national ne sont pas reflétés par des objectifs budgétaires explicites liés directement au budget annuel. Une telle situation a entraîné l'absence de clarté au niveau des objectifs budgétaires, l'imprévisibilité des allocations budgétaires, telle que montrée par les corrections récurrentes des lois sur le budget, et le manque de transparence dans l'utilisation des ressources.

**Une gestion effective du budget commence avec une distribution claire des responsabilités au sein du gouvernement, entre les différentes branches de l'exécutif et avec l'intégration des principales fonctions budgétaires.** En Mauritanie, une distribution fragmentée des obligations au sein des principaux ministères responsables de

la planification budgétaire affaiblit les processus de la formulation du budget. Jusqu'en 2015, la distribution des responsabilités pour la gestion du budget a été fragmentée entre les différents ministères. Par exemple, alors que les responsabilités pour la préparation de la loi sur le budget, veillant à la conformité et au maintien d'une discipline budgétaire globale, s'inscrivaient dans le cadre du rôle principal du Ministère des Finances, des fonctions-clés relatives à la gestion de la dette et des dépenses en capital ont été déterminées au Ministère de l'Economie et de la Coopération Internationale. La fragmentation qui en a suivi a réduit l'efficacité de la planification et de la coordination, a accentué la complexité et a masqué la responsabilisation et la transparence des allocations de ressources.

**La récente consolidation des ministères de la planification était un pas dans la bonne direction. Toutefois, la fragmentation persiste au niveau du MEF et au niveau des ministères sectoriels.** Avec la fusion des deux ministères<sup>21</sup> à la fin de 2015 et la création d'un comité inter-départemental pour les investissements publics (CAPIP), la politique budgétaire s'est améliorée et le nouveau MEF a réussi à mettre en œuvre un plan réussi de consolidation budgétaire. Toutefois, la fragmentation demeure à deux niveaux. Premièrement, dans le cadre du MEF où les principales fonctions de la politique budgétaire ne sont pas intégrées d'une manière verticale dans les départements. C'est le cas des fonctions de la dette publique, des prévisions macro-économiques et des investissements publics, qui demeurent tous répartis entre les départements du trésor, du budget, des études et des réformes et le département des investissements publics. Deuxièmement, au niveau des ministères sectoriels, dont de nombreux ne sont pas dotés de fonctions d'élaboration de budget et de planification intégrée, ce qui se reflète négativement en termes de financement sectoriel.

**De plus, une implication parlementaire limitée dans le processus d'élaboration du budget affaiblit la crédibilité de la gestion annuelle du budget.** Une répartition équilibrée des responsabilités entre les branches de l'exécutif et du législatif représente une composante vitale du processus de la gestion du budget, vu qu'elle veille à ce que le système approprié de pouvoirs et de contre-pouvoirs soit mis en place. En Mauritanie, un processus classique d'examen du budget, plutôt limité, est entrepris dans le cadre du MEF, les arbitrations sectorielles étant décidées au niveau du Conseil des Ministres, avec la participation limitée du Parlement et de la société civile. Les parlementaires, à travers le comité des finances et la séance plénière, passent en revue et votent la loi sur le budget, sans toutefois avoir

les institutions et/ou personnel pertinents, ayant la capacité de confirmer le dialogue et les choix de politique budgétaire. De plus, la présentation de la loi sur le budget elle-même n'est pas favorable à un tel dialogue, en raison de la classification limitée du budget et du manque de détails (PEFA 2014). Tous ces facteurs affaiblissent la qualité du processus de préparation du budget.

**Durant les dernières années, de nombreux efforts ont été déployés pour développer des outils plus participatifs et promouvoir la transparence et les informations concernant les décisions de politique budgétaire.** Parmi ces activités, publier les tableaux mensuels d'opérations budgétaires du gouvernement (TOFE), fournir des données globales sur les dépenses en temps réel et adhérer à l'initiative BOOST. Toutefois, il est nécessaire de déployer des efforts supplémentaires pour promouvoir la transparence et consolider l'implication du législatif dans le processus de formulation du budget. Cela nécessiterait également la création d'entités indépendantes, à l'instar de conseils budgétaires ou autres, qui peuvent valider la crédibilité du cadre budgétaire du gouvernement.

**Le système de gestion des investissements publics (PIM) s'améliore, mais souffre toujours de multiples faiblesses structurelles.** En moyenne, les pays riches en ressources ont une quantité et une qualité d'investissements inférieures, à comparer avec d'autres pays (Rajaram et autres, 2014). Des institutions, confrontées à des contraintes en matière de capacités, jouent un rôle primordial pour déterminer ces résultats. En Mauritanie, l'absence de filtres techniques et financiers durant la sélection et la préparation de projets, la faible gestion de projets, les impasses en matière d'exécution et l'absence de systèmes effectifs de contrôle ont tous affecté l'efficacité du programme des investissements publics et sa contribution générale à la croissance durant la décennie du boom minier (Banque mondiale 2017b et 2018b). Le gouvernement a lancé des réformes de la gestion des investissements publics (PIM) en 2016 pour traiter de ces questions. Ces réformes sont à un stade précoce et des efforts significatifs ont été déployés pour passer en revue le portefeuille des investissements publics. Toutefois, les contraintes qui s'imposent aux capacités administratives, outre la capacité limitée d'absorber les investissements et l'espace budgétaire restreint, empêchent l'accélération des réformes.

## ■ Résilience

**Dans le contexte de la Mauritanie, la mise en œuvre, d'une manière crédible, d'un ensemble de principes budgétaires**

avec le temps est confrontée à plusieurs défis. Certains exemples de l'expérience internationale peuvent s'avérer particulièrement pertinents s'ils sont dument adaptés aux circonstances locales. Cette expérience met en évidence la condition-clé d'obtenir une approbation politique et publique à grande échelle et une ferme acceptation des objectifs convenus des principes budgétaires. Vu la nature très centralisée de la structure politique, un système institutionnel spécifique de pouvoirs et de contrepouvoirs doit être introduit pour permettre aux institutions de s'impliquer dans la gestion de la richesse des ressources (p.ex. comités consultatifs indépendants). De plus, dans un contexte de confiance limitée de la part de la population à l'égard des institutions publiques, la transparence et la communication claire concernant les opérations des institutions budgétaires seront primordiales.

L'expérience d'entités fortement indépendantes qui soutiennent la gestion des revenus des ressources naturelles et de la politique budgétaire est limitée. En effet, la Mauritanie n'a pas d'institutions indépendantes supervisant les politiques budgétaires et économiques et la gestion des revenus des ressources naturelles. La Mauritanie a créé le (*Comité National de Suivi des Revenus des Hydrocarbures*). Ce comité est en charge d'estimer et de contrôler les transferts du fonds pétrolier au compte unique de trésor. Ces tâches se limitent à la publication mensuelle d'informations sur la production, les ventes et les taxes collectées, outre le montant transféré au fonds pétrolier. Il n'est pas mandaté à délibérer concernant d'autres questions budgétaires, y compris formuler des conseils quant aux principes budgétaires et à la gestion des ressources. De plus, le comité est composé, en majorité, de fonctionnaires civils, et est présidé par le Trésorier. Ainsi, il n'est pas doté d'un niveau d'indépendance pour servir en tant que superviseur ou superviser la mise en œuvre de la politique budgétaire.

## 2.4 Arrangements institutionnels pour les fonds de ressources naturelles : principes directeurs des expériences de pays

La plupart des cadres fondés sur des principes requièrent des mécanismes pour gérer les épargnes des flux financiers entrants des ressources naturelles, à l'extérieur du processus du budget. Cela s'avère possible par la création

de véhicules financiers, tels que des fonds de ressources naturelles ou des fonds souverains. Les principes et les structures administratives en place pour gérer ces fonds constituent la structure institutionnelle du Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSFs). Selon l'expérience internationale des pays riches en ressources, certaines caractéristiques contribuent au succès du Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSFs). Parmi ces caractéristiques, un cadre légal sain, avec un mandat et des objectifs clairs et bien spécifiques, et un système de pouvoirs et de contrepouvoirs qui contribue à veiller à ce que le Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSF) ne mine pas la gestion macro-économique domestique ou devienne un outil pour dévier les fonds suite à des pressions politiques.

La mise en place d'arrangements crédibles de gouvernance interne et externe est essentielle pour garantir l'efficacité et la résilience du Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSF). Ces mécanismes veillent à ce que le fonds fonctionne d'une manière indépendante, avec professionnalisme et par des mécanismes clairs de responsabilisation. Il s'agit d'une large entité de savoir portant sur les arrangements de gouvernance externe (relation entre l'Etat et le Fonds) et de gouvernance interne (fonctionnement du conseil et des organes de gestion) des fonds souverains. Des cadres - références - clés comprennent les Principes de Santiago pour le Fonctionnement des Fonds Souverains (IWG, 2008) (Cadre 2.2) et les Lignes Directrices révisées pour la gestion des réserves de change (FMI, 2013). Parmi ces principes-clés, une politique claire d'appropriation, un conseil indépendant, des membres du personnel professionnels et des pratiques transparentes pour l'élaboration de rapports.

Les politiques gouvernant la fonction de propriété du Fonds, les objectifs, les arrangements institutionnels et de gouvernance sont, en général, contenues dans des lois à objectifs déterminés, dans des réglementations du secteur et dans les statuts du Fonds (Gelb et al (2014)). Les NRSFs sont d'habitude considérés comme des entités séparées, avec le Ministère des Finances agissant comme propriétaire au nom de l'Etat<sup>22</sup>. C'est le cas de la South African Public Investment Corporation, fondée en 2004 sous l'égide du Ministre des Finances ; et le cas de *Khazanah*, une société anonyme en Malaisie. Selon Gelb et al (2014), quand la représentation de la propriété est fragmentée et que de nombreux représentants agissent en tant que propriétaires, des conflits d'intérêts émergeraient en cas d'objectifs en compétition, ce qui affaiblit la transparence et la responsabilisation du



## CADRE 2.2. Principes de Santiago

Les Principes de Santiago consistent en 24 pratiques et principes, généralement acceptés et volontairement approuvés par les membres du Forum International des Fonds Souverains (IFSWF). Les principes promeuvent la transparence, la bonne gouvernance, la responsabilisation et les pratiques prudentes d'investissements tout en encourageant un dialogue plus ouvert et une compréhension plus approfondie des activités des Fonds Souverains (SWF). Les Principes de Santiago couvrent trois domaines principaux:

- Cadre légal, objectifs et coordination des politiques macro-économiques;
- Structure de gouvernance et cadre institutionnel;
- Cadre de gestion de risques et d'investissements.

Rédigés par le Groupe de travail international des Fonds Souverains et salués par le Comité financier du FMI en 2008, les objectifs des Principes de Santiago se présentent comme suit:

- Aider à maintenir un système financier global stable et un flux libre des capitaux et des investissements;
- Se conformer à toutes les conditions de divulgation et les conditions réglementaires applicables dans les pays où les Fonds Souverains investissent;
- Veiller à ce que les Fonds Souverains investissent sur la base des considérations liées au rendement et aux risques financiers et économiques;
- Veiller à ce que les Fonds Souverains aient en place une structure de gouvernance saine et transparente qui garantit la responsabilisation, la gestion des risques et les contrôles opérationnels.

Source: IFSWF. Le texte en entier est disponible au: [http://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples\\_0\\_0.pdf](http://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_0_0.pdf)

Fonds. De tels risques peuvent être atténués en apportant de la clarté quant au rôle, aux responsabilités et aux objectifs à travers une politique claire de possession. Ceci s'est avéré utile pour consolider l'autorité et la légitimité du propriétaire du Fonds dans des pays, tels que la Finlande, la Nouvelle Zélande et l'Afrique du Sud.

**Les systèmes de gouvernance et les arrangements institutionnels internes doivent aussi se concentrer sur la garantie de l'indépendance opérationnelle du Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles.** Ceci signifie la réduction des risques d'exposition des prises de décisions internes aux pressions politiques. La composition et les principes de gouvernance du Conseil affectent l'indépendance des décisions de gestion. Le Conseil doit être entre les mains de professionnels de haut calibre, répondant à des conditions d'expertise et des compétences définies au préalable. Les membres doivent être à même d'assurer un niveau approprié d'indépendance et d'intégrité. La présence de responsables gouvernementaux au sein du Conseil affaiblit son indépendance opérationnelle et la séparation entre les fonctions d'appropriation et de supervision (Gelb et al, 2014). Certains pays, tels que la Norvège, ont explicitement interdit aux membres du gouvernement de servir en tant que membres au Conseil. La Caisse de retraite de la Nouvelle Zélande représente un autre bon exemple. Le Fonds est dirigé par une entité séparée<sup>23</sup>, avec un Conseil de 5 à 7 membres. Ces derniers

sont nommés par le Gouverneur Général, sur la base de recommandations du Ministre des Finances, suite à des nominations d'un comité indépendant de nomination. Des membres du Conseil sont sélectionnés sur la base de l'expertise dans la gestion et les investissements financiers et sont responsables de déterminer les procédures, les normes et les politiques d'investissements du Fonds. D'autres bonnes pratiques, du secteur de la gestion des sociétés, comprennent la séparation entre les membres du Conseil et l'administration exécutive.

**Il existe également plusieurs pratiques d'élaboration de rapports qui peuvent renforcer la responsabilisation des entreprises et la transparence du Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSFs).** Il s'agit d'audits réguliers des activités du Fonds, qui doivent être entrepris et révélés par des organisations indépendantes reconnues à l'échelle internationale. Il s'agit aussi de systèmes d'information permettant des rapports périodiques sur l'activité du Fonds qui seraient disponibles au public. En reconnaissance des avantages de la transparence et de la responsabilisation, plusieurs pays, y compris le Chili, la Norvège et le Ghana, ont adopté des principes spécifiques pour l'élaboration de rapports, rendant disponibles des informations, telles que la taille de leurs fonds, les directeurs des fonds, les transactions et les activités des fonds, les montants de dépôts et de retrait, le rendement sur les investissements,



les types d'actifs autorisés pour les investissements (p.ex., revenu fixe; actions) sur une base régulière (Toledano and Bauer 2014).

Un principe-clé du Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSFs) consiste à définir l'allocation entre l'actif domestique et l'actif étranger, ainsi que la nature de l'actif entre l'actif financier et les investissements directs. Les pays à ressources abondantes ont connu une tendance croissante vers l'inclusion des investissements domestiques dans l'objectif du Fonds. De récents exemples comprennent les fonds de l'Autorité Nigériane pour les Investissements Souverains (*Nigerian Sovereign Investment Authority*), le *Fundo Soberano* d'Angola et le Fonds de Mubadala des Emirats Arabes Unis (*Mubadala Fund*). Gelb et al (2014) ont recensé environ 20 Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSFs) qui investissent, présentement, une portion de leur portefeuille dans les marchés locaux et ont trouvé qu'ils pouvaient être vaguement regroupés en deux catégories. Premièrement, les fonds qui investissent dans les actions et les dettes des entreprises locales. Ceci requiert l'existence d'un marché d'actions local; une condition préalable souvent absente dans les pays en développement. Deuxièmement, les Fonds Souverains (SWFs) qui investissent dans l'actif réel pour promouvoir le financement d'investisseurs privés ou d'autres sources. Ces fonds et les

banques de développement et d'investissements ont de nombreux traits en commun.

Les investissements locaux par les Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSFs) représentent des risques et des défis de gouvernance significatifs et la Mauritanie devrait envisager d'en limiter l'étendue. Les investissements locaux des NRSFs peuvent éventuellement porter préjudice aux objectifs de la politique budgétaire et être confrontés à des risques déstabilisant la gestion macro-économique. Cela est dû à la probabilité qu'un tel investissement augmente la procyclicité, fragilise la limite du déficit budgétaire ou génère des distorsions de prix sur les marchés financiers locaux. Cela peut également générer des bulles spéculatives dans certains secteurs, tels que le secteur immobilier. D'autres risques comprennent porter préjudice à la qualité des investissements publics, particulièrement si le financement du projet du Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSF) n'est pas aligné avec les priorités du gouvernement et son portefeuille d'investissements publics. De plus, il existe des risques inhérents issus du financement du projet, dont les pertes peuvent mettre en péril la position financière globale du Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSF) et son objectif d'accumulation de richesses et d'équité intergénérationnelle. La Mauritanie a connu certains de ces risques avec les investissements publics de la SNIM (utilité publique d'exploitation minière) dans l'infrastructure publique (Cadre 2.3).

### CADRE 2.3. Le cas de la SNIM dans les investissements locaux

L'expérience de la Mauritanie avec la Société Nationale Industrielle et Minière (SNIM), l'utilité publique d'extraction minière, est un exemple intéressant des défis liés à la gestion des investissements locaux. Durant la période du boom, la SNIM a joué un rôle important dans les investissements locaux en Mauritanie, soit à travers le financement direct du projet ou à travers des investissements effectués par la Fondation SNIM. Ces investissements comprennent des projets d'infrastructure de grande envergure, tels que le nouvel aéroport international et le premier hôpital pour les maladies du foie en Mauritanie, ainsi que des projets dans des secteurs, tels que la santé, l'éducation, les routes et le transport, l'eau et les eaux usées, l'énergie, l'agriculture et les activités caritatives. Ainsi, elle a joué un rôle similaire à celui du Fonds Souverain (SWF) avec un mandat d'investissements locaux, un Fonds qui fonctionne à travers l'utilisation de la capacité limitée d'assimilation du marché mauritanien. De plus, les investissements de la SNIM étaient souvent utilisés pour contourner le processus budgétaire, et par conséquent, avaient un contrôle effectif limité de la part des agences centrales et/ou du Parlement. Ceci soulève des préoccupations de transparence concernant l'utilisation optimale de ces ressources naturelles et concernant les considérations politiques dans la sélection de projets versus les considérations économiques et financières. Finalement, la SNIM a également dominé le marché local de la dette publique. Une telle domination a créé des distorsions sur le marché et a contribué à une instabilité macroéconomique durant la période de la chute brutale des prix des commodités en 2015-2017. Ceci a eu lieu quand la SNIM a amorti ses bons de trésor et n'a pas participé à de nouvelles émissions, ce qui provoque des pressions financières significatives<sup>1</sup>.

Toutefois, un tel financement a généré de nombreuses implications négatives. Des investissements effectués par la SNIM n'ont pas été coordonnés avec le portefeuille des investissements publics du gouvernement et ont souvent abouti à la duplication des efforts. Une telle fragmentation a un impact significatif sur l'efficacité des investissements publics et en a réduit le rendement, particulièrement vu la compétition au niveau de la capacité limitée d'assimilation du marché mauritanien. De plus, les investissements de la SNIM étaient souvent utilisés pour contourner le processus budgétaire, et par conséquent, avaient un contrôle effectif limité de la part des agences centrales et/ou du Parlement. Ceci soulève des préoccupations de transparence concernant l'utilisation optimale de ces ressources naturelles et concernant les considérations politiques dans la sélection de projets versus les considérations économiques et financières. Finalement, la SNIM a également dominé le marché local de la dette publique. Une telle domination a créé des distorsions sur le marché et a contribué à une instabilité macroéconomique durant la période de la chute brutale des prix des commodités en 2015-2017. Ceci a eu lieu quand la SNIM a amorti ses bons de trésor et n'a pas participé à de nouvelles émissions, ce qui provoque des pressions financières significatives<sup>1</sup>.

Ces risques sont, en général, atténués quand le Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSF) agit sur une base commerciale, promeut la qualité des investissements publics et accroît les investissements dans le secteur privé. Gelb et al (2004) estime que cela requiert plusieurs conditions à mettre en place. Premièrement, coordonner la politique d'investissements du Fonds (NRSF) pour éviter de porter préjudice à l'efficacité des politiques économiques locales. Par exemple, la hausse des dépenses durant les périodes de prix élevés des commodités peut miner les efforts des politiques contre-cycliques. Le *Fundo Soberano* d'Angola (FSDEA) offre une meilleure pratique pour une telle coordination. Le conseil consultatif du FSDA est composé de ministères-clés du gouvernement, dont le rôle consiste à garantir le meilleur moyen pour un alignement économique avec la politique budgétaire locale. Deuxièmement, il est important que le Fonds d'Épargne des Ressources Naturelles (NRSF) investisse dans des projets viables au niveau commercial, qui sont alignés avec les priorités du gouvernement. Un NRSF devrait sélectionner les projets sur la base de leur rendement financier, à la quête d'un impact sur le développement et dans les domaines qui attirent un grand nombre d'investisseurs privés. Troisièmement, un fonds devrait investir à travers des partenariats avec des entités, mettant les normes de meilleures pratiques au service de la gouvernance et de la qualité des projets. Ceci contribue à consolider l'efficacité générale des investissements et le rendement dans le pays. À cet égard, la littérature fait référence au Fonds d'Infrastructure du Nigéria (NIF) qui a réussi à créer un groupement d'investisseurs regroupant des acteurs privés et institutionnels (voir Cadre 2.4).

#### **CADRE 2.4.** Fonds d'Infrastructure du Nigéria

Le Fonds d'Infrastructure du Nigéria (NIF) est l'un des trois regroupements de l'Autorité d'Investissements du Nigéria (NSIA) récemment créée et le seul à investir sur le plan local. Le Fonds d'Infrastructure du Nigéria NIF détient une part de 32.5 pour cent du capital initial de la NSIA s'élevant à US\$1 milliard, les autres parts étant détenues par le Fonds des générations futures et le Fonds de stabilisation. Les objectifs déclarés de la NSIA consistent à "mettre en place une base d'épargne pour la population nigériane, promouvoir le développement des infrastructures au Nigéria et apporter le soutien à la stabilisation en période de stress économique".

La NSIA, qui a entamé ses opérations en octobre 2012 et a entrepris son premier investissement en septembre 2013, compte énormément sur les partenariats internationaux. Pour ce premier investissement, il s'agissait d'un transfert de \$200 millions à UBS, Crédit Suisse et Goldman Sachs, pour la gestion externe d'un portefeuille de revenus fixes.

Les partenariats internationaux jouent également un rôle primordial dans la politique locale d'investissements de la NSIA. Le Fonds d'Infrastructure du Nigéria (NIF) investira dans des secteurs, y compris l'énergie, le transport, l'agriculture et les soins de santé, et a signé des mémorandums d'entente avec l'Africa Finance Corporation (AFC) et la Société Financière Internationale (SFI) pour travailler ensemble sur les transactions. Pour les investissements dans le secteur de l'énergie, il y a un accord entre General Electric et un autre accord avec Power China est en cours de discussion.

Source: Gelb et al (2014)

## 2.5 Aller de l'avant: un agenda de réformes institutionnelles et implication en faveur des politiques

### 2.5.1 DIMENSIONS INSTITUTIONNELLES DES RÉFORMES DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE

Dans la quête de son objectif visant une croissance inclusive et durable, la Mauritanie aura l'opportunité de jeter les jalons d'un cadre exhaustif pour la gestion des ressources naturelles. Pour introduire un cadre macro-budgétaire fondé sur des principes, il est nécessaire de consolider les institutions budgétaires de soutien pour faciliter la gestion budgétaire du principe et la promotion des investissements publics. D'une manière spécifique, il existe de nombreuses réformes institutionnelles principales à mettre en œuvre pour amorcer un cadre prospectif sur un bon pied :

- i. *Promouvoir la recherche d'un consensus réel à grande échelle concernant la gestion et l'utilisation des ressources gazières*
  - Apporter le soutien à un cadre fondé sur des principes nécessite l'engagement de toutes les parties prenantes de la société civile et des groupes politiques, recourant aux consultations et à la recherche de consensus pour bien ancrer les attentes et acquérir la crédibilité de politique. Cela signifie promouvoir

un dialogue national inclusif et multipartite concernant les questions de la gestion des ressources naturelles afin de mettre en place un équilibre optimal entre les épargnes et les investissements, le type de consommation et de projets à financer par de nouvelles ressources et les moyens d'impliquer les citoyens pour aider à prévenir la violation de l'engagement de la part des administrations futures. Cela permettra de déterminer les attentes concernant la manière de gérer les nouvelles ressources minières. Dans ce cadre-là, il sera primordial d'aligner les attentes avec le public concernant la quantité de richesse de ressources à consommer et à épargner et concernant la manière avec laquelle un principe budgétaire contribuera à l'équilibre optimal. Il est également aussi important de promouvoir la communication concernant le processus de formulation du budget et la définition d'objectifs pluriannuels, et de consolider la transparence et la crédibilité de politique.

ii. *Consolider l'orientation à moyen terme du budget pour une meilleure mise en œuvre des priorités stratégiques*

- **Un cadre budgétaire axé sur le moyen terme :** Jeter les fondements d'un cadre budgétaire et économique effectif à moyen terme en investissant dans le renforcement des capacités au sein du Ministère des Finances (MoF), dans le cadre de la planification budgétaire à moyen terme, les prévisions de revenus et l'analyse des risques budgétaires. Des actions-clés consistent également à assurer un soutien financier, administratif et politique pour mettre en œuvre la loi organique sur le budget (LOLF 2018) récemment adoptée, qui introduit un Cadre de dépenses à moyen terme (MTEF). L'adoption d'un Cadre de dépenses à moyen terme (MTEF) peut consolider la planification budgétaire à moyen terme et veiller à ce que les dépenses soient alignées avec les objectifs de la politique budgétaire. De plus, la loi introduit une classification de budget plus exhaustive, qui devrait améliorerait le contrôle ; des concepts de performance (un budget de performance), qui peut consolider la responsabilisation et la transparence d'une manière significative.

iii. *Améliorer la priorisation et le contrôle des projets d'investissement*

- **Consolider la gestion des investissements publics (PIM) :** Présentement, le système PIM présente de multiples faiblesses structurelles, allant d'un manque de filtres techniques et financiers durant la priorisation des projets à une faible gestion de projets,

des impasses dans la mise en œuvre et l'absence de systèmes de contrôle effectifs. Consolider le système PIM sera essentiel pour soutenir une plus grande contribution des investissements – suite à des ressources gazières supplémentaires – à la croissance. Des mesures prioritaires comprennent (a) promouvoir des processus d'évaluation et d'analyse *ex-ante* des projets d'investissements, veillant à ce que la sélection de projets se base sur des normes quantitatives et qualitatives normalisées; (b) consolider l'alignement entre le Programme d'Investissements Publics (PIP) et la stratégie de développement (*Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée* SCAPP<sup>24</sup>) et mettre en place un système de comptabilité pluriannuel pour améliorer la programmation financière et (c) soutenir la mise en œuvre et l'exécution des projets.

iv. *Promouvoir la responsabilisation et la transparence de la politique budgétaire*

- **Institutions indépendantes pour la gouvernance budgétaire et la transparence accrue:** Clarifier les responsabilités des différentes parties prenantes impliquées dans la gestion macro-économique des ressources naturelles. Il est particulièrement important de consolider la qualité des institutions de gouvernance, responsables de la surveillance et du contrôle des dépenses publiques. Cela comprend l'exécutif (MoF, Cour des Comptes) et le Parlement, où présentement, les orientations de la politique budgétaire ne sont pas discutées d'une manière détaillée. Il serait également pertinent d'envisager la création d'une institution indépendante, à l'instar d'un conseil budgétaire qui peut valider les projections et les données budgétaires à intégrer dans les prochains principes et cadres budgétaires. Une telle entité se doit d'être réellement indépendante et d'avoir un personnel doté de capacités techniques pour réussir son mandat.

## 2.5.2 DIMENSIONS INSTITUTIONNELLES DES FONDS D'ÉPARGNE DES RESSOURCES NATURELLES ET IMPLICATIONS POLITIQUES

Une opportunité existe pour transférer le FNRH d'un compte public à une institution. Dans un contexte de nouvelles ressources significatives de la découverte du gaz, il existe une opportunité pour le FNRH de passer graduellement d'un compte public visant à trouver un équilibre entre les besoins de financement du budget à une institution

qui répond aux besoins de développement des générations présentes et futures. Pour réaliser une telle transition, il est nécessaire de repenser la structure, le mandat et la gouvernance du Fonds. L'évolution du FNRH doit avoir lieu d'une manière graduelle, en fonction de la position financière croissante du Fonds, et surtout, en fonction des efforts de renforcement de capacités du gouvernement pour gérer des décisions opérationnelles, financières et de planification plus complexes.

**Ainsi, les réformes institutionnelles requises se résument comme suit :**

- **Développer de multiples mandats pour le Fonds et leurs principes d'allocation :** un réexamen de la loi 2008-020 pourrait redéfinir le mandat du Fonds pour faire référence, d'une manière spécifique, i) à l'équité intergénérationnelle, ii) au développement national et (iii) à la conformité au cadre budgétaire global fondé sur des principes. L'insertion de ces nouveaux mandats dans la loi garantit une participation plus vaste, à l'échelle nationale, à une telle prise de décision, vu que le Parlement y sera impliqué. De plus, des décrets exécutifs peuvent définir des principes d'allocation clairs entre l'actif étranger et l'actif domestique, ainsi que les différentes classes de risques de l'actif financier et de l'actif des investissements.
- **Reconcevoir la structure de gouvernance du Fonds :** Les mandats revisités du Fonds appellent à une réorganisation du cadre de gestion opérationnel actuel de trois manières institutionnelles. Premièrement, à travers la création de fenêtres distinctes pour chaque mandat, ce qui peut réduire les risques aussi. Deuxièmement, en revisitant le rôle du Ministre des Finances et du comité consultatif d'investissements, dans le but d'élargir l'étendue de la gestion du FNRH. Cela serait possible, en incluant, par exemple, un conseil d'administration ou de direction qui supervise la stratégie d'investissement et les décisions opérationnelles. Troisièmement, à travers la désignation de personnel professionnel pour superviser les opérations quotidiennes et doter le comité d'investissement de l'expertise technique requise, y compris la capacité de recourir à des expertises étrangères, au besoin et si nécessaire.
- **Approfondir les principes opérationnels :** L'objectif des principes opérationnels consiste à réduire la discrétion politique. Ainsi, élargir l'étendue des règles opérationnelles en place à travers des décrets exécutifs détaillés et des manuels opérationnels est essentiel pour une bonne gestion des revenus de ressources. Cela comprend des principes opérationnels concernant (i) l'alignement des opérations du Fonds avec les principes budgétaires et (ii) le retrait et les garanties relatives aux revenus et aux

investissements locaux du FNRH. Ainsi, l'actif du FNRH a été géré d'une manière prudente, vu la petite taille des ressources et les bonnes pratiques de gestion qui ne sont pas nécessairement codifiées dans les réglementations. De tels détails supplémentaires peuvent promouvoir l'efficacité et la résilience en optimisant l'usage des revenus du Fonds, augmentant la transparence et améliorant la gestion macro-économique.

- **Consolider le cadre de gouvernance :** Premièrement, en élargissant la base de participation au processus de prise de décision à travers un rôle plus actif pour le Conseil des Ministres, le Parlement et d'autres structures représentatives de la population. Ceci est particulièrement le cas pour les décisions, au niveau de la vision et des objectifs du Fonds. Deuxièmement, en adoptant le principe de divulgation publique des activités du Fonds pour promouvoir la responsabilisation et la transparence, ainsi qu'une livraison à temps de tous les audits mandatés par la loi 2008-20. Finalement, en investissant dans le renforcement des capacités de tout le personnel technique travaillant dans le secteur de la gestion des ressources naturelles.
- **S'engager dans une gestion de l'actif plus active :** Adopter une stratégie d'investissement plus active, dans le but de diversifier le portefeuille d'investissements externes et d'augmenter le rendement sur cet actif. A cette fin, il est nécessaire de revisiter le rôle du comité consultatif d'investissements, de renforcer les capacités et la formation, d'en réexaminer la composition et les modalités de gouvernance et de recruter des expertises locales et étrangères pour aider dans la gestion quotidienne et la formulation de stratégies.

## NOTE EN FIN

1. La loi est spécifique quant aux types de ressources de l'industrie minière. Elle couvre et définit les hydrocarbures comme étant le pétrole brut, le gaz naturel et l'extrait de gaz naturel. Elle ne fait pas mention d'autres ressources naturelles, telles que celles liées au secteur minier.
2. Ces ressources peuvent être regroupées en deux catégories: i) Revenus budgétaires, tels que les taxes et les recettes non fiscales (financement au-dessus du seuil); et ii) transferts du capital du fonds (financement en-dessous du seuil).
3. La gestion conservatrice des investissements du FNRH de son capital n'a pas généré un rendement financier ambitieux et par conséquent, n'a pas réussi à élargir les actifs du Fonds.
4. Le ratio croissant moyen du capital investi – produit (ICOR) en Mauritanie est estimé à 10,4, bien au-delà du ratio-référence de 3,0 pour les pays ayant la meilleure performance.
5. Ces réformes ont élargi d'une manière significative la base fiscale et ont augmenté le ratio de la taxe par rapport au PIB d'une moyenne de 11 pour cent en 2006-2011 à 15,9 pour cent en 2011-2017. Il s'agit des taux les plus élevés en Afrique sub-saharienne.
6. Ce récent programme a généré des surplus primaires de budget pour trois années consécutives en 2016, 2017 et 2018.
7. Voir PEFA 2014 et l'Examen des Dépenses Publiques de la Banque Mondiale de 2017 pour un débat exhaustif sur le système de la gestion des finances publiques en Mauritanie.

8. Elle comprend également une clause de protection qui empêche le FNRH d'emprunter, d'hypothéquer son actif ou de fournir des garanties pour une partie tierce, y compris le gouvernement.
9. Avec une moyenne annuelle d'inflation de 4.5 pour cent entre 2006 et 2017, le rendement effectif du FNRH peut être proche de zéro. Cette approche, également utilisée par d'autres pays, est probablement préférable aux premiers stades de tels fonds quand l'expérience et la capacité institutionnelle sont encore limitées et que l'actif est à un niveau relativement bas (Le Borgne et Medas 2007).
10. La soumission est directement entreprise par le biais de la "Loi de règlement" des états financiers vérifiés du gouvernement, dans le cas de vérification de la Cour des Comptes ou par le Ministre des Finances, dans le cas d'un audit indépendant.
11. Entre septembre et novembre 2016, le Gouvernement a soumis un projet des états financiers annuels pour 2013, 2014 et 2015. Vu le blocage politique, l'approbation du Parlement a piétiné et n'a été possible qu'en 2018, avec les états financiers de 2017.
12. La loi 2008-020 stipule que le Ministre des Finances est tenu de publier un rapport sur les opérations financières du FNRH sur une base trimestrielle, avec une publication en l'espace de 50 jours à la fin du trimestre. Le ministère a, jusqu'à date, respecté cette clause et a publié des rapports d'une manière plus fréquente et sur une base mensuelle.
13. La taille actuelle du fonds demeure petite. Ainsi, un tel actif et un tel passif peuvent ne pas aboutir. Toutefois, ils seraient importants d'inclure, à l'avenir, vu la croissance des flux de fonds avec l'introduction des ressources gazières.
14. Il s'agit du cas de la Norvège, de l'Alberta et du Kazakhstan. Des pays, comme le Koweït et le Qatar, par exemple, ne révèlent pas de telles informations (voir FMI 2007).
15. (FMI, 2018)
16. Telles les activités entreprises par des banques ou des entreprises publiques, et des gouvernements locaux.
17. Un autre exemple positif est le Brésil où le gouvernement a un solde primaire cible avec une large couverture, y compris le gouvernement central et le gouvernement sous-national, ainsi que les entreprises publiques (SOEs).
18. Au niveau le plus élémentaire, les conseils budgétaires sont des agences techniques indépendantes qui sont responsables d'assurer un contrôle impartial des institutions et de la politique budgétaire. Ils contribuent à l'analyse des résultats et des processus de politique budgétaire et soutiennent un débat public plus éclairé par l'intermédiaire d'un jugement et d'une analyse indépendants.
19. En Mauritanie, le *Comité National de Suivi des Revenus des Hydrocarbures* est chargé d'estimer et de contrôler les transferts du fonds pétrolier au compte unique de trésorerie. Ces tâches comprennent la publication d'informations mensuelles concernant la production, les ventes et les taxes collectées, ainsi que le montant transféré vers le fonds pétrolier. Le Comité est composé de responsables gouvernementaux et présidé par le Trésorier (Daban et Helis, 2010).
20. Ces stratégies comprennent les stratégies nationales de développement, telles que le "*Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté*" (CLSP) (2001-2015) et la "*Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée*" (SCAPP) (2016-2030).
21. Le Ministère des Finances avec le Ministère de l'Economie et de la Coopération Internationale.
22. Des doubles responsabilités peuvent également être déterminées. Cela a lieu quand le Fonds possède des objectifs de politique publique explicites pour l'économie locale (Banque Mondiale, 2014).
23. Soit les Gardiens de la Caisse de Retraite de la Nouvelle Zélande.
24. Stratégie Nationale de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée, 2016-2030





## ANNEXES

## Annexe 1.1. Cadres budgétaires pour la gestion des ressources naturelles

Il existe trois cadres qui lient le niveau des épargnes et des dépenses courantes au flux prévu des revenus de ressources, ce qui peut s'avérer utile pour ancrer les objectifs budgétaires à moyen et long terme et déterminer les références de durabilité: l'Hypothèse du revenu permanent (PIH), l'Hypothèse modifiée du revenu permanent (MPIH) et le Cadre de Viabilité budgétaire. (CVB)

**L'approche de la PIH recommande aux pays de soutenir un flux de consommation constant égal au rendement sur la valeur présente nette des revenus de sources futurs.** Ce cadre prévoit une référence fixe pour le déficit budgétaire qui stabilise la richesse nette dans le temps et permet au Gouvernement de soutenir un solde constant au-delà du temps nécessaire pour l'épuisement de la richesse des ressources. A travers un cadre de la PIH en place, le Gouvernement répond à sa contrainte budgétaire intertemporelle, d'une manière conforme à la viabilité budgétaire. L'objectif spécifique de stabilisation pour la richesse nette dépendra des revenus de ressources prévus et des modèles de dépenses du Gouvernement. L'approche de la PIH est une simple théorie de dépenses et ne prescrit pas le secteur où les ressources doivent être investies ou épargnées. Cette décision doit être basée sur les priorités des pays, compte tenu des rendements actuels ou prévus des investissements et des épargnes au niveau local et étranger.

**Le cadre de la MPIH dévie du déficit cible constant de la PIH, accommodant une certaine anticipation des dépenses en capital.** Il assume, qu'à la marge, une unité supplémentaire de consommation pour les générations futures est supérieure à celles des générations actuelles. Ainsi, la consolidation des investissements publics contribuerait à la promotion du bien-être. Dans ce cadre, une partie des richesses financières du pays est utilisée pour financer les dépenses d'investissement selon les besoins du pays en termes de développement. La MPIH relie deux principales hypothèses. Premièrement, elle assume une prime de croissance égale à zéro en réponse à la consolidation initiale des investissements. Deuxièmement, elle assume, qu'à long terme, le niveau de la richesse financière suite à une hausse des investissements est égal à celui prévu dans le simple cadre de la PIH. Ces deux hypothèses signifient que la hausse des dépenses en capital doit être compensée par des ajustements budgétaires futurs pour répondre à la contrainte budgétaire intertemporelle du Gouvernement et en assurer la viabilité (FMI, 2012). Les circonstances du pays et les priorités domestiques détermineront un compromis optimal entre la promotion des investissements et les ajustements budgétaires (futurs).

**Vu une prime de croissance non égale à zéro issue de la promotion des investissements publics, le cadre de viabilité budgétaire (CVB) stabilise la richesse nette à des niveaux inférieurs à ceux prévus dans le cadre de la PIH et du MPIH.** Ce principe prévoit l'anticipation des dépenses en capital et estime qu'une telle anticipation a des répercussions positives sur la croissance et sur les revenus non générés par des ressources. En conséquence, l'objectif de stabilisation pour le solde budgétaire est fixé à un niveau inférieur que celui dans les cas de la PIH et de la MPIH (FMI, 2015). En contraste avec la MPIH, le Cadre CVB permet à la richesse nette de diminuer pour que l'ajustement budgétaire nécessaire pour assurer la viabilité soit inférieur. Cette principale hypothèse dans ce cadre est qu'un pays peut continuer d'accumuler un rendement budgétaire des investissements dans l'actif physique plutôt que dans les épargnes financières (FMI, 2012). Le principe du solde budgétaire dans ce cadre-là est une fonction de l'interaction entre les besoins du gouvernement en matière de dépenses et la croissance non générée par les ressources. Il est ainsi déterminé sur la base des objectifs budgétaires spécifiques au pays.

## Annexe 1.2 Détails techniques du modèle de l'EGC pour la Mauritanie

Le modèle mauritanien de l'EGC mis en place pour cet exercice est un modèle de pays unique, tiré du modèle de l'EGC de la Banque Mondiale (MANAGE). Ce modèle est calibré sur la base d'une Matrice de Comptabilité Sociale (SAM) couvrant 20 secteurs, 4 facteurs et un ménage représentatif unique. Le modèle a été modifié pour les autorités mauritaniennes selon leurs besoins. Le modèle mauritanien d'Equilibre Général Calculable (EGC) est un modèle dynamique et récursif, qui modélise, d'une manière explicite, le processus de convergence des prix et des volumes en fonction de leurs nouvelles valeurs. Cette approche lie une séquence d'équilibres statiques à un ensemble d'équations, qui mettent à jour, d'une manière périodique, les principales variables macroéconomiques. Tout d'abord, nous présentons un bloc statique avant d'introduire un bloc dynamique. Nous déterminons ensuite les extensions du modèle.

### A.1.2.1 MODULE STATIQUE

Le modèle standard EGC se base sur le modèle global de la Banque Mondiale, "MANAGE" (Van der Mensbrugghe, 2017). Le modèle est développé à partir de l'approche de modélisation structurelle néoclassique présentée, à l'origine, par De Melo et al. (1982)<sup>1</sup>. Les hypothèses de base sont essentiellement celles rencontrées dans la littérature standard sur l'EGC (de Melo and Tarr, 1992). Ainsi, seuls quatre aspects-clés sont déterminés dans cette note: (i) la fonction de production; (ii) les hypothèses de clôture macroéconomique utilisées; (iii) la modélisation

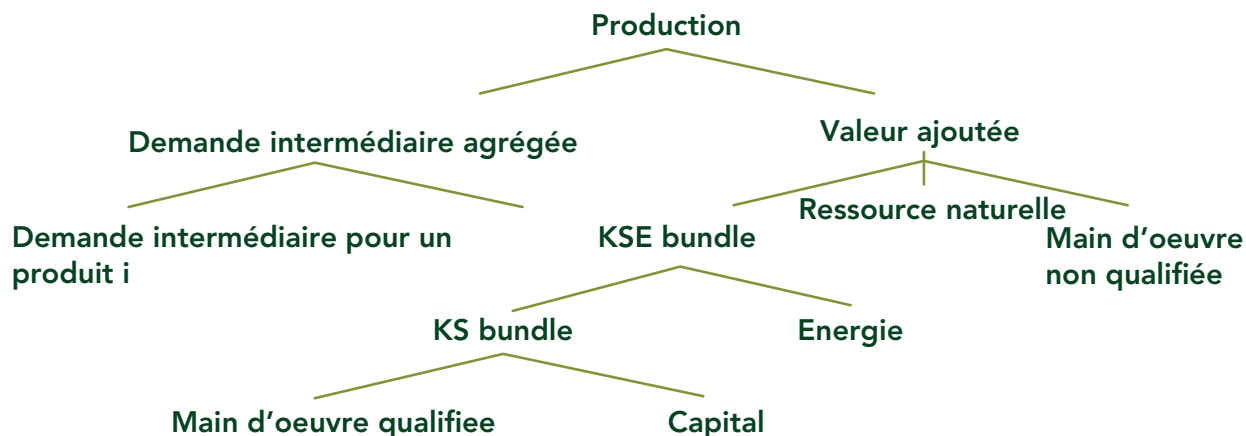
de la consommation et du revenu des ménages; et iv) le commerce international.

#### • Fonction de production

Le modèle envisage une économie avec des secteurs produisant des commodités. Tous les secteurs sont supposés produire, dans des conditions de rendement constant, pour promouvoir et parfaire la concurrence, signifiant que les prix sont égaux au coût marginal de la production. Les producteurs maximisent leurs profits en minimisant leur coût unitaire variable sous la contrainte d'une fonction de production à niveaux multiples (illustrés dans figure A.1). Au niveau le plus élevé, la production est obtenue en associant la valeur ajoutée et une agrégation des intrants intermédiaires non liés à l'énergie, suite à une technologie de production Leontief. Ainsi, toute politique affectant un secteur en particulier affecterait le secteur directement, mais également, indirectement, les secteurs les utilisant en tant qu'intrants intermédiaires (p.ex. l'utilisation d'électricité dans l'approvisionnement de services d'affaires).

A un niveau second, les agrégats intermédiaires sont obtenus en associant tous les produits non liés à l'énergie dans des proportions fixes (structure Leontief), et la valeur totale ajoutée est obtenue par l'agrégation de facteurs primaires (capital, main d'œuvre et ressources naturelles) et l'énergie, utilisant une structure interreliée. A chaque niveau, les entreprises prennent des décisions sensibles quant aux prix, concernant les intrants dans la production. Par exemple, dans un niveau, le capital et la main d'œuvre qualifiée sont associés dans un paquet (KS bundle) sur la base du prix de location du capital concernant la rémunération des travailleurs compétents.

FIGURE A.1. Structure interreliée de production



Une hausse des rémunérations pousserait les entreprises à investir dans le capital plutôt que dans la main d'œuvre qualifiée. Utiliser une niche permettrait au modèle de mieux comprendre les décisions de production effectuées par les entreprises, en adaptant le degré de sensibilité de chaque décision aux prix relatifs.

**Contrairement aux modèles standard EGC, MANAGE permet aux entreprises de déterminer l'intensité de l'énergie de production; le KS bundle est associé à l'énergie (KSE bundle), sur la base du prix relatif de l'énergie.**

- **Marchés de facteurs**

Les marchés de facteurs sont supposés être en concurrence parfaite. Le marché du travail est réparti en fonction du niveau des compétences. Il existe deux types de travailleurs: travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés. Les travailleurs non qualifiés ont obtenu, au plus, une éducation secondaire alors que les travailleurs compétents ont au moins des qualifications du niveau d'un diplôme.

Chaque type de travail est parfaitement mobile à travers les différents secteurs de production, avec des écarts de salaire fixe (exogènes) à travers les secteurs. Les écarts exogènes de rémunération permettent des différences sectorielles en matière de rémunération qui ne sont pas expliquées par les larges groupes de compétence (p.ex. des rémunérations plus élevées dans le secteur public et dans les secteurs relatifs au pétrole). La rémunération est déterminée en fonction de l'offre et de la demande de la main d'œuvre dans chaque segment ; des rémunérations flexibles s'imposent sur le marché pour les 2 segments.

Pour les marchés de capitaux, MANAGE fait la distinction entre deux vintages du capital "Ancien" et "Nouveau". Les industries en déclin libèrent le capital, ce qui vient s'ajouter à un stock disponible du "nouveau" capital. Ce "nouveau" capital est pleinement mobile à travers les secteurs, ce qui permet au modèle d'assimiler certaines rigidités sur le marché des capitaux en supposant que les secteurs en déclin libèrent, en premier, les types de capitaux les plus mobiles. Le capital dans les secteurs en expansion a le même taux de rendement, alors que le capital dans les secteurs en déclin a un taux de rendement plus faible.

- **Consommation et revenu des ménages**

Le modèle consiste en un ménage représentatif unique. Les ménages offrent des travailleurs qualifiés et non qualifiés.

Le nombre de travailleurs offerts dépend du niveau des rémunérations réelles. Des rémunérations réelles plus élevées augmentent le coût d'opportunité des loisirs et encouragent les ménages à réduire le temps alloué aux loisirs et à augmenter l'offre de travail. Toutefois, des rémunérations réelles plus élevées augmentent la richesse des ménages, ce qui les encourage à accorder plus de temps aux loisirs et à réduire leur offre de travail. Avec un ménage représentatif unique, l'effet richesse est limité et des rémunérations réelles plus élevées aboutissent à une hausse de l'offre de travail.

Les ménages reçoivent un revenu et des transferts d'autres agents, y compris les profits des entreprises dans lesquelles ils contrôlent une part du capital. Les ménages utilisent leurs gains pour la consommation, les épargnes et les transferts.

La consommation d'un produit par un ménage est déterminée par la fonction d'utilité d'un Système Linéaire de Dépenses Étendu (Extended Linear Expenditure System (ELES))<sup>2</sup>. L'allocation de la consommation des ménages entre les produits dépend du revenu et des prix relatifs. La fonction d'utilité prend en considération qu'il existe un niveau minimal de consommation pour chaque bien dont il a besoin (p.ex. minimum de subsistance). Les produits de consommation des ménages sont alloués à travers les biens et les services fournis par les entreprises. Par exemple, les services de transport aux ménages sont assurés par l'industrie du transport (p.ex. transport public), la fabrication de véhicules automobiles et la fabrication de produits pétroliers (p.ex. transport privé).

- **Principes de bouclage macroéconomique**

Les bouclages macroéconomiques déterminent comment les soldes macroéconomiques sont restaurés après un choc. D'une manière spécifique, ces bouclages déterminent comment le modèle réalise (i) des comptes publics équilibrés, (ii) l'équilibre macro-économique du compte de capital, p. ex. le solde des investissements et des épargnes et (iii) le macro-équilibre des comptes avec le reste du pays. Les principes du bouclage adoptés dans la version actuelle du modèle de la MAURITANIE se présentent comme suit:

Le gouvernement gagne des revenus, essentiellement à travers les taxes et les transferts. Tous les taux de taxes sont fixes aux niveaux de l'année de base. Les volumes des dépenses d'investissements et des dépenses courantes du gouvernement sont également fixes, en tant que parts du PIB réel.

Cela implique que les épargnes du gouvernement (solde primaire) sont endogènes et s'ajustent pour en faveur du solde budgétaire du gouvernement. L'écart entre la demande d'investissements publics et les épargnes publiques est comblé à travers l'emprunt étranger et domestique. Des bouclages publics alternatifs peuvent être envisagés pour les simulations de réformes fiscales. Par exemple, il peut y avoir un objectif pour les dépenses publiques afin de stimuler une option budgétaire pour la gestion des ressources naturelles.

**Pour le solde épargnes-investissements, nous supposons un bouclage axé sur les investissements.** Des investissements agrégés – avec un taux exogène de dépréciation – déterminent le stock capital de la prochaine période – sont flexibles pour veiller à ce que les taux de rendement en Mauritanie soient égaux au taux de rendement global après avoir permis une prime de risques au niveau du pays. Le volume des épargnes disponibles est déterminé par un niveau exogène d'épargnes étrangères, d'épargnes publiques endogènes et d'épargnes de ménage endogènes. Un bouclage avec des épargnes étrangères endogènes a été également envisagé en tant qu'analyse de sensibilité. Dans ce cas, l'offre de fonds étrangers est élastique et les investisseurs étrangers financent tout investissement supplémentaire que la Mauritanie souhaite entreprendre. Cela implique que l'effet d'éviction est limité et que la hausse des investissements publics ne mobilise pas pleinement les investissements prévus. Cela implique plutôt que des investissements supplémentaires sont financés par des sources étrangères, plutôt que par des sources domestiques.

**Le solde extérieur veille à ce que l'itinéraire des passifs étrangers soit viable.** Cela est réalisé à travers l'ajustement du taux de change réel (taux de change nominal ajusté pour les prix domestiques), alors que le compte courant est déterminé par la quantité d'épargnes étrangères disponible. Les prix domestiques s'adaptent pour générer des changements appropriés dans les volumes d'importations et d'exportations demandés. La principale implication de ce bouclage dans le contexte de la Mauritanie est qu'une hausse des exportations de gaz par exemple générerait une appréciation du taux de change réel, pénalisant la compétitivité du secteur non gazier. Il s'agit de la manifestation du classique "syndrome hollandais". Une baisse des exportations de gaz aurait un effet contraire.

- **Commerce international**

**Au niveau des importations, ce modèle suit l'hypothèse d'Armington et prévoit une substitution imparfaite entre des biens originaires de différentes zones géographiques.<sup>3</sup>**

La demande d'importation est générée par une fonction d'agrégation CES (Elasticité Constante de Substitution) nichée qui agrège, au premier abord, les biens importés et domestiques, et ensuite, des biens importés en provenance de différents partenaires commerciaux. L'offre d'exportation est symétriquement modelée en tant que fonction d'Elasticité Constante de Transformation (CET). Dans la niche supérieure, les producteurs allouent leur production à des marchés domestiques/locaux ou étrangers, selon des prix relatifs, et au niveau inférieur, les exportations sont distribuées à des marchés de destination différentes<sup>4</sup>.

**Les prix pour les biens et les services commercialisés (importés et exportés) avec le reste du monde sont pleinement exogènes.** Pour le gaz, cela reflète le fait que le modèle EGC n'est pas conçu pour expliquer les fluctuations dans les prix de gaz. Pour les autres biens et services, il est à noter que les demandes d'importations et l'offre d'exportation par la Mauritanie n'affectent pas les prix mondiaux ; p.ex. l'hypothèse du petit pays est utilisée pour traiter le commerce international de ce pays avec le reste du monde.

### A.1.2.2 MODULE DYNAMIQUE

**Bien que le modèle présente ses propres inconvénients, le modèle EGC dynamique et récursif adopté dans cette étude est bien plus facile à mettre en place et résoudre, à comparer avec une approche de résolution d'optimisation intertemporelle (Van der Mensbrugghe, 2005).** L'itinéraire dynamique suit le cadre de croissance néoclassique (modèle de croissance Solow-Swan), impliquant que le taux de croissance de l'économie à long terme est déterminé par trois facteurs principaux : l'accumulation de capital, la croissance de l'offre de la main d'œuvre et la hausse de la productivité. Ainsi, dans les simulations, le taux de croissance réel du PIB diffère du taux de croissance dans le cadre du scénario BaU en raison de la politique ou du choc simulé. D'une manière spécifique, les politiques ou les chocs sont à même d'affecter la croissance du PIB réel à travers ses effets sur l'accumulation de la main d'œuvre, du capital ou de la productivité.

**Accumulation de capital.** Le stock de capital à chaque période est la somme du capital déprécié de la période précédente et un nouvel investissement. Ainsi, un déclin dans les épargnes publiques de ce modèle entraînerait un déclin de croissance. Un solde public amélioré entraînerait un résultat opposé.

**Offre de main d'œuvre.** Pour chaque type de main d'œuvre, le stock maximal de main d'œuvre disponible à chaque période augmente d'une manière exogène sur la base des projections de population par groupe d'âge et des taux de participation spécifique aux groupes.

**Productivité.** Pour le déterminant final de croissance, MANAGE assume un progrès technique exogène spécifique au secteur et aux facteurs de production. Toutefois, cette version du modèle a été modifiée pour endogéniser la productivité du capital comme une fonction croissante des dépenses du gouvernement sur les infrastructures. Ainsi, une hausse des dépenses publiques entraînerait une croissance plus élevée. Une baisse dans les dépenses publiques entraînerait des résultats opposés.

### A.1.2.3 MODÉLISATION DES RESSOURCES GAZIÈRES

Les revenus publics issus des ressources gazières sont modélisés comme un transfert exogène vers le gouvernement mauritanien, vu que Mauritanian SAM ne couvre pas de

secteur gazier, car la production n'est prévue de commencer qu'en 2022. La production de gaz est envisagée dans ce modèle comme une activité enclave, vu que les investissements significatifs de capitaux requis pour l'extraction du gaz sont financés par des sociétés internationales et que le rendement croissant réalisé en Mauritanie a été capturé essentiellement à travers la part du gouvernement des revenus de gaz sous forme de taxes ou de redevances. De plus, les compétences avancées nécessaires pour faire opérer les ressources gazières devraient être assurées, en majeure partie, par des étrangers.

### NOTE EN FIN

1. Le cadre théorique se base sur des hypothèses néoclassiques, envisageant un CRS et une compétition parfaite, où les entreprises maximisent leurs profits pour déterminer l'approvisionnement en produits et les demandes de facteurs.
2. Le modèle a été codifié d'une manière flexible, pour les autres fonctions d'utilité soient possibles. Les autres options sont: Cobb-Douglas, Système de Dépenses Linéaires et Différences Constantes en Elasticités.
3. Voir Armington (1969) pour les détails.
4. Toutefois, ce modèle envisage uniquement un seul partenaire commercial, le Reste du Monde. Mais le code du modèle est suffisamment flexible pour que des partenaires commerciaux supplémentaires soient ajoutés.

## Annexe 2.1. Exemples de Fonds Souverains de pays ayant des mandats d'investissements locaux

Pays	Fonds	Année	Objectifs	Valeur des actifs (USD milliards)	Portefeuille domestique (%)
Abou Dhabi	Conseil d'investissement	2007	Aider le gouvernement d'Abou Dhabi à réaliser le succès financier continu et assurer la protection de la richesse, tout en maintenant la prospérité pour l'avenir. Participer de plus en plus à soutenir la croissance durable de l'économie d'Abou Dhabi.	627,0	N.A.
Angola	Fundo Soberano de Angola	2012	Générer des rendements financiers durables qui bénéficient à la population, l'économie et les industries d'Angola.	5	N.A.
Australie	Fonds pour l'Avenir (Future Fund)	2005	Consolider la position financière à long terme du gouvernement australien en constituant des provisions à des engagements de retraite non financés du Commonwealth	75	30
Bahreïn	Mumtalakat	2006	Créer une économie prospère diversifiée du pétrole et du gaz, visant à assurer un rendement durable et générer de la richesse pour des générations à l'avenir.	13,5	N.A.
France	Fonds d'investissement stratégique	2008	Effectuer des investissements stratégiques dans des entreprises françaises pour prévenir leur achat à prix réduits par des investisseurs étrangers, à travers la participation et l'investissement dans des entreprises innovatrices avec un horizon d'investissement à long terme.	25,1	100
Kazakhstan	Samruk-Kazyna	2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>Développer et veiller à la mise en œuvre de projets d'investissements régionaux, nationaux et internationaux.</li> <li>Soutenir et moderniser les actifs existants du Groupe de sociétés Samruk- Kazyna.</li> <li>Soutenir le développement régional et la mise en œuvre de projets sociaux.</li> <li>Soutenir les producteurs nationaux.</li> </ul>	47,4	N.A.
Malaisie	Kazanah	2003	Promouvoir la croissance économique et effectuer des investissements stratégiques au nom du gouvernement, contribuant à l'édification de la nation. Promouvoir le développement d'industries stratégiques sélectionnées en Malaisie, dans le but de réaliser les intérêts économiques de la nation à long terme.	34,4	N.A.
Nigéria	Fonds d'infrastructure du Nigéria	2011	Investir dans des projets qui contribuent au développement de l'infrastructure de base au Nigéria.	1	100
Palestine	Fonds d'investissement de la Palestine	2003	Consolider l'économie locale à travers des investissements stratégiques, tout en maximisant le rendement à long terme pour les actionnaires du Fonds – le peuple de la Palestine.	0,9	80
Russie	Fonds d'investissement direct de la Russie	2011	Effectuer des investissements en actions dans des secteurs stratégiques au sein de l'économie russe sur une base commerciale en co-investissant avec de larges investisseurs internationaux pour attirer un capital d'investissement direct à long terme.	10	N.A.



Pays	Fonds	Année	Objectifs	Valeur des actifs (USD milliards)	Portefeuille domestique (%)
Afrique du Sud	Société d'investissement public/Public Investment Corporation (PIC)	1911	Fournir des rendements d'investissements conformément aux mandats de clients. Contribuer d'une manière positive au développement de l'Afrique du Sud.	114,6	N.A.
Taiwan, Chine	Fonds de développement national	1973	Servir de catalyste pour Taiwan, le développement économique de la Chine, et réaliser un effet multiplicateur dans le cadre de son processus d'investissements.	16,1	N.A.
Emirats Arabes Unis (EAU)	Mubadala	2002	Faciliter la diversification de l'économie d'Abou Dhabi, en mettant l'accent sur la gestion des investissements à long terme et à forte intensité de capital qui génèrent des rendements financiers solides et des avantages sociaux tangibles pour l'Emirat.	641,0	N.A.

Source: Guelb et al (2014).



## RÉFÉRENCES

- Ades, A. and Di Tella, R (1999). Rents, Competition and Corruption. *American Economic Review*. 89(4): 982:93.
- African Development Bank (2016). Botswana Mineral's Revenues, Expenditure and Savings Policy. A Case Study.
- Armington, Paul S. (1969). A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production. *IMF Staff Papers* 16 (1), pp. 159–178.
- Artana, D. Auguste S., Moya R., Sookram S., and Watson P. (2007). Trinidad and Tobago: Economic Growth in a Dual Economy. Research Project, Inter-American Development Bank.
- Bova E. Medas P, and Poghosyan T, (2016). Resource Revenue Volatility and Macroeconomic Stability in Resource-Rich Countries: The Role of Fiscal Policy. *IMF Working Paper* 16/36
- British Petroleum (2018). Africa Energy Outlook
- Céspedes, L. F. and Velasco, A. (2014). Was this time different?: Fiscal Policy in Commodity Republics. *Journal of Development Economics*, Vol. 106: 92.106.
- Collier, P., and A. Hoeffler. (2009). Beyond greed and grievance: Feasibility and civil war. *Oxford Economic Papers* 61 (1): 1–27
- Daban, T. and Helis JL (2010). A Public Financial Management Framework for Resource Rich Countries. *IMF Working Paper* 10/72. IMF Washington DC
- De Melo, J, Dervis, K and Robinson, S. (1982) a General Equilibrium Models for Development Policy. World Bank Research Publication No. 10173
- De Melo, J. and Tarr, D. (1992). A General Equilibrium Analysis of US foreign Trade Policy. MIT Press, Cambridge MA
- Gelb, A. Tordo, S. Halland H. (2014). Sovereign Wealth Funds and Long-Term Development Finance. World Bank Policy Research Paper 6776.
- Guerite, C. (2015). Oil & Gas and Energy Global Issues – a tool-box to understand the world of Energy in the Global Economy, Total Professors Associated, 2015.
- Kopits G, and Symansky, S (1998). Fiscal Policy Rules. *IMF Occasional Papers* No. 162. IMF, Washington DC
- Hartwick, J. (1977) Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources. *The American Economic Review*, Vol. 67 (5): 972–974
- Hemming R. and Joyce P. (2013). The Role of Fiscal Councils in Promoting Fiscal Disciplines and Sound Government Finances”.
- Honda, J., Im, F. Koliadina, N, Morgan, M, Nose, M, Padilla C, and Torres, J (2017). Fiscal Rules Coping with Revenue Volatility. African Department, International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (1999). Guidelines for Public Expenditure Management. IMF, Washington DC
- International Monetary Fund (2009). A Public Financial Management Framework for Resource-Producing Countries. WP/10/72. IMF, Washington DC
- International Monetary Fund (2012). Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich countries. IMF, Washington DC
- International Monetary Fund (2015). Mauritania, Selected Issues. *IMF Country Report* 15/36, Washington DC
- International Monetary Fund (2018). How to Select Fiscal Rules, A Primer. Fiscal Affairs Department (FAD). IMF, Washington DC
- International Monetary Fund (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. Report No SDN 18/04
- IWG (2008). Sovereign Wealth Fund. Generally Accepted Principles and Practices. Report
- Mendes, A. and Pennings, S.M. (2017). Consumption Smoothing and Shock Persistence: Optimal Simple Fiscal Rules for Commodity Exporters. Policy Research Working Paper Series 8035, World Bank.
- Mehlum, H, Moene, K, and Torvik, R (2006). Cursed by Resource or Institutions? *World Economy* 29(8): 1117–31.
- PEFA (2014). Évaluation PEFA et rapport d'analyse des performances du Système de GFP en République Islamique de Mauritanie, Analysis for Economic Decision, Union Européenne.
- Peterson Institute (2007). The Case for Exchange Rate Flexibility in Oil-Exporting Economies. Report No. PB07-08
- Rajaram, A., T. M. Le, K. Kaiser, J. Kim, and J. Frank (2014). The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth. Washington, DC: World Bank.
- Richaud, Mendes, Matta, Essl and Ayivodji. Fiscal Vulnerabilities in Commodity-Exporting Countries and the Role of fiscal Policy – a stock-taking of the fiscal policy response to the recent commodity cycle and readiness to the next shock – World Bank forthcoming.

- Sachs, J. and Warner, A. (1999). The Big Rush, *Natural Resource* Booms and Growth. *Journal of Development Economics*, 59(1): 43–76
- Sachs and Warner (2001). The Curse of Natural Resources. *European Economic Review* 45: 827–838
- Sharma, N and Strauss, T (2013). Special fiscal institutions for resource-rich developing economies. The state of the debate and implications for policy and practice. ODI Research Report.
- Toledano, P. and Bauer, A. (2014). Natural Resource Fund Transparency. Vale Columbia Center Policy Brief
- Van der Ploeg and Venables (2010). Harnessing Windfall Revenues: Optimal Policies for Resource-Rich Developing Economies *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 121(551): 1–30.
- Van der Ploeg, F (2011). Natural resources: Curse or Blessing? *Journal of Economic Literature*, 49:2, 366–420.
- World Bank (2006). Transparency in Extractive Industries. Transparency Initiative (EITI) Conference.
- World Bank (2010). Dealing with Syndrome hollandais. World Bank Report No. 54867.
- World Bank (2013). Syndrome hollandais and Spending Strategies in a Resource-Rich Low-Income Country: The Case of Niger. World Bank Policy Working Paper 6691.
- World Bank (2014). Mongolia Economic Update, December 2014.” World Bank Group in Mongolia.
- World Bank (2016). Natural Resource Management in the Caribbean. Macroeconomic and Fiscal Management Global Practice LAC. Report 104740;
- World Bank (2017a). Fiscal Management in Resource-Rich Countries: Essentials for Economists, Public Finance Professionals and Policy Makers. World Bank Study.
- World Bank (2017b). Mauritania Public Expenditure Review: Surfing the Wave: Public Spending During the Commodity Super-Cycle and Beyond. Report No: ACS20919
- World Bank (2018a). The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future. The World Bank, Washington DC.
- World Bank (2018b). Mauritania Economic Update. The World Bank, Washington DC.



