



MAURITANIE

Revue des dépenses publiques

Pistes pour maintenir la viabilité budgétaire et soutenir une reprise économique plus inclusive après la COVID-19



© 2021 The World Bank
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Téléphone : 202-473-1000 ; Internet : www.worldbank.org

Certains droits réservés

Ce travail est un produit de l'équipe de la Banque mondiale. Les constats, interprétations et conclusions figurant dans le présent rapport ne représentent pas nécessairement les points de vue des Directeurs exécutifs de la Banque mondiale ni des gouvernements qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données qui figurent dans le présent rapport. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque mondiale quant au statut juridique d'un quelconque territoire, ni l'aval ou l'acceptation de ces frontières.

Droits et autorisations

Le contenu de ce travail est protégé par les droits d'auteur. Parce que la Banque mondiale encourage la diffusion de ses connaissances, ce travail peut être reproduit, en tout ou en partie, à des fins non commerciales, à condition que les références soient dûment mentionnées.

Attribution : veuillez citer l'ouvrage comme suit : "World Bank. 2021. Revue des dépenses publiques en Mauritanie : Pistes pour maintenir la viabilité budgétaire et soutenir une reprise économique plus inclusive après la COVID-19 © World Bank." Toutes les demandes sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, doivent être adressées à Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org. 202-522-2625 ; e-mail : pubrights@worldbank.org.



MAURITANIE

Revue des dépenses publiques

Pistes pour maintenir la viabilité budgétaire
et soutenir une reprise économique plus
inclusive après la COVID-19



GRUPE DE LA BANQUE MONDIALE



Table des matières

Liste des abréviations	viii
Avant-Propos	xi
Synthèse	xiii
Chapitre 1 – Développements macro-fiscaux	xiii
Chapitre 2 – Protection sociale	xv
Chapitre 3 – Education	xvi
Chapitre 4 – Investissements publics	xviii
Résumé des recommandations de politiques	xix
Introduction	1
Chapitre 1 – Développements macro-fiscaux	5
1.1 Contexte macro-économique	4
1.2 La situation budgétaire et celle de la dette extérieure se sont améliorées	7
1.3 Mobilisation des recettes intérieures et extérieures	12
1.3.1 Caractéristiques principales de la fiscalité en Mauritanie	12
1.3.2 Fiscalité, croissance économique, et efficacité des impôts	18
1.3.3 Dépenses fiscales	21
1.4 Analyse des dépenses publiques	24
1.4.1 Tendances et composition des dépenses	24
1.4.2 Rigidités et exécution des dépenses	26
1.4.3 Politiques de dépenses publiques pour répondre à la crise de la COVID-19	29
1.5 Recommandations	32
Chapitre 2 – Protection sociale	35
2.1 Contexte : population, pauvreté et vulnérabilité	35
2.2 Cadre institutionnel de la protection sociale	36
2.3 Examen des principaux programmes de protection sociale	38
2.3.1 Programmes d'assistance sociale	38
2.3.2 Programmes d'assurance sociale	42
2.3.3 Subventions	56
2.4 Recommandations	58

Chapitre 3 – Éducation	61
3.1 Contexte du secteur de l'éducation	61
3.1.1 Stratégie	61
3.1.2 Structure organisationnelle	62
3.2 Performance du système éducatif	64
3.2.1 Faibles taux de scolarisation associé à des taux élevés de redoublement	64
3.2.2 Faibles niveaux d'apprentissage	66
3.2.3 Le ratio élèves/enseignant est adéquat, mais d'importantes inégalités régionales existent y compris en termes de rendements de l'éducation	68
3.3 Financement de l'éducation, tendances et exécution budgétaire	69
3.4 Efficience du système éducatif en Mauritanie	74
3.4.1 Efficience relative de l'utilisation des ressources dans les écoles primaires publiques	74
3.4.2 Facteurs d'efficience interne	76
3.5 Gouvernance du système éducatif	78
3.6 Recommandations	78
Chapitre 4 – Investissements publics	81
4.1 Principales tendances des dépenses publiques d'investissement	82
4.1.1 Les niveaux d'investissement public ont diminué, mais restent élevés	82
4.1.2 La volatilité a diminué ces dernières années, principalement en raison de sources de financement plus stables	84
4.1.3 Les industries extractives et les transports absorbent la plus grande part des investissements en capital	86
4.1.4 L'efficacité des investissements publics n'est pas élevée	88
4.1.5 Malgré certaines améliorations, l'accès aux infrastructures et aux services reste inégal	90
4.2 La gouvernance de l'infrastructure et la qualité de la gestion des investissements publics	91
4.2.1 La gouvernance de l'infrastructure	91
4.2.2 Évaluation de la qualité de la gestion des investissements publics	98
4.3 L'impact macroéconomique du program d'investissement public	106
4.3.1 Le PIP 2020-2022 devrait contribuer positivement à l'économie globalement	108
4.3.2 Cependant, l'effet du PIP peut changer en fonction de différents paramètres	109
4.4 Recommandations	110
Références	112
Annexe I : Sélection des pays comparateurs (ou pairs)	114
Annexe II : Principaux ajustements de politique fiscale entre 2011 et 2020	116
Annexe III : Méthodologie pour l'évaluation du potentiel fiscal et de l'écart fiscal	118
Annexe IV : Dépenses fiscales de droit commun relatives à l'impôt sur les traitements et salaires (ITS)	119
Annexe V : Pension Reform Options Simulation Toolkit (PROST)	120
Annexe VI : Données et hypothèses	124
Annexe VII : Glossaire des termes relatifs aux régimes de pensions	127
Annexe VIII : Rendement de l'éducation	128
Annexe IX : Modèle tobit	129
Annexe X : Modélisation MAPIO pour le PIP mauritanien (2020-2022)	130

Liste des figures

Figure 1.1: Avant la COVID-19 l'écart de PIB par habitant s'est creusé entre la Mauritanie et ses pairs	6
Figure 1.2: Les services étaient les principaux moteurs de la croissance en Mauritanie	6
Figure 1.3: La structure des exportations reste dominée par les produits extractifs et les produits de la pêche	6
Figure 1.4: La stabilité macroéconomique était plus solide comparé aux pairs	6
Figure 1.5: Depuis 2015, les agrégats budgétaires en Mauritanie se sont nettement améliorés...	9
Figure 1.6: ... positionnant le pays à la 1 ^{ère} meilleure position en termes de solde budgétaire en ASS en 2016-2019	9
Figure 1.7: L'amélioration du solde budgétaire primaire a réduit le ratio dette/PIB...	10
Figure 1.8: ... qui reste toutefois élevé, à environ 73% en 2020	10
Figure 1.9: Évolution du risque de surendettement pour la Mauritanie et ces pays pairs (2010-2020)	11
Figure 1.10: La Mauritanie est en retard par rapport à ses pairs en ce qui concerne les pratiques de gestion et la transparence de la dette publiques	11
Figure 1.11: Les recettes de la Mauritanie ont stagné, mais restent à un niveau acceptable par rapport à ses pays pairs	14
Figure 1.12: La part des recettes extractives dans les recettes totales a baissé et celle des recettes fiscales augmenté	14
Figure 1.13: Les recettes fiscales étaient relativement faibles compte tenu du PIB de la Mauritanie avant la COVID-19	16
Figure 1.14: De plus, l'écart entre la Mauritanie et les autres pays pairs s'est creusé ces dernières années	16
Figure 1.15: La TVA et les droits et taxes de douanes représentent les plus grandes catégories de recettes fiscales	16
Figure 1.16: L'écart fiscal structurel est estimé à 2,9% du PIB en 2018, le gros duquel est en recettes fiscales directes	17
Figure 1.17: Le partage des recettes de l'IBIC à la DGE entre les secteurs est resté sensiblement le même entre 2013 (gauche) et 2019 (droite)	20
Figure 1.18: Les « autres exonérations du droit commun » sont le premier poste de dépenses de TVA de droit commun	23
Figure 1.19: Avant la COVID-19, les dépenses publiques en Mauritanie étaient caractérisées par deux périodes	25
Figure 1.20: Ces dépenses sont maintenant les plus basses par rapport à ceux des pays pairs	25
Figure 1.21: L'assainissement budgétaire de 2016 à 2019 était basé sur une baisse des investissements et une réduction des transferts et des subventions	25
Figure 1.22: Les dépenses publiques (en particulier les investissements publics) sont procycliques l'activité économique	25
Figure 1.23: Bien que les affaires économiques générales et l'éducation restent des secteurs de dépenses importants, le budget s'est orienté plus depuis 2015 vers la sécurité et l'ordre, l'énergie et les industries extractives et la protection sociale	26
Figure 1.24: ... mais restent moins rigides que dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest	27
Figure 1.25: L'exécution globale du budget était relativement acceptable avant la pandémie	27
Figure 1.26: En plus de l'État, plusieurs acteurs ont généreusement contribué au FSSLCC	29
Figure 1.27: Les dépenses de santé mobilisent plus du tiers des dépenses du FSSLCC	29
Figure 1.28: Le budget initial a augmenté de manière significative en 2020 pour répondre à la pandémie	30
Figure 1.29: La santé et la protection sociale ont connu les plus fortes augmentations	30
Figure 1.30: Les dépenses exécutées n'ont atteint que 83% de ce qui était prévu dans la LFR	31
Figure 1.31: Les ménages des zones les plus pauvres sont ceux qui ont le plus bénéficié des cash transferts	31
Figure 2.1: Le taux de pauvreté a diminué entre 2004 et 2014, mais il est estimé qu'il a stagné depuis lors	36
Figure 2.2: Les régions rurales de Mauritanie restent les plus pauvres et les plus privées de services essentiels	36
Figure 2.3: Cadre institutionnel actuel de la protection sociale en Mauritanie	37
Figure 2.4: Les dépenses liées aux chocs ont été principalement financées par les donateurs au cours de la dernière décennie	41
Figure 2.5: Les dépenses consacrées aux programmes d'assistance sociale en Mauritanie restent inférieures aux moyennes régionales	41
Figure 2.6: Une augmentation des prestations pour Tekavoul et l'introduction d'une assurance maladie pour les bénéficiaires rapprocheront les dépenses d'assistance sociale des moyennes régionales	42

Figure 2.7: Le taux de couverture des pensions du secteur privé est faible en Mauritanie	45
Figure 2.8: En revanche, la part des bénéficiaires dans la population des 60 ans et plus est plus élevée	45
Figure 2.9: Le taux d'accumulation de la pension privée reste inférieur à celui des pairs régionaux	45
Figure 2.10: Les prestations de retraite diminuent avec l'âge dans le régime privé	45
Figure 2.11: Si l'on considère uniquement les recettes de la cotisation spécifique de la branche retraite, la CNSS serait déficitaire	47
Figure 2.12: Alors que les taux de cotisation globaux de la CNSS ressemblent à ceux de pairs, la part destinée aux pensions est faible	47
Figure 2.13: Les prestations de retraite ne sont pas soumises à une indexation régulière, ce qui entraînerait l'érosion des prestations de retraite au fil du temps	48
Figure 2.14: Les dépenses devraient continuer à dépasser les recettes des contributions à l'avenir, ce qui entraînera un déficit plus important	48
Figure 2.15: L'augmentation de la contribution de 7 000 MRU à 15 000 MRU entraînerait une augmentation immédiate des recettes	49
Figure 2.16: Cependant, les dépenses augmenteraient plus rapidement car les pensions seront basées sur des salaires plus élevés	49
Figure 2.17: Par conséquent, le déficit se creusera à long terme	49
Figure 2.18: Pour améliorer l'équilibre budgétaire du système, il convient d'envisager un ensemble complet de réformes, y inclue une augmentation de l'âge de la retraite et du taux de cotisation	50
Figure 2.19: Les niveaux de prestations sont considérablement élevés dans le système du secteur public	52
Figure 2.20: Le taux d'accumulation dans le secteur public mauritanien est très élevé par rapport à ses pairs	52
Figure 2.21: La situation budgétaire du régime public de retraite est dans une situation déficitaire continue de se creuser	53
Figure 2.22: L'ensemble des réformes proposées permettra de réduire sensiblement le déficit prévu au a long-terme	54
Figure 2.23: Les dépenses en matière de subventions ont déjà atteint un sommet, mais restent une part importante du PIB	56
Figure 2.24: Les prix des produits pétroliers importés en Mauritanie sont fortement corrélés aux prix internationaux du pétrole	57
Figure 2.25: ... mais cela ne se traduit pas par des changements dans le prix à la pompe en raison de la décision du gouvernement d'adopter un prix fixe	57
Figure 2.26: La hausse (la baisse) des prix du pétrole entraîne une augmentation (une baisse) des subventions aux carburants et une diminution (une augmentation) des recettes du FAID	57
Figure 2.27: Une augmentation des prix du pétrole entraînerait des coûts fiscaux importants et croissants à l'avenir	57
Figure 3.1: Le renforcement du secteur de l'éducation est une priorité du SCAPP	62
Figure 3.2: Les résultats scolaires en Mauritanie sont les plus faibles parmi ses pairs	62
Figure 3.3: L'accès à l'éducation primaire est stable et ceux du cycle secondaire se sont améliorés	65
Figure 3.4: Cependant, Mauritanie est encore loin derrière ses pairs en termes de taux net de scolarisation au primaire	65
Figure 3.5: Les taux de redoublement sont élevés dans les dernières années du primaire	65
Figure 3.6: Les taux d'abandon sont également élevés dans les dernières années du primaire	65
Figure 3.7: L'achèvement du cycle primaire est marqué par d'importantes disparités selon les groupes socio-économiques et les régions	66
Figure 3.8: Les élèves de 4e année des écoles primaires publiques ont de plus faibles résultats que ceux des écoles primaires privées	68
Figure 3.9: La Mauritanie a des scores faibles comparés au pays d'ASS ayant participé à l'enquête IPSE	68
Figure 3.10: Le ratio élèves/enseignant formé dans les écoles primaires de la Mauritanie est acceptable	69
Figure 3.11: Toutefois, ce ratio varie énormément entre les régions	69

Figure 3.12: Les taux de rendement de l'éducation sont plus élevés dans les régions urbaines	69
Figure 3.13: Depuis 2018, il y a une hausse des dépenses d'éducation, qui restent inférieures au pic de 2016-2017	70
Figure 3.14: Le niveau de dépenses d'éducation de la Mauritanie reste inférieur à celui de ses pairs	70
Figure 3.15: La Mauritanie est plus dépendante sur financement interne depuis 2018	70
Figure 3.16: L'éducation primaire reçoit la majorité des ressources du secteur	70
Figure 3.17: Les dépenses publiques sont absorbées par les dépenses de personnel...	72
Figure 3.18: ... qui sont elles-mêmes composées en grande partie de salaires et de primes et indemnités	72
Figure 3.19: La Mauritanie dépense beaucoup plus en salaires et indemnités en proportion de ses dépenses d'éducation que l'ASS	73
Figure 3.20: La croissance des salaires reflète l'évolution du PIB nominal	73
Figure 3.21: Il est difficile bien analyser les indemnités parce que la plupart d'entre elles sont classées comme « autres »	73
Figure 3.22: Le financement externe des dépenses d'investissement a chuté à partir de 2018	73
Figure 3.23: Mauritanie dépense plus que les autres pays comparables, mais a de faibles résultats scolaires	74
Figure 3.24: Il y a une possibilité d'augmenter l'efficacité des ressources des écoles publiques de 30%	75
Figure 4.1: L'investissement public a diminué depuis la fin du super-cycle des produits de base en 2015...	84
Figure 4.2: ... mais est resté élevé en moyenne	84
Figure 4.3: La croissance réelle du capex a été négative entre 2016 et 2018	84
Figure 4.4: L'élasticité du capex par rapport au PIB reflète la forte corrélation entre les deux variables	84
Figure 4.5: La croissance du Capex est corrélée avec la croissance des recettes	85
Figure 4.6: L'augmentation de la dette extérieure en 2010-2015, résulte de la croissance des investissements publics financés par des ressources extérieures	85
Figure 4.7: Plus de 80% des investissements dans les industries extractives et l'environnement sont financés par des ressources externes	85
Figure 4.8: Les investissements sur financement national (externe) ont un taux d'exécution élevé (faible)	85
Figure 4.9: Les industries des transports et extractives (y compris l'énergie) dominent les dépenses d'investissement	87
Figure 4.10: Bien que la composition des dépenses est restée relativement inchangée, les industries extractives ont enregistré les gains les plus importants.	87
Figure 4.11: Les allocations Capex n'ont que légèrement changé en 2020 malgré la covid-19...	87
Figure 4.12: ... avec à la marge, de nouveaux domaines d'investissement tels que la sécurité alimentaire	87
Figure 4.13: les investissements publics sont canalisés par le gouvernement central et les entreprises d'Etat...	88
Figure 4.14: ... en ligne avec la moyenne de la région	88
Figure 4.15: Mauritanie a connu la deuxième plus forte croissance du capital public en 2010-2017 parmi ses pairs	89
Figure 4.16: Moins d'un quart de la population rurale a accès à une route tous temps en 2020	90
Figure 4.17: L'indice d'accès rural a triplé entre 2009 et 2020	90
Figure 4.18: La longueur du réseau routier a augmenté dans les Moughataas initialement plus pauvres entre 2017 et 2020	91
Figure 4.19: La différence relative en termes de routes denses demeure importante entre les régions	91
Figure 4.20: Le secteur parastatal est divisé en deux groupes: EPAs et Entreprises publiques	92
Figure 4.21: Les secteurs du développement humain tels que la santé et l'éducation comptent le plus grand nombre d'entités parapubliques	92
Figure 4.22: 52% du BIC a été financé par des ressources externes entre 2016 et 2019	93
Figure 4.23: Le stock de capital PPP reste inférieur à celui de ses pairs	96
Figure 4.24: Principales caractéristiques d'une bonne gestion des placements publics	98
Figure 4.25: Le PIP contribuera à renforcer l'offre et la demande et bénéficiera à l'économie globalement	108

Liste des tableaux

Tableau 0.1: Résumé des actions politiques sélectionnées, calendrier de mise en œuvre et gains fiscaux potentiels	xx
Tableau 1.1: Mauritanie Indicateurs macroéconomiques (2010-23)	8
Tableau 1.2: Arriérés DGI au 31 décembre 2018	13
Tableau 1.3: Recettes fiscales, 2012-2020 (% du PIB)	15
Tableau 1.4: Structure des recettes par nature d'impôts, 2019 (% du PIB)	17
Tableau 1.5: Elasticité des recettes fiscales hors extractives vis-à-vis du PIB non-extractif	18
Tableau 1.6: Ratios d'efficacité de la TVA (C-efficacité)	20
Tableau 1.7: Dépenses fiscales par type d'impôts et d'exonération (% PIB)	22
Tableau 1.8: Le secteur minier et de l'eau et de l'électricité dominant les dépenses fiscales en douanes en Mauritanie	22
Tableau 1.9: Dépenses de TVA intérieures au titre du régime dérogatoire, 2017-2019 (% du PIB)	23
Tableau 1.10: Comparaison dépenses fiscales – dépenses budgétaires (en MRU)	24
Tableau 1.12: Les dépenses publiques sont devenues légèrement plus rigides en 2019-2020...	27
Tableau 1.13: Scores PEFA en 2020	28
Tableau 1.14: Résumé des réformes proposées pour renforcer encore la viabilité des finances publiques	33
Tableau 2.1: Principaux programmes d'assistance sociale en Mauritanie	39
Tableau 2.2: Conception des systèmes de retraite en ASS et dans les pays du Maghreb Arabe	42
Tableau 2.3: Principaux indicateurs caractéristiques des systèmes de retraite publics et privés à la fin de l'année 2019	43
Tableau 2.4: Mesures d'indexation des systèmes de pension du secteur privé en Mauritanie et les pays d'ASS et les voisins arabes	46
Tableau 2.5: Mesures d'indexation dans les systèmes de pension du secteur public en Mauritanie et des pays pairs	53
Tableau 2.6: Résumé des programmes de subventions	55
Tableau 2.7: Résumé des réformes proposées en matière de protection sociale et des gains fiscaux/ financiers estimés	60
Tableau 3.1: Une grande proportion d'enfants ne sont pas scolarisés	67
Tableau 3.2: Exécution budgétaire d'éducation: budget initial par rapport aux dépenses réelles (pourcentage)	74
Tableau 3.3: Résultats scolaires et ressources des écoles efficaces et inefficaces	76
Tableau 3.4: Moins de la moitié des élèves peuvent finir le cycle primaire sans doubler	77
Tableau 3.5: Coefficient d'efficacité interne au niveau primaire et secondaire, 2018-2019	77
Tableau 3.6: Coefficient d'efficacité interne au niveau primaire et secondaire, 2018-2019	77
Tableau 3.7: Recommandations pour améliorer l'efficacité des dépenses d'éducation	80
Tableau 4.1: La Mauritanie est perçue comme ayant le plus faible niveau de qualité globale des infrastructures parmi ses pairs	89
Tableau 4.2: Évolution des principales faiblesses du cadre pim (2016-2020) : Phase de planification	101
Tableau 4.3: Évolution des principales faiblesses du cadre PIM (2016-2020): Sélection	101
Tableau 4.4: La gestion des actifs est fragmentée entre plusieurs institutions	105
Tableau 4.5: Évolution des principales faiblesses du cadre pim (2016-2020) : Phase d'exécution	105
Tableau 4.6: Évolution des principales faiblesses du cadre PIM (2016-2020) : Évaluation	106
Tableau 4.7: Recommandations pour améliorer la gestion des investissements publics	111

Liste des encadrés

Encadré 1.1: Facteurs d'élasticité fiscale	19
Encadré 2.1: Principales caractéristiques de conception du système de retraite du secteur privé (CNSS)	44
Encadré 2.2: Principales caractéristiques du système de retraite du secteur public	50
Encadré 4.1: Définition de l'investissement public	82
Encadré 4.2: Principales conclusions de la Commission d'enquête parlementaire sur les contrats et délégation de marchés publics	95
Encadré 4.3: Le Cadre institutionnel pour la formulation, la sélection et la programmation de l'investissement public et du CAPIP	100
Encadré 4.4: Gestion d'actifs routiers	104
Encadré 4.5: Description de la Modélisation MAPIO	107



Liste des abréviations

ACA	Analyse Coûts-Avantages	DGD	Direction Générale des Douanes
AFD	Agence Française de Développement	DGDPE	Direction Générale des Biens et du Patrimoine de l'État
ANAPEJ	Agence de Promotion de l'Emploi de Jeunes	DGI	Direction Générale des Impôts
ANESP	Agence Nationale d'Études et Suivi des Projets	DPO	Soutien des Appuis budgétaires
ARC	African Risk Capacity	DREN	Directions Régionales de l'Éducation Nationales
ARE	Autorité de Régulation	DTF	Direction de la Tutelle Financière
ARMP	Autorité de Réglementation des Marchés Publics	DVEF	Direction de la Vérification et des Enquêtes Fiscales
ASS	Afrique Sub-Saharienne	EBE	Excédent Brut d'Exploitation
ATTM-SA	Société d'Assainissement, de Travaux, de Transport et d'Entretien	EGC	Equilibre Général Calculable
AVD	Analyse de la Viabilité de la Dette	EIRR	Taux de Rendement Interne de l'Economie Budgétaire
BAIIA	Bénéfice avant Intérêt, Impôt, Dépréciation et Amortissement	ENER	Établissement National d'Entretien Routier
BCI	Budget Consolidé d'Investissement	ENI	École Normale des Instituteurs
BCM	Banque Centrale de Mauritanie	EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
BID	Banque Islamique de Développement	EPCV	Enquête Permanente sur les Conditions de Vie des ménages
CA	Chiffre d'Affaire	EPIC	Etablissements Publics Industriels et Commerciaux
CAP	Certificats d'Aptitude Professionnelle	EWIRR	Taux de Rendement Interne à l'Echelle de l'Economie Budgétaire
CAPIP	Comité d'Analyse et de Programmation des Investissements Publics	FADES	Fonds Arabe de Développement Economique et Social
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme	FIP	Fiches d'Identification des Projets
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	FMI	Fonds Monétaire International
CEM	Mémorandum Economique du Pays	FNRH	Fonds National de Revenu pour les Hydrocarbures
CGI	Code Général des Impôts	FP	Formation Professionnelle
CMAP	Centre Mauritanien D'analyse De Politiques	FSSLCC	Fonds Spécial de Solidarité et de Lutte Contre le Coronavirus
CNCMP	Commission Nationale de Contrôle des Marchés Publics	FTP	Formation Technique et Professionnelle
CNCMP	Commission Nationale de Contrôle des Marchés Publics	GFS	Statistiques des Finances Publiques
CNDP	Comité National de la Dette Publique	GTA	Greater Tortue/Ahmeyim
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale	HH	Ménages
CPP	Commissions des Marchés Publics	IBAPP	Impôt sur les Bénéfices des Entreprises des Particuliers
CSA	Commission de Sécurité Alimentaire	IBAPP	Impôt sur les Bénéfices d'Affaires des Personnes Physiques
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté	IBIC	Impôts sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux
CT	Court Terme	IBNC	Impôts sur les Bénéfices Non Commerciaux
CUT	Compte Unique du Trésor		
DB	Doing Business		
DEA	Analyse d'Enveloppement des Données		
DEP	Direction des Entités Publiques		
DGB	Direction Générale du Budget		

ICH	Indice de Capital Humain		Public
IDE	Investissement Direct Etranger	PIP	Programme d'Investissement Public
IDH	Indice de Développement Humain	PME	Petites et Moyennes Entreprises
IGE	Inspection Générale de l'Etat	PNDSE	Programme National de Développement du Secteur Educatif
IGF	Inspection Générale des Finances		
IGR	Impôt Global sur le Revenu	PNMP	Portail National des Marchés Publics
IMF	Impôt Minimum Forfaitaire	PNPIP	Portefeuille National de Projets d'Investissement Public
IPSE	Indicateurs de Prestation de Service en Éducation	PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
IRCM	Impôt sur le Revenu des Capitaux Mobiliers	PPP	Partenariat Public Privé
IS	Impôt sur les Sociétés	PRM	Plan de Riposte Multisectoriel
ISSD	Initiative de Suspension du Service de la Dette	ProPEP	Programme Prioritaire Elargi du Président
ITS	Impôt sur les Traitements et Salaires	PROST	Boîte à Outils de Simulation des Options de Réforme des Pensions
LFI	Loi de Finance Initiale		
LFR	Loi de Finance Rectificative	PS	Protection Sociale
LMD	Licence-Maitrise-Doctorat	RDP	Revue des Dépenses Publiques
LOLF	Loi Organique Relative aux Lois de Finances	RNV	Recouvrement sur les Années précédentes
MAEPSP	Ministère Affaires Economiques et de la Promotion des Secteurs Productifs	RS	Registre Social
MAIEO	Ministère des Affaires Islamiques et de l'enseignement Originel	RSI	Régime Simplifié d'Imposition
MAPIO	Évaluation Macroéconomique des Options d'Investissement Public	SAVS	Stock d'Alimentation Villageois de Sécurité
MASEF	Ministère des Affaires Sociales, de l'Enfance et de la Famille	SCAPP	Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée
MCO	Moindres Carrés Ordinaires	SNPS	Stratégie Nationale de Protection Sociale
MENFTR	Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation Technique et de la Réforme	SDI	Indicateurs de Prestation de Services en Éducation
MESRSTIC	Recherche Scientifique et des Technologies de l'Information et de la Communication	SEM	Sociétés d'Economie Mixte
MF	Ministère des Finances	SIGMAP	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
MIFERMA	Société Anonyme des Mines de Fer de Mauritanie	SN	Sociétés Nationales
MT	Moyen Terme	SNDE	Société Nationale d'Eau
NIF	Numéro d'Identification Fiscale	SNIM	Société Nationale Industrielle et Minière
OIT	Organisation International du Travail	SOE	Entreprise d'État
ONG	Organisation Non Gouvernementale	SOMELEC	Société Mauritanienne d'Électricité
ONS	Office National des Statistiques	TAP	Taux d'Achèvement du Primaire
OSM	Open Street Map	TEC	Taux Effectif Commun
P.P	Points de Pourcentage	TMC	Transfert Monétaire Conditionnel
PAM	Le Programme Alimentaire Mondial des Nations Unies	TNS	Taux Net de Scolarisation
PAYG	Paiement à l'Utilisation	TRIE	Taux de Rendement Interne Economique
PD	Prestations Définies	TRIF	Taux de Rendement Interne Financier
PEFA	Dépenses Publiques et Evaluation Financière	TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
PESE	Programme d'Éradication des Vestiges de l'Esclavage	UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
PFE	Pratiques Familiales Essentielles	UM	Unité Monétaire
PIB	Produit Intérieur Brut	USP	Propositions non Sollicitées
PIMA	Évaluation de la Gestion de l'Investissement	VFC	Véhicule Financier Commun
		WEO	World Economic Outlook
		ZLECA	Zone de Libre Echange Continentale Africaine



Avant-Propos

Ce document a été préparé par une équipe multisectorielle de la Banque mondiale dirigée par Samer Matta et Jesse Doyle. Le chapitre 1 a été rédigé par Samer Matta, Maria Elkhadari, Leif Jensen, et Karen Coulibaly. Le chapitre 2 a été rédigé par Jesse Doyle, Anita Schwarz, Miglena Abels, Matthieu Lefebvre, Dieynaba Diallo, et Oscar Ishizawa. Ce chapitre a été préparé avec le soutien de l'Agence Nationale de la Statistique et de l'Analyse Démographique et Economique (précédemment le Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques) sous l'égide de Hassan Zein et Cheikh Baye Beddy. Le chapitre 3 a été rédigé par Djiby Thiam, Michael Evers, et Nelly Rakoto-Tiana. Le chapitre 4 a été rédigé par Nathalie Picarelli, El Hadramy Oubeid, Jason Hayman, et Mohameden Helle. L'équipe remercie également Anirudh Rajashekar et Djibril Ndoye pour leurs contributions à ce rapport et remercie Markus Kitzmuller, Ernest Sergenti, Rick Emery Tsouck Ibounde, Melissa Ann Adelman et Montserrat Pallares-Miralles pour leurs commentaires.

Le rapport a été préparé sous la direction générale de Nathan Belete, Cristina Santos et Theo Thomas. Nous tenons à remercier Micky Ananth et Theresa Bampoe pour leur soutien administratif.

L'équipe aimerait aussi exprimer ses remerciements aux autorités mauritaniennes pour leur soutien et le partage de données, particulièrement le Ministère Affaires Economiques et de la Promotion des Secteurs Productifs (MAEPSP), le Ministère des Finances (MF), le Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation Technique et de la Réforme (MENFTR), la Délégation Générale à la Solidarité (TAAZOUR), le Ministère des Affaires Sociales, de l'Enfance et de la Famille (MASEF), la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS).

Les informations sur la Banque mondiale, ses activités en Mauritanie, et les copies électroniques de la présente publication sont disponibles à travers ce lien : www.worldbank.org/en/country/mauritania



Synthèse

Cette Revue des Dépenses Publiques (RDP) vise à soutenir les efforts du gouvernement Mauritanien pour améliorer l'efficacité des dépenses et augmenter les revenus. Cette RDP, met l'accent sur l'amélioration de l'efficacité technique et, dans une certaine mesure, de l'efficacité allocative des dépenses publiques en vue de mettre en évidence les domaines dans lesquels des économies budgétaires pourraient soutenir l'objectif plus large d'accroître la marge de manœuvre budgétaire et améliorer la prestation de services dans les secteurs sociaux clés. Cette RDP n'évalue pas l'aspect équité des dépenses en raison du manque de données. Au-delà de l'examen des tendances en matière de dépenses, cette RDP explore les options permettant d'améliorer la mobilisation des recettes, ce qui contribuerait à fournir les ressources nécessaires pour financer la deuxième phase du plan de développement (SCAPP, 2021-2025) et soutenir le plan de relance post-COVID du gouvernement pour 2021-2022 (ProPEP, Gouvernement de la Mauritanie, 2020).

Dans ce contexte, et compte tenu des priorités du gouvernement mauritanien pour garantir une croissance sociale inclusive, cette étude comprend

quatre chapitres. Le chapitre 1 examine le contexte macro-fiscal, en mettant l'accent sur l'évolution des finances publiques, la dynamique de la dette, et la mobilisation des recettes. Le chapitre 2 examine le système de protection sociale du pays et évalue les systèmes d'assistance sociale, d'assurance sociale, et les subventions générales. Le chapitre 3 se concentre sur le secteur de l'éducation en analysant les principaux résultats et la composition des dépenses d'éducation, et en examinant l'efficacité de la gestion et de l'utilisation des ressources. Enfin, le chapitre 4 décrit les tendances en matière d'investissement public et évalue la qualité des infrastructures, tout en examinant le cadre institutionnel de la gestion des investissements publics et les effets macroéconomiques potentiels du programme d'investissement public. Chaque chapitre se conclut par une série de recommandations.

Chapitre 1 – Développements macro-fiscaux

Après la crise de 2015, les autorités mauritaniennes ont mis en œuvre un programme qui a rétabli la stabilité budgétaire et a contribué à mettre la dette publique

sur une tendance baissière. La chute des prix des matières premières a incité le gouvernement mauritanien à prendre des mesures décisives depuis 2016 pour rétablir la stabilité budgétaire. Cela comprend l'amélioration la gestion de la masse salariale et l'intégration des dépenses des Entreprises Publiques à Caractères Administratives (EPA) dans le système central de gestion du trésor afin d'éliminer les dépenses extrabudgétaires, estimés à 1,2% du PIB. En conséquence, la Mauritanie a enregistré un excédent budgétaire de 1% du PIB en 2016-2019, ce qui la place au 1er rang en Afrique sub-saharienne (ASS) en termes de position budgétaire. L'amélioration de la position budgétaire a permis de réduire la dette publique qui est devenue plus concessionnelle grâce à la politique d'emprunt prudente qui a favorisé les financements concessionnels. Bien que la dette publique reste soutenable, le risque de surendettement demeure élevé, principalement en raison du service de la dette élevé dans les années à venir. Des efforts institutionnels ont été faits ces dernières années pour renforcer la coordination de la dette, mais d'importantes lacunes subsistent en termes de gestion et transparence de la dette publique.

Malgré les récentes réformes, la Mauritanie a un grand potentiel pour accroître ses recettes. Les recettes totales de la Mauritanie ont oscillé dans une fourchette de 20% à 22% du PIB durant la dernière décennie. Cette stagnation masque cependant des dynamiques différentes. La chute des recettes extractives après 2015 en raison de la baisse des prix des matières premières et du démantèlement du champ pétrolier de Chinguetti fin 2017 a été compensée par une augmentation des dons grâce au renouvellement du soutien des bailleurs de fonds et une augmentation des recettes fiscales. Malgré les réformes effectuées par le gouvernement pour renforcer l'administration fiscale, améliorer le recouvrement des arriérés d'impôts, et renforcer les mécanismes d'inspection et d'évaluation, les recettes fiscales restent cependant relativement faibles compte tenu du PIB de la Mauritanie. Ainsi, les recettes fiscales peuvent croître pour atteindre 17,0-17,3% du PIB.

La mobilisation des recettes en Mauritanie souffre de plusieurs défis. Premièrement, les recettes de TVA sont basses, en partie à cause de l'introduction de nombreuses exonérations par produit (notamment sur intrants). Deuxièmement, les impôts sur les bénéfices (avec un taux d'efficacité de seulement 12,8% en 2018) étaient

également sous potentiel et très concentrées sur les 10 plus gros contributeurs qui représentaient 60% de l'IBIC acquitté en 2019. Troisièmement, la maîtrise des dépenses fiscales, à 3,4% du PIB en 2019, reste aussi un défi majeur, y compris pour ce qui concerne le dispositif des incitations à l'investissement (codes des investissements et conventions spécifiques), qui ne suit pas les bonnes pratiques internationales en matière de simplicité, de transparence, et de facilité de gestion.

La politique de consolidation budgétaire adoptée par le Gouvernement à partir de 2016 s'est traduite par une réduction des dépenses, qui sont devenues les plus basses par rapport à tous les pays comparateurs. Bien que la consolidation fût nécessaire pour contenir l'augmentation de la dette publique, la procyclicalité des dépenses (en particulier les investissements publics) a nui à la croissance économique. En termes de classification fonctionnelle, les affaires économiques générales, l'éducation, la sécurité et l'ordre, l'énergie et les industries extractives et la protection sociale sont les secteurs de dépenses les plus importants. Les dépenses de la Mauritanie sont devenues un peu plus rigides depuis 2019, mais restent plus souples que dans que dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. En général, l'exécution globale du budget était bonne avant la pandémie de la COVID-19, avec un taux d'exécution des dépenses entre 95-105% comparé à ce qui a été budgétisé dans Loi de Finance Initiale (LFI).

Pour répondre à la COVID-19, le gouvernement a adopté une loi de Finance Rectificatif (LFR) qui reflète le Plan de Riposte Multisectoriel, mais l'exécution était faible. Le budget de la LFI de 2020 a augmenté de manière significative de 16,5% dans la LFR. Les budgets des secteurs de la santé et de la protection sociale ont connu la plus grande augmentation, reflétant le plan du gouvernement de répondre à la crise sanitaire et d'atténuer l'impact socio-économique de la crise sur les populations les plus vulnérables. Cependant, et malgré le plan de réponse ambitieux, les dépenses exécutées en 2020 n'ont atteint que 83% de ce qui était prévu dans la LFR. Cela est dû à l'absence totale de dépenses sur la reconstitution des stocks de sécurité alimentaire qui a été budgétisé à MRU 1,5 milliard (US\$ 40 millions). De plus, le programme EMEL a souffert d'un faible taux d'exécution de 80% à cause du changement de l'encrage institutionnel du programme dont le budget. D'autre part, le gouvernement a renforcé son

soutien direct aux populations les plus vulnérables à travers des cash transferts.

Le gouvernement pourrait prendre plusieurs mesures pour renforcer la viabilité budgétaire tout en soutenant une reprise économique plus inclusive après la COVID-19.

En termes de dépenses, des améliorations supplémentaires sont nécessaires pour accroître la discipline et la transparence budgétaire comme l'amélioration de la gestion des investissements publics (voir chapitre 4) et le développement d'un cadre macro-budgétaire simple pour gérer les futures ressources en gaz de manière efficace. Au niveau de la dette publique, le gouvernement est encouragé à maintenir la stratégie d'emprunt prudente qui favorise les financements concessionnels. En termes de revenus, il serait utile de réduire la liste des exonérations de TVA (en particulier celles concernant les intrants de l'industrie et du secteur de l'agro-alimentaire) ; revoir l'ensemble du système d'incitation à l'investissement en privilégiant notamment la mise en place de mesures d'incitation, ciblées exclusivement sur la réduction directe du coût du capital et limitées à une période de temps relativement courte ; et supprimer les dépenses fiscales s'apparentant à des transferts sociaux et les remplacer par des dépenses budgétaires mieux ciblées. Il est important aussi d'améliorer le rendement des impôts sur les traitements et salaires (ITS) qui souffre d'un bas taux de rendement à 1,6% du PIB (contre 2-3% en ASS).

Chapitre 2 – Protection sociale

La protection sociale est devenue une priorité pour le gouvernement mauritanien, mais il y a un manque d'analyse des implications fiscales, de soutenabilité, et de l'efficacité des dépenses existantes. En ce qui concerne l'assistance sociale, le gouvernement Mauritanien a des objectifs ambitieux d'extension de la couverture et des niveaux de prestations pour les plus pauvres. Cette ambition permettra aux dépenses de protection sociale de la Mauritanie de converger vers les dépenses moyennes des pays d'ASS. En ce qui concerne les pensions et les subventions, les travaux d'analyse entrepris au cours de la dernière décennie présentent de grandes lacunes, notamment en ce qui concerne leur impact fiscal et les réformes nécessaires pour garantir leur soutenabilité. Sur l'ensemble de ces trois piliers de la protection sociale, une amélioration de l'efficacité des dépenses est essentielle pour améliorer la prestation de services.

Les dépenses d'assistance sociale ont augmenté régulièrement au cours de la dernière décennie, mais elles restent largement déterminées par la réaction aux chocs et sont inférieures aux moyennes régionales.

L'expansion des transferts alimentaires et d'autres programmes de réponse aux chocs (comme Elmaouna) a été le principal moteur des dépenses d'assistance sociale au cours de cette période. Malgré l'augmentation des dépenses liées aux chocs suite à la persistance et à l'aggravation des sécheresses, il reste possible d'améliorer la planification et la coordination des dépenses. Il manque actuellement un mécanisme formel pour coordonner ces dépenses. Le programme national de transfert social, Tekavoul, a également connu une expansion rapide depuis sa création en 2017. Toutefois, à 0,17% du PIB en 2020 (sans compter le soutien de la COVID-19), la Mauritanie dépense moins que les moyennes régionales en ASS (1,3%) et le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (MENA, 1,7%). Les plans du gouvernement visant à étendre la couverture de Tekavoul à 100 000 ménages et la prestation annuelle des ménages de 6 000 MRU à 14 400 MRU porteront les dépenses de la Mauritanie à 0,81% du PIB pour l'assistance sociale d'ici 2024, ce qui est plus proche des niveaux régionaux.

En ce qui concerne les pensions, le système privé ne couvre actuellement qu'une petite partie de la population et subira des pressions financières à mesure que la démographie mauritanienne évoluera. La pension privée compte 60 366 cotisants actifs et 30 124 retraités, soit respectivement 2,4% de la population en âge de travailler et 13,2% de la population âgée, ce qui est inférieur aux pays pairs. Alors que les taux de cotisation globaux de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) sont proches de ceux des autres pays de la région, la part destinée aux pensions est faible. Cela a un impact sur les prestations, qui semblent adéquates dans les premières années, mais qui diminuent considérablement à un âge plus avancé. Les recettes totales de la CNSS dépassent actuellement les coûts des pensions avec un excédent équivalent à 0,15% du PIB. Toutefois, la part des recettes totales de la CNSS consacrée à la branche des pensions n'est pas suffisante pour financer les coûts des pensions. En l'absence de réformes critiques concernant l'âge de la retraite, les taux de cotisation, la mesure des gains et l'indexation de l'inflation, les projections indiquent que la branche des pensions de la CNSS continuera à fonctionner en déficit et avec des prestations moins adéquates pour les retraités dans les décennies à venir.

De sa part, le régime public de retraite couvre une part encore plus réduite de la population, mais offre des prestations plus généreuses, et accuse actuellement un déficit qui s'est creusé au cours des dernières années.

La pension publique compte 40 923 cotisants actifs et 29 420 retraités, ce qui ne représente respectivement que 1,6% de la population en âge de travailler et 12,9% de la population active. Les taux de cotisation à la pension publique sont élevés (18%). Cela est principalement dû à (i) un taux d'accumulation généreux (2,65%) et (ii) le calcul des pensions sur la base des salaires de dernières années de la carrière d'un fonctionnaire, ce qui va à l'encontre des meilleures pratiques internationales. En conséquence, les dépenses de retraite sont constamment supérieures aux recettes entraînant un déficit de 0,42% du PIB en 2019. En l'absence de réformes de la base de salaire, du taux d'accumulation, et de l'indexation des pensions à l'inflation, ce déficit devrait plus que doubler pour atteindre 0,9% du PIB au cours des prochaines décennies.

Les subventions représentent la plus grande part des dépenses de protection sociale et ont le potentiel d'exacerber les défis budgétaires existants.

Au cours de la dernière décennie, les dépenses de subventions ont été de plus en plus portées par les subventions alimentaires suite à l'introduction des boutiques EMEL après la sécheresse de 2011. Étant donné que le prix du carburant est fixé par le gouvernement à la pompe, le coût des subventions au carburant a régulièrement diminué depuis le pic de la crise mondiale du carburant. Toutefois, cette politique est risquée et aurait à la longue des effets budgétaires négatifs, car la hausse des prix du pétrole et la dépréciation graduelle de la monnaie pourraient devenir un lourd fardeau budgétaire à l'avenir. De leur part, les subventions à l'électricité ont diminué depuis 2015, après que le Gouvernement a engagé une politique de limitation/réduction des appuis budgétaires alloués à certaines entreprises publiques, dont la SOMELEC. Ceci dans le contexte d'un plan de redressement pour leur permettre de parvenir à l'équilibre financier à travers la réduction des pertes d'énergie et la rationalisation de la subvention d'exploitation, la non-accumulation d'arriérés de factures des administrations publiques vis-à-vis de la SOMELEC (règlement des factures fraîches dans les délais), l'amélioration du recouvrement des comptes clients. Parallèlement, les subventions aux intrants agricoles introduites à la suite de la sécheresse de 2011 ont été perçues comme profitant davantage aux

grands producteurs agricoles qu'aux personnes souffrant d'insécurité alimentaire, et ont donc été réduites depuis 2013.

Plusieurs réformes pourraient contribuer à améliorer l'efficacité des dépenses de protection sociale en Mauritanie.

L'adoption d'un mécanisme de tarifs flexible pour le carburant et la réforme des subventions alimentaires inefficaces permettraient de dégager l'espace fiscal nécessaire à des programmes d'assistance sociale mieux ciblés. Cela inclut l'expansion prévue par le gouvernement de la couverture et des prestations du programme de transfert social Tekavoul. L'accent mis sur les réformes qui améliorent la coordination des dépenses sensibles aux chocs, telles que la création d'un véhicule financier commun, permettrait également de générer des gains d'efficacité à long terme. Le système de retraite a également besoin d'une réforme importante. Pour la pension privée, les réformes à court terme comprennent l'extension de la période salariale sur laquelle la pension est basée. Parallèlement, les réformes à plus long terme consistent à relever l'âge de la retraite et les taux de cotisation, ainsi qu'à introduire une indexation des prestations sur l'inflation. Un ensemble équivalent de réformes du régime de retraite public, associé à la réduction du taux d'accumulation, permettrait de réaliser des économies budgétaires équivalentes à 0,64% du PIB.

Chapitre 3 – Éducation

Au cours des deux dernières décennies, l'amélioration de l'éducation a été une priorité constante pour le développement économique en Mauritanie, mais les résultats de l'éducation restent faibles.

Bien que l'éducation est un pilier de la SCAPP, la performance du secteur de l'éducation en Mauritanie a connu des faibles résultats à travers plusieurs dimensions. Malgré un accès adéquat à l'enseignement primaire, le pays n'a pas encore réalisé son objectif d'éducation fondamentale universelle avec un taux net de scolarisation de 77%. De plus, les taux d'abandon et de redoublement élevés dans les dernières années du primaire conduisent à une lente amélioration de l'achèvement du cycle primaire, qui est aussi marquée par d'importantes disparités selon les groupes socio-économiques et les régions. La Mauritanie souffre aussi des faibles résultats d'apprentissage qui sont associés à la faible performance des enseignants et à la faible disponibilité des intrants. Le ratio élèves/enseignants est

adéquat, mais d'importantes inégalités régionales existent. En particulier, les écoles rurales sont confrontées à un déficit d'enseignants.

Bien que les dépenses d'éducation suivent une tendance à la hausse depuis 2018, elles restent cependant modestes. Les dépenses d'éducation ont augmenté pour atteindre 11,9% des dépenses totales et 3% du PIB en 2020. Pourtant elles restent bien en-dessous de la cible mondiale de 15% du budget et de 4% à 6% du PIB. De même, l'écart de dépenses d'éducation entre la Mauritanie et ses pairs reste grand. La répartition des ressources reflète la priorité accordée par le gouvernement à l'éducation de base, où la majorité des élèves sont inscrits, mais la structure des dépenses révèle certaines inefficacités. Par exemple, la part de l'éducation primaire dans les dépenses publiques était de 56,1% en moyenne entre 2015 et 2020, tandis que l'enseignement primaire accueille près de 73% des élèves. Bien qu'en général les dépenses par habitant dans l'enseignement supérieur seront plus élevées que les dépenses dans l'enseignement primaire, il y a une opportunité de réallouer des ressources du surfinancement de l'enseignement supérieur qui reçoivent près de 18% des ressources pendant qu'ils n'accueillent que 2% des étudiants.

Les dépenses publiques en éducation sont absorbées par les dépenses de personnel, y inclus les salaires et les indemnités, au détriment des intrants essentiels. Les dépenses de personnel ont plus que doublé entre 2010 et 2020 et représente environ 85% du budget du secteur d'éducation. La composition des dépenses de personnel reste dominée par les salaires et les indemnités qui sont bien supérieurs à ce qui est observé dans l'ASS. Malgré les efforts du gouvernement d'investir dans le secteur de l'éducation, les dépenses en capital, essentiellement de source extérieure, ont été affectées par l'assainissement budgétaire et la nature volatile de l'aide extérieure. Entre 2015 et 2019, le budget des dépenses courantes en éducation a été sous-utilisé de seulement 2,6% en moyenne entre 2015 et 2019, ce qui est relativement bien. En revanche, l'exécution du programme d'investissement (sur financement interne) du secteur a été nettement sous-performant.

L'augmentation du temps d'enseignement effectif et la réduction des taux d'abandon et de redoublements

pourraient améliorer les résultats scolaires et générer des gains d'efficacité pour le secteur. Comparé au Togo ou à la Gambie, la Mauritanie a des coûts élevés par élève dans l'enseignement primaire public, mais enregistre de faibles résultats scolaires. Les redoublements et les abandons dans les écoles primaires publiques et secondaires entraînent des coûts budgétaires pour le Gouvernement, soit près de 0,2% du PIB. Le faible temps d'enseignement réel dans les écoles primaires publiques est également une source d'inefficacité, coûtant environ 5% des dépenses publiques d'éducation et 0,1% du PIB.

La gouvernance du système éducatif reste à améliorer. La gestion est centralisée avec peu de redevabilité. Toutes les décisions relatives à la gestion des personnels qui ont une incidence financière sont prises au niveau central. La tendance à la centralisation se retrouve au niveau même de l'administration centrale où le cabinet engage les trois quarts des dépenses de fonctionnement hors personnel au niveau central et toutes les dépenses non obligatoires du personnel. De plus, les budgets des écoles sont faibles et tout dispositif de contrôle et de gestion financière n'existe encore pas au niveau des écoles. Un autre problème de gouvernance consiste dans le fait l'affectation des enseignants dans les régions ne s'appuie pas sur des critères précis et amplement documentés, ni sur des outils fonctionnels de nature à faciliter des affectations équitables des enseignants. En même temps, le nombre des enseignants qui sont en classe reste inconnu. Finalement, les données précises et à jour ne sont pas régulièrement disponibles, ce qui nuit à la bonne prise de décision, et à la bonne gestion et affectation des enseignants

Le renforcement des systèmes et la réallocation des ressources publiques pourraient générer d'importants avantages au secteur éducatif. La Mauritanie peut remédier aux inefficiences internes en réduisant les taux d'abandon et de redoublement dans l'enseignement primaire et secondaire. Cela peut se faire en se concentrant sur les méthodes d'enseignement pour les élèves ayant des difficultés d'apprentissages et en assurant le bon fonctionnement des systèmes de (i) distribution des manuels scolaires, et (ii) d'évaluation et d'identification des élèves dans le premier cycle du secondaire. Le pays devrait également améliorer la formation initiale des instituteurs et limiter le nombre d'admis aux ENI aux candidats qui ont les compétences de base afin de réduire les inefficiences de

l'enseignement. Il est aussi important que le Gouvernement investisse dans le système de gestion de l'information de l'éducation, et de la mise en place d'une base de données de ressources humaines intégrée régulièrement mise à jour, ce qui permettrait d'améliorer la pertinence et la qualité des données. Quant aux finances publiques, le gouvernement devrait profiter de l'opportunité de réallouer les ressources de l'enseignement supérieur à l'enseignement primaire, ce qui répondra aux besoins de la moitié des étudiants tout en tenant compte de l'équité.

Chapitre 4 – Investissements publics

L'investissement public en Mauritanie peut être un moteur plus important de la croissance et de la réduction de la pauvreté si l'efficacité des dépenses publiques en investissement s'améliore. Malgré l'importance des investissements comme moteur de la croissance et de l'inclusion, en moyenne, les pays perdent plus d'un tiers de ces avantages potentiels en raison d'inefficacités (IMF, 2015). En effet, la qualité des infrastructures est étroitement liée à leur bonne gouvernance — c'est-à-dire aux institutions et aux cadres de gestion des investissements publics (PIM, de son acronyme anglais Public Investment Management). Malgré des niveaux élevés soutenus d'investissements publics au cours de la dernière décennie — supérieurs à la moyenne en ASS malgré la fin du supercycle des matières premières —, la Mauritanie accuse un retard par rapport à la majorité des pays comparateurs en termes de la qualité et le stock des infrastructures. Le décalage entre la quantité d'investissements publics et la qualité des infrastructures, met en évidence des inefficacités et une faible gestion des investissements publics. Le FMI (IMF, 2020) constate que la Mauritanie perdrait plus de 60% des bénéfices potentiels de ses investissements en raison de processus PIM inefficaces.

L'investissement public dispose d'un cadre législatif et réglementaire qui régit les principales étapes du cycle de l'investissement public, mais il reste insuffisant et souvent fragmenté. Les arrangements institutionnels, les mandats, les procédures, les normes et les responsabilités sont définis dans les principaux textes de loi et règlements relatifs aux différentes étapes de l'investissement public. En 2016, le MAEPSP a développé un cadre institutionnel pour la gestion des investissements, qui est depuis devenu le cadre organisationnel principal pour la gestion

des investissements publics. Mais la mise en place de ce cadre est incomplète. La loi budgétaire annuelle n'est pas exhaustive. Par conséquent, l'investissement public est parfois réparti entre différents budgets. Bien que le pays dispose d'un cadre institutionnel formel pour les marchés publics conforme aux normes internationales, les pratiques opérationnelles sont à la traîne. Enfin, alors que le pays a renforcé son cadre PPP depuis 2017, avec un cadre légal et institutionnel approprié, les contrôles et contreponds sont insuffisants, et, en général, les fonctions d'audit doivent être renforcées.

Dans l'ensemble, le cadre du PIM Mauritanien présente les caractéristiques des pays fortement dépendants de l'aide étrangère. L'alignement sur les priorités nationales a été renforcé ces dernières années, mais la hiérarchisation et l'identification correcte des projets restent limitées. En outre, la planification des investissements publics manque de règles et d'objectifs budgétaires durables à long terme. Bien que le cadre institutionnel de l'évaluation soit en place, il reste l'un des domaines présentant les plus grandes lacunes. Dans la pratique, la qualité des études de faisabilité n'est pas claire car les études ne sont pas publiées, et le rôle du Comité interministériel d'analyse de programmation de l'investissement public (CAPIP) reste marginal. La mise en œuvre, l'ajustement, et la gestion des actifs sont limités en raison du manque de capacité et de cadres institutionnels. De plus, il n'existe pas de stratégie de gestion des actifs publics ni de gestion centralisée des actifs.

Le Programme d'investissement public (PIP) 2020-2022 devrait contribuer positivement à l'économie, mais cela dépend fortement des sources de financement et du taux de rendement des projets. Il est important de comprendre l'impact macroéconomique que les projets d'investissement potentiels peuvent avoir pour réduire les risques budgétaires et assurer la maximisation des ressources limitées. Les estimations suggèrent que le PIP (2020-2022) aurait un impact positif sur le PIB réel à travers une augmentation de la demande globale. Cependant, des scénarios alternatifs suggèrent que l'impact du PIP dépend de manière significative du profil de financement et du taux de rendement des projets. Ces résultats soulignent l'importance d'une gestion adéquate des infrastructures qui renforce les phases d'évaluation transparentes, la mise en œuvre adéquate, et le suivi.

Le renforcement de la gestion des investissements publics pourrait générer d'importants avantages. Dans un contexte de haut risque de surendettement et de grands besoins d'investissement pour combler le déficit d'infrastructures, un système de PIM solide sera essentiel pour assurer des retours sur investissement élevés et améliorer la qualité de l'infrastructure. Dans ce contexte, cinq domaines de recommandations prioritaires incluent le besoin : (1) de renforcer les systèmes de budgétisation des investissements pour assurer une comptabilité et un suivi intégré des dépenses d'investissement ; (2) d'opérationnaliser les principaux instruments d'évaluation déjà fournis dans le cadre normatif et renforcer le rôle du CAPIP ; (3) : de remédier aux lacunes de la gestion des actifs publics ; (4) de renforcer les mécanismes d'audit ; (5) et de renforcer le cadre PPP. La réforme du système des marchés publics est aussi une priorité parce qu'elle détermine en grande partie l'efficacité des dépenses publiques d'investissement.

Résumé des recommandations de politiques

Le Tableau 0.1 résume les actions politiques découlant de l'analyse de chaque chapitre pour améliorer la performance des services publics et renforcer la viabilité budgétaire en Mauritanie. Les actions recommandées ont été conçues pour être compatibles avec la capacité de la Mauritanie à les mettre en œuvre, en s'appuyant sur l'analyse du rapport, et sur l'expérience acquise dans les pays pairs. La mise en œuvre de ces mesures commencerait à libérer de l'espace budgétaire pour des investissements maintenant et des dépenses sociales plus efficaces tout en maintenant la soutenabilité budgétaire et celle de la dette publique. En total, une plus grande efficacité des dépenses et une meilleure mobilisation des recettes pourraient ajouter 3,1% du PIB au solde budgétaire par an. Il faut noter que ce chiffre est un seuil inférieur (*lower bound*) car il n'a pas été possible de quantifier les effets positifs attendus de certaines réformes en raison de l'insuffisance des données.

Tableau 0.1: Résumé des actions politiques sélectionnées, calendrier de mise en œuvre et gains fiscaux potentiels

Mesures politiques	Détail de l'action politique	Horizon	Potentiel gain fiscal (% du PIB)
1) Macro-fiscal			
R1.1 : Assurer la soutenabilité de la dette publique	Maintenir une stratégie d'emprunt prudente qui favorise les financements concessionnels	CT-MT	
	Réduire le nombre d'exonérations de TVA, en particulier en éliminant celles concernant les intrants de l'industrie et du secteur de l'agro-alimentaire	CT	0,5-0,7
	Mettre en place un plan de remboursement total des crédits de TVA pour éviter l'accumulation future d'arriérés de TVA	CT	0,1-0,2
R1.2 : Renforcer la mobilisation des recettes	Intégrer les avantages en nature dans l'assiette de l'ITS	CT	0,2-0,5
	Revoir l'ensemble du système d'incitation à l'investissement (en particulier les exonérations de droits de douanes), en privilégiant notamment la mise en place de mesures d'incitation, ciblées exclusivement sur la réduction directe du coût du capital et limitées à une période de temps relativement courte	MT	0,8-1,0
	Supprimer les dépenses fiscales s'apparentant à des transferts sociaux et les remplacer par des dépenses budgétaires mieux ciblées	MT	neutre

>>>

Tableau 0.1: Résumé des actions politiques sélectionnées, calendrier de mise en œuvre et gains fiscaux potentiels

Mesures politiques	Détail de l'action politique	Horizon	Potentiel gain fiscal (% du PIB)
2) Protection social			
R2.1 : Renforcer les programmes d'assistance sociale	Augmenter progressivement le montant des transferts monétaires du programme national Tekavoul de 6.000 MRU (en 2021) à 14.400 MRU (en 2024)	MT	
	Établir un véhicule financier commun (VFC) pour la réponse aux chocs, ce qui aidera à améliorer l'efficacité des dépenses en matière de la sécurité alimentaire et réduire les risques budgétaires	CT	0,3
R2.2: Adopter un ensemble de réformes pour rendre les pensions privées viables	Augmenter l'âge de la retraite à 63 ans en 2050 et à 65 d'ici 2070 pour tenir compte des améliorations prévues de l'espérance de vie	CT	
	Augmenter le taux de cotisation de 1% à 5% pour les employés et de 8% à 10% pour les employeurs	MT	0,07
	Introduction de l'indexation de l'inflation	MT	0,02
	Prolonger la période de salaire sur laquelle la pension est basé	CT	
R2.3 : Adopter un ensemble de réformes pour réduire le coût fiscal du système public de retraite	Prolonger la base salariale sur laquelle sont calculées les pensions au niveau d'un an chaque année jusqu'à ce qu'elle atteigne 30 ans.	MT	0,15
	Réduire le taux d'accumulation de 2,7% à 1,7%, échelonné sur 10 ans	MT	0,05
	Passer de l'indexation ad hoc à l'indexation des pensions sur l'inflation en cours de paiement à partir de 2022	MT	0,44
	Introduire une indexation régulière du plafond de cotisation	MT	
R2.4 : Améliorer l'allocation des ressources	Adopter un mécanisme flexible pour les prix des carburants et l'électricité et de réorienter ces dépenses vers les programmes d'assistance sociale mieux ciblée	MT	
	Réformer les programmes de subventions alimentaires de manière à s'assurer de leur efficacité et d'un meilleur ciblage vers les ménages pauvres	MT	
3) Education			
R3.1 : Remédier les inefficiences internes	Réduire les taux d'abandon et de redoublement dans les écoles primaires et dans les écoles secondaires	MT	0,2
R3.2 : Réduire les inefficiences de l'enseignement	Améliorer la formation des enseignants	CT	0,1
	Garantir un temps d'apprentissage effectif à l'école	MT	0,1
	Établir des critères clairs pour l'affectation des enseignants et le recrutement des enseignants contractuels	MT	0,1
R3.3 : Améliorer l'efficacité des systèmes	Mettre en place une base de données RH intégrée régulièrement mise à jour	MT	
	Renforcer l'opérationnalisation du système de gestion de l'information sur l'éducation	MT	
	Intégrer les classifications fonctionnelles des dépenses au système de gestion financière	MT	
	Mettre en place un système de classification qui permet d'identifier les types spécifiques de primes et indemnités dans la gestion des finances publiques	MT	
R3.4 : Améliorer l'allocation des ressources	Continuer la tendance de hausse des dépenses publiques en éducation, priorisant l'éducation fondamentale	CT-MT	

>>>

Tableau 0.1: Résumé des actions politiques sélectionnées, calendrier de mise en œuvre et gains fiscaux potentiels

Mesures politiques	Détail de l'action politique	Horizon	Potentiel gain fiscal (% du PIB)
4) Investissements publics			
R4.1 : Renforcer les systèmes de budgétisation des investissements	Harmoniser la budgétisation et le suivi des projets financés sur ressources domestiques et externes, en intégrant le capex financé par les ressources externes dans le compte du Trésor public.	MT	
	Mise en place d'un portail national des marchés publics (PNMP)	CT	
	L'établissement d'un système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP) peut aider à atteindre ces objectifs	CT	
	Renforcer l'exhaustivité et la coordination budgétaires en mettant en œuvre l'annexe prévue à l'article 42 (12) de la LOLF et en institutionnalisant la coordination entre les ministères des Finances et de l'Économie	MT	
R4.2 : Opérationnaliser les principaux instruments d'évaluation	Supprimer toute exemption à l'évaluation obligatoire des projets d'investissement public ou réglementer strictement l'utilisation de l'article 12 du décret 216-179	CT	
	Assurer la mise en œuvre des MTEF (2021-2023)	MT	
	Etablir une grille standard d'analyse des risques en complétant le manuel d'évaluation existant.	CT	
R4.3: Remédier aux lacunes de la gestion des actifs publics	Centraliser la responsabilité institutionnelle sur la gestion d'actifs ou rationaliser le contexte actuel	MT	
	Mise en œuvre d'une stratégie d'opérationnalisation de la comptabilité d'exercice et de la comptabilité d'actifs (tableau d'État des comptes, normes comptables, instructions sur le fonctionnement des comptes)	MT	
	Établir des méthodologies standard pour évaluer les besoins d'entretien de l'infrastructure	MT	
R4.4 : Renforcer les mécanismes d'audit	Prévoir des mécanismes d'ajustement des projets	CT	
	Fournir à la Cour des comptes des manuels pour l'audit ex-post des projets d'investissement	CT	
R4.5 Renforcer le cadre PPP	Systématiser l'audit externe des grands projets et publier largement les résultats	CT	
	Confier les coûts aux organismes de réglementation	CT	
	Améliorer la gestion des propositions non sollicitées pour les PPP en exigeant un appel d'offres ouvert dans de tels cas	CT	

Notes: CT= Court terme (0-1 an); Moyen terme (>1 an).

Introduction

La Mauritanie est un pays aride et faiblement peuplé qui est l'un des moins développés du monde. Géographiquement, la Mauritanie relie le Maghreb arabe et l'ouest de l'Afrique subsaharienne (ASS). Elle se caractérise par une très faible densité de population de 4,3 personnes par kilomètre carré en 2018, ce qui est bien inférieur aux 45,2 en ASS. Bien qu'étant une économie dépendante des matières premières et disposant d'abondantes ressources minières (fer, or et cuivre), la Mauritanie reste l'un des pays les moins développés au monde, se classant 157e sur 189 pays selon l'Indice de développement humain (IDH) en 2020.

Avant la crise de COVID-19, la stabilité macroéconomique en Mauritanie s'est améliorée, mais la croissance par habitant et la réduction de la pauvreté étaient faibles. La chute des cours des matières premières en 2014-2015 a incité les autorités à prendre des mesures déterminées pour rétablir la stabilité budgétaire. En conséquence, la Mauritanie a enregistré un excédent budgétaire moyen d'1% du PIB en

2016-2019, ce qui la place au 1er rang en ASS en termes de position budgétaire. Le gouvernement a également lancé des réformes pour introduire la flexibilité du taux de change, améliorer l'efficacité de la politique monétaire et renforcer le cadre de supervision du secteur financier. Malgré le rétablissement de la stabilité macroéconomique, la croissance par habitant n'a atteint que 0,4% en moyenne sur la période 2016-2019 et la pauvreté mesurée au seuil de pauvreté à revenu intermédiaire inférieur (3,2 USD/jour PPP 2011) est projetée avoir légèrement diminué, passant de 23,8% en 2016 à 22,5% en 2019.¹ Des disparités spatiales et sociodémographiques persistent, touchant particulièrement les jeunes et les femmes.

La COVID-19 a révélé des vulnérabilités structurelles préexistantes de l'économie mauritanienne. Les programmes sociaux existants restent insuffisants pour protéger efficacement les vies et les moyens de subsistance contre les chocs économiques de grande ampleur. Le système de protection sociale est établi, mais il n'est pas

¹ Le taux de pauvreté officiel, basé sur le seuil de pauvreté national, a diminué de 44,5% en 2008 à 33% en 2014. Les résultats de l'enquête sur les ménages de 2019 ne sont malheureusement pas encore finalisés. Par conséquent, nous nous appuyons sur le seuil de pauvreté des revenus moyens inférieurs, qui est le plus proche du seuil de pauvreté national.

encore utilisé comme plateforme pour renforcer l'équité et l'efficacité des réponses aux chocs et des dépenses sociales dans tous les secteurs. D'une autre part, La faible base de compétences, due aux faibles résultats scolaires, n'a pas réussi à dynamiser le secteur privé, qui est également limité par une concurrence insuffisante et des financements inadéquats. La crise de la COVID-19 a également mis en évidence l'importance de disposer d'investissements publics performants pour combler les lacunes préexistantes en matière d'infrastructures. Il s'agit notamment de la pénurie et de la faible qualité des routes, qui nuisent à la connectivité des marchés et aux efforts de diversification, et de l'infrastructure numérique sous-développée qui entrave le développement d'une économie numérique créatrice d'emplois, ce qui s'est encore accentué après la crise de la COVID-19.

Le maintien de la viabilité budgétaire à long terme est l'un des principaux objectifs des plans de développement et de redressement du gouvernement après la COVID-19. Avec les pressions pour développer une économie inclusive qui répond aux besoins d'une population jeune et croissante, et tout en maintenant la viabilité de la dette publique, le gouvernement Mauritanien bénéficierait d'options pour mobiliser les recettes et améliorer l'efficacité des dépenses publiques. En Septembre 2020, le premier ministre, M. Mohamed Ould Bilal, a présenté le programme du gouvernement au parlement et a souligné que la viabilité budgétaire à long terme était une condition nécessaire pour améliorer la délivrance des services, la création d'emplois, et le développement une économie plus moderne et inclusive (Gouvernement de Mauritanie, 2020).

Ainsi, l'objectif de cette Revue des dépenses publiques (RDP) est de soutenir les efforts du gouvernement Mauritanien pour améliorer l'efficacité des dépenses et augmenter les revenus. Les RDPs de la Banque mondiale évaluent généralement de multiples dimensions des dépenses publiques, notamment l'efficacité, l'équité, et l'efficacité des dépenses publiques ainsi que la viabilité budgétaire. Cette RDP, cependant, met fortement l'accent sur l'amélioration de l'efficacité technique et, dans une certaine mesure, de l'efficacité allocative des dépenses publiques en vue de mettre en évidence les domaines dans lesquels les économies de dépenses pourraient soutenir l'objectif plus large d'accroître la marge de manœuvre budgétaire et d'améliorer la prestation de services dans

les secteurs sociaux clés. Cette RDP n'évalue pas l'aspect équité des dépenses en raison du manque de donnée. Tout d'abord, la classification budgétaire en Mauritanie n'est disponible qu'au niveau central et les dernières données sur les ménages qui étaient disponibles au moment où cette RDP a été réalisée dataient de 2014. Au-delà de l'examen des tendances en matière de dépenses, cette RDP explore les options permettant d'améliorer la mobilisation des recettes, ce qui contribuerait à fournir les ressources nécessaires pour financer la deuxième phase du plan de développement (SCAPP, 2021-2025) et soutenir le plan de relance COVID-19 du gouvernement pour 2021-2022 (ProPEP).

Dans ce contexte, le focus sectoriel de cette étude est motivé par les priorités du plan de développement, ainsi que par un résultat faible et des opportunités d'améliorer encore l'efficacité des dépenses dans des secteurs centraux pour la croissance inclusive. La Mauritanie a fait quelques progrès sur le programme de protection sociale depuis 2016, mais des défis subsistent pour améliorer la couverture, l'efficacité et la coordination de ces programmes. Par exemple, le système de retraite privé couvre une très faible part de la population active, tandis que le déficit budgétaire structurel du système de retraite public devrait se creuser à l'avenir. La Mauritanie présente actuellement l'un des indices de capital humain (ICH) les plus bas du monde, avec un score de 0,38, ce qui signifie qu'un enfant mauritanien né aujourd'hui n'atteindra que 38% de sa productivité potentielle à l'âge adulte. L'éducation est le principal frein au score ICH de la Mauritanie en raison des mauvais résultats scolaires. Enfin, le gouvernement a consacré des sommes considérables aux investissements publics (7,4% du PIB en moyenne sur la période 2010-2019) pour combler le déficit d'infrastructures. Néanmoins, la Mauritanie reste l'un des pays les moins équipés au monde en termes d'infrastructures, ce qui révèle des inefficacités dans les dépenses publiques et la gestion des investissements publics.

Plusieurs méthodes empiriques et bases de données sont utilisés pour évaluer la qualité et l'efficacité des dépenses publiques. Cette RDP s'appuie sur des ensembles de données nationales et internationales, notamment la base de données BOOST pour 2009-2020, les bases de données WDI, FMI et UNESCO. Des méthodes et modèles empiriques ont été utilisés tels que le Pension Reform

Options Simulation Toolkit (PROST), la Data Envelopment Analysis (DEA), et le modèle Macroeconomic Assessment of Public Investment Options (MAPIO), entre autres. Dans cette étude, la performance de la Mauritanie est comparée à celle de pays pairs régionaux, structurels et aspirationnels (voir Annexe I pour plus de détails). L'analyse s'est également appuyée sur les rapports PEFA (European Union, 2020) et PIMA (IMF, 2020).

Le reste du rapport est organisé comme suit. Le chapitre 1 examine le contexte macro-fiscal, en mettant l'accent sur l'évolution des dépenses publiques, la dynamique de la dette et la mobilisation des recettes. Le chapitre 2 fournit un examen du système de protection sociale du pays et comprend une évaluation des principaux régimes de protection sociale en termes de couverture, de dépenses et de niveaux de prestations. Le chapitre 3 se concentre sur le secteur de l'éducation en analysant les principaux résultats et la composition des dépenses d'éducation, en examinant l'efficacité de la gestion et de l'utilisation des ressources. Enfin, le chapitre 4 décrit les tendances en matière d'investissement public et évalue la qualité des infrastructures, tout en évaluant le cadre institutionnel de la gestion des investissements publics et les effets macroéconomiques du programme d'investissement public. Chaque chapitre se termine par une série de recommandations.

Développements macro-fiscaux



1.1 Contexte macro-économique

La croissance économique de la Mauritanie était sur une trajectoire ascendante graduelle avant la COVID-19, mais très faible si l'on tient compte de la croissance démographique rapide. Sur la période 2011-2015, la Mauritanie a connu une croissance de 4,5% soutenue par le boom minier et le Programme d'Investissement Public (PIP) ambitieux. Cependant, et en raison de la forte dépendance sur le secteur extractif, le pays a été fortement touché par la chute des prix des matières premières en 2015, provoquant une chute de la croissance à 1,3% en 2016. Grâce à des termes de l'échange plus favorables et aux efforts de diversification du gouvernement, la croissance a progressivement rebondi pour atteindre une moyenne de 3,8% en 2017-2019. Bien que le taux de croissance se soit amélioré, le revenu par habitant n'a pas suivi le rythme des pays pairs en raison de la forte croissance démographique (2,9% par an). En conséquence, l'écart de PIB par habitant s'est rapidement creusé entre la Mauritanie et ses pairs structurels et aspirationnels (Figure 1.1).

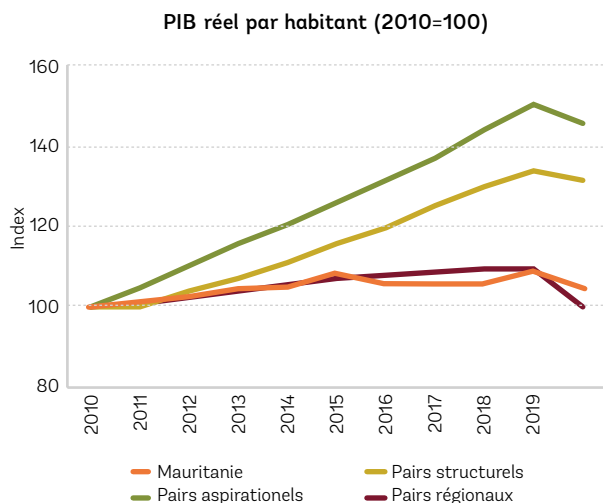
Les moteurs sectoriels classiques de la croissance sont restés les mêmes au cours de la dernière décennie. Les services non-exportables (commerce de détail, transport, et services publics) ont été le principal moteur de la croissance au cours de la dernière décennie (Figure 1.2). Cela est dû à des termes de l'échange favorables, du PIP, et du déplacement des travailleurs de l'agriculture rurale vers les villes urbaines dominés par les activités informelles (World Bank, 2020b). Le secteur agro-pastoral demeure un pilier de l'économie mauritanienne puisqu'il représente environ 30% de l'emploi et un pourcentage significatif des ménages pauvres. Cependant, la croissance du secteur était faible avec une moyenne d'1,9% sur la période 2010-2019 et très volatile avec un écart-type de 4,8%. Cette forte volatilité est dû aux changements climatiques, comme en témoigne la corrélation positive (0,4) entre la variabilité des précipitations et le PIB agricole. La contribution du secteur extractif a également fluctué, reflétant les problèmes de production de fer d'un côté et l'expansion de la production d'or de l'autre côté.

La structure inchangée et peu développée de l'économie mauritanienne se reflète également dans la composition des exportations. En 2011, les produits extractifs et les produits de pêche représentaient 99,5% des exportations de marchandises, tandis que les exportations manufacturières étaient quasi-inexistantes. Cette situation n'a pas beaucoup changé puisque les deux secteurs représentaient 98,5% des exportations totales en 2019 (Figure 1.3). Ces produits créent pas beaucoup de valeur ajoutée et ne contribuent pas beaucoup aux efforts de diversification du pays (World Bank, 2020b). Cette absence de diversification pourrait freiner la

croissance à long terme qui, selon le modèle de Hidalgo et Hausman (2009), est estimée à 2,8% par an jusqu'en 2027, soit — seulement 0,1% par habitant en supposant que la tendance démographique actuelle se poursuive.

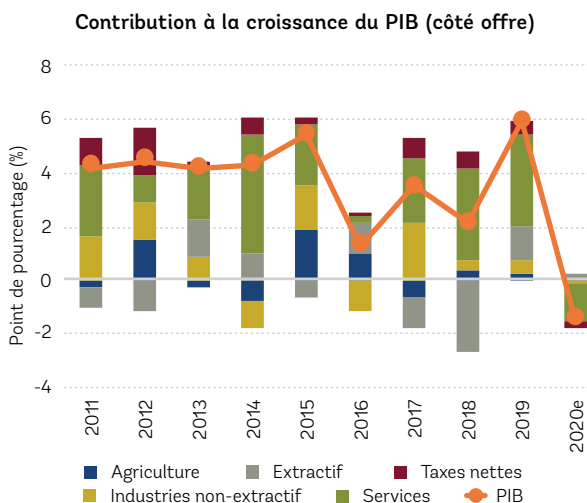
Avant la crise de la COVID-19, la stabilité macroéconomique s'est améliorée grâce aux politiques macroéconomiques prudentes des autorités mauritaniennes. En plus de la reprise graduelle de la croissance, l'inflation est restée modérée à 2,6% en 2018-2019. La remontée des prix internationaux des produits

Figure 1.1: Avant la COVID-19 l'écart de PIB par habitant s'est creusé entre la Mauritanie et ses pairs



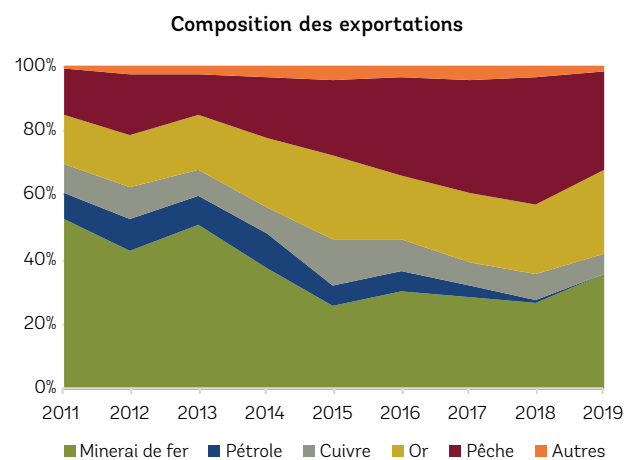
Source : ONS, MFMMod et calculs des auteurs

Figure 1.2: Les services étaient les principaux moteurs de la croissance en Mauritanie



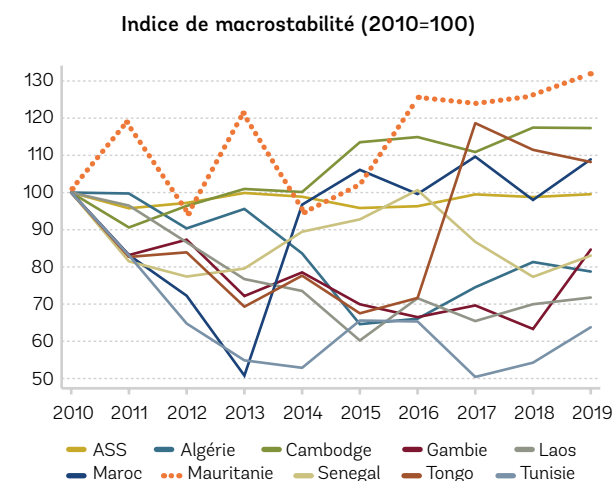
Source : ONS et calculs des auteurs

Figure 1.3: La structure des exportations reste dominée par les produits extractifs et les produits de la pêche



Source : BCM et calculs des auteurs

Figure 1.4: La stabilité macroéconomique était plus solide comparé aux pairs



Source : ONS, MFMMod et calculs des auteurs

miniers (exportations), la baisse des prix des produits alimentaires et du pétrole (importations) combinés aux efforts du gouvernement visant à maintenir une trajectoire budgétaire viable ont permis à la Mauritanie de dépasser les niveaux de stabilité macroéconomique de ses pairs régionaux, structurels, et aspirationnelles (Figure 1.4). De plus, l'amélioration des termes de l'échange a atténué les pressions externes et a permis à la BCM de répondre aux besoins de financement extérieur.

Cependant, des défis structurels majeurs subsistent et empêchent la Mauritanie de reconstruire un modèle de croissance plus soutenable et plus inclusif. Malgré les améliorations passées du Doing Business (DB) entre 2016 et 2019, l'environnement des affaires reste entravé par faible un accès au financement, une concurrence limitée, et des des problèmes fonciers. L'environnement difficile des affaires est aggravé par une faiblesse du capital humain, et la faible gouvernance économique. L'absence d'accords commerciaux préférentiels réduit encore d'avantage la connectivité commerciale. Enfin, d'importantes lacunes en matière d'infrastructure et de logistique, conjuguées à une connectivité limitée, augmentent les coûts des échanges commerciaux.

La crise de COVID-19 a affecté l'économie mauritanienne et a inversé des années de réduction de la pauvreté. Sur le plan intérieur, les mesures strictes de distanciation sociale ont entraîné une forte décélération de l'activité économique, notamment dans les secteurs du transport et du commerce de détail, qui représentent près de la moitié du PIB. Sur le plan extérieur, le ralentissement économique en Europe et en Chine (les principaux partenaires commerciaux de la Mauritanie) a réduit la demande d'exportations, notamment de poisson. En conséquence, l'économie s'est contractée de 1,5% en 2020 (Tableau 1.1). La crise induite par la pandémie a eu des répercussions sur le marché du travail, en particulier dans les zones urbaines où les mesures de distanciation sociale ont réduit l'activité économique dans les services et affecté les emplois informels. En conséquence, les travailleurs urbains ont subi des pertes d'emploi et une baisse de leurs revenus. Cela a annulé des années de réduction de la pauvreté et a fait plonger environ 48,000 personnes supplémentaires en extrême pauvreté.

À moyen terme, il est projeté que la croissance se redresse et atteind une moyenne de 4,1% en 2021-2023,

mais les perspectives macroéconomiques sont sujettes à des risques à la baisse. La croissance sera soutenue par la hausse de la production extractif notamment avec le démarrage de la production de gaz du champ gazier offshore de Greater Tortue/Ahmeyim (GTA) en 2023. La croissance du secteur non-extractif devrait reprendre progressivement avec cependant un haut degré d'incertitude lié au COVID-19 et la disponibilité de vaccins à grande échelle. Au niveau extérieur, une augmentation des prix internationaux du pétrole et/ou la diminution des prix du fer et de l'or, conjugués à une éventuelle réduction des IDEs, auront des répercussions néfastes sur le solde budgétaire, le compte courants ainsi que sur la position des réserves en devises. Les risques liés au changement climatique et à l'insécurité régionale demeurent une autre préoccupation qui pourrait affecter l'économie Mauritanienne négativement.

1.2 La situation budgétaire et celle de la dette extérieure se sont améliorées

En raison de la dépendance excessive à l'égard des industries extractives, la chute des prix des matières premières en 2014-2015 a pesé lourdement sur la position budgétaire. L'excédent budgétaire de 3,3% du PIB en 2013 s'est transformé en un déficit de 2,7% en 2015 en raison de la forte baisse des recettes des industries extractives (3,1% du PIB) qui a été accompagnée d'une augmentation de la hausse de la masse salariale et des dépenses d'investissement. Pendant ce temps, la politique de taux de change fixe a limité la capacité de la Banque Centrale de Mauritanie (BCM) à répondre au choc des termes de l'échange. Cela a conduit à une pression croissante sur les réserves, ce qui a incité la BCM à adopter une politique de taux de change plus flexible et à contracter des prêts non concessionnels. Bien que ces politiques ont permis d'alléger la pression sur les réserves, elles ont contribué à augmenter le ratio dette/PIB de 54,6% en 2013 à 76,5% en 2015.

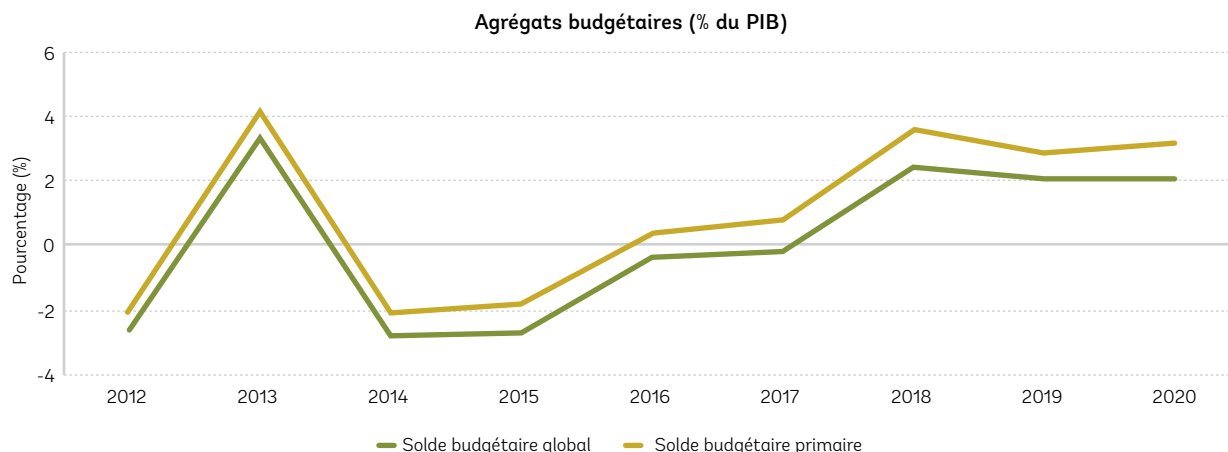
En réponse au choc des prix des matières premières de 2015, les autorités ont mis en œuvre un programme d'assainissement réussi qui a rétabli la stabilité budgétaire entre 2016 et 2019. La chute des prix des matières premières a incité les autorités à prendre des mesures décisives depuis 2016 pour rétablir la stabilité budgétaire (Figure 1.5). Par exemple, le gouvernement a amélioré la gestion de la masse salariale par le contrôle des

Tableau 1.1: Mauritanie Indicateurs macroéconomiques (2010-23)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	E2019	E2020	P2021	P2022	P2023
Économie réelle	(changement annuel, sauf indication contraire)													
PIB (nominal, milliards MRU)	155	190	200	217	200	200	225	242	251	279	293	312	333	365
Croissance du PIB réel	2.6	4.2	4.5	4.2	4.3	5.4	1.3	3.5	2.1	5.9	-1.5	2.7	3.7	6.0
Comptes Budgétaires	(pourcentage du PIB, sauf indication contraire)													
Dépenses	17.3	17.0	21.5	20.1	24.0	25.7	20.8	20.5	20.1	18.5	19.5	21.4	20.5	20.7
Revenues	16.9	17.0	19.0	23.5	21.2	23.0	20.5	20.3	22.6	20.6	21.5	19.7	19.9	20.5
Solde Budgétaire Primaire (hors dons)	-0.1	0.4	-2.3	3.6	-2.1	-3.2	-1.0	0.2	3.2	1.4	1.0	-1.2	0.0	0.5
Solde Budgétaire Primaire	0.5	0.8	-2.0	4.1	-2.0	-1.8	0.4	0.9	3.6	3.0	3.2	-0.6	0.5	1.0
Solde Budgétaire (hors dons)	-1.1	-0.4	-3.0	2.8	-2.9	-4.1	-1.8	-0.9	1.9	0.5	-0.1	-2.3	-1.1	-0.6
Solde Budgétaire (sans ISSD)	-0.5	0.0	-2.6	3.4	-2.8	-2.7	-0.4	-0.2	2.4	2.0	2.0	-1.7	-0.6	-0.1
Dettes Publiques (y compris la dette du Koweït)	56.9	53.1	55.7	54.6	65.1	76.5	73.7	70.9	76.9	73.4	73.5	72.9	71.6	68.0
Domestique	0.6	3.4	3.0	3.2	5.1	4.4	3.5	2.9	9.1	8.4	8.2	8.3	8.9	8.9
Externe	56.3	49.7	52.7	51.4	60.0	72.1	70.2	68.0	67.8	65.0	65.4	64.6	62.7	59.1
Dettes publiques (hors dette du Koweït)	41.3	40.2	41.9	42.1	50.9	61.2	59.3	57.6	63.8	61.2	61.8	61.5	60.7	57.8
Balance des Paiements	(pourcentage du PIB, sauf indication contraire)													
Solde du Compte Courant	-8.4	-29.9	-24.0	-17.2	-22.2	-16.9	-11.0	-10.1	-13.8	-10.8	-11.0	-14.6	-13.6	-6.8
Solde de la Balance de Commerce	5.6	-9.5	-8.0	-5.4	-10.7	-10.4	-7.8	-4.8	-10.0	-7.5	-7.3	-7.8	-7.2	-1.8
Importations	-48.7	-61.0	-48.0	-41.5	-40.0	-31.5	-29.7	-31.0	-36.9	-38.0	-38.5	-40.6	-38.8	-35.8
Exportations	54.3	51.4	40.0	36.2	29.3	21.1	21.9	26.1	26.9	30.5	31.2	32.8	31.6	34.1
Services (Net)	-10.9	-16.7	-13.1	-11.1	-9.4	-6.4	-5.2	-7.8	-6.1	-6.3	-7.4	-10.0	-9.2	-8.4
Revenues (Net)	-3.1	-3.7	-2.9	-2.7	-3.8	-2.9	-1.8	-1.4	-0.5	-1.1	-0.4	-0.5	-0.9	-0.3
Investissement Direct Étranger	3.0	11.6	20.9	15.4	7.6	8.1	4.2	8.7	11.0	11.6	12.3	13.6	12.8	9.2
Réserves brutes (millions US\$)	272	483	943	982	620	821	825	849	919	1,075	1,463	1,654	1,735	1,823
en mois d'importations de biens	1.7	2.3	3.6	3.9	2.8	5.1	5.2	4.9	4.2	4.5	5.8	6.0	6.4	6.8
en mois d'importations (biens et services)	1.3	1.9	2.8	3.1	2.3	4.2	4.4	3.9	3.6	3.8	4.9	4.8	5.1	5.5
Taux de change (moyenne, MRU/1US\$)	27.6	28.0	29.7	29.6	30.2	32.4	35.2	35.8	35.7	36.7
PIB (nominal, en millions de dollars US)	5,637	6,782	6,721	7,331	6,615	6,180	6,405	6,757	7,051	7,599	7,816	8,112	8,424	9,042

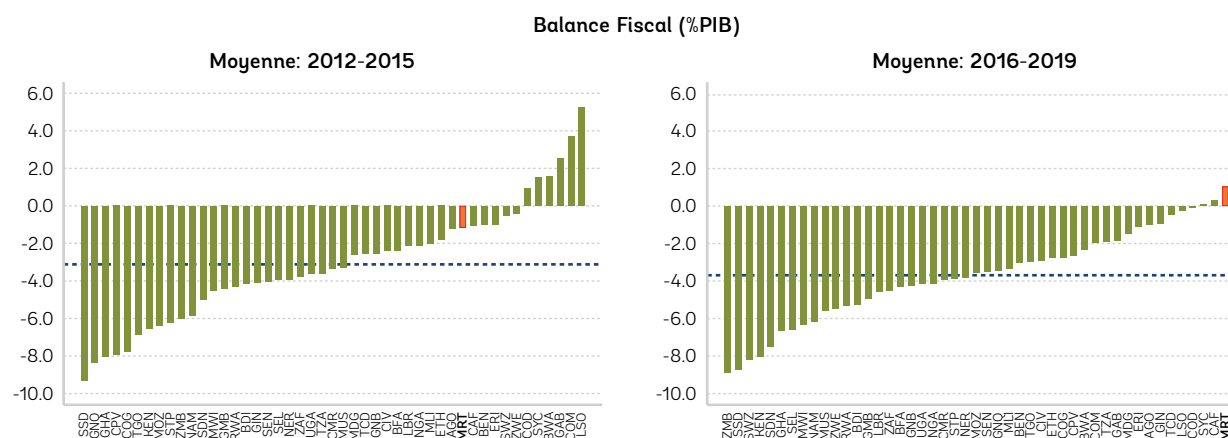
Source : Autorités mauritaniennes et calculs des auteurs

Figure 1.5: Depuis 2015, les agrégats budgétaires en Mauritanie se sont nettement améliorés....



Source : Ministère des finances et calculs des auteurs

Figure 1.6: ... positionnant le pays à la 1ère meilleure position en termes de solde budgétaire en ASS en 2016-2019



Source : MFMOD et calculs des auteurs. Notes : 1* The orange bar represents Mauritania. 2* The dashes blue line represents the original average.

travailleurs fantômes, l'introduction de l'enregistrement biométrique et l'amélioration des systèmes de gestion des ressources humaines. En outre, le gouvernement a intégré les dépenses des Entreprises Publiques à Caractères Administratives (EPA) dans le système central de gestion du trésor afin d'éliminer les dépenses extrabudgétaires, estimés à 1,2% du PIB. De même, il a intégré les projets d'investissement financés par l'extérieur dans le budget national et les a soumis à la procédure de sélection du PIP nouvellement conçu. En conséquence — et contrairement à la tendance observée en Afrique sub-saharienne (ASS) — la Mauritanie a enregistré un excédent budgétaire de 1% du PIB en 2016-2019, ce qui place le pays au 1er rang en ASS en termes de position budgétaire (Figure 1.6).

Malgré les effets négatifs de la COVID-19 sur l'activité économique, la position budgétaire est restée robuste en 2020. Le solde budgétaire primaire (hors dons) est resté en surplus de 1% du PIB en 2020, contre 1,4% du PIB en 2019. D'une part, l'excédent budgétaire provient de l'augmentation des revenus miniers et des recettes non fiscales exceptionnelles qui ont compensé la baisse des recettes fiscales (voir section 1.3.1 pour plus de détails). D'autre part, et bien que les dépenses aient augmenté de 1% du PIB en raison d'un soutien accru aux ménages vulnérables, elles n'ont pas augmenté comme prévu avec un taux d'exécution de seulement 80% vis-à-vis de la Loi de Finance Réctificative (LFR) de 2020. Cette sous-exécution reflètent en partie le ralentissement de l'activité

de l'administration publique notamment au cours du deuxième trimestre de 2020 lorsque le confinement a été imposé (voir section 1.4.3 pour plus de détails).

L'amélioration du solde budgétaire et la reprise de croissance avant COVID-19 a permis de réduire la dette publique de 76,5% du PIB en 2015 à 73,5% en 2020.

Cette baisse est principalement due à l'amélioration du solde budgétaire primaire qui a contribué à une réduction cumulée de 8% du PIB de la dette publique sur cette période (Figure 1.7). Les gains de croissance (avant la COVID-19) ont également contribué à la réduction de la dette publique. Cependant, 2018 a connu une augmentation de la dette de 6% du PIB en raison de la décision du gouvernement de reconnaître des arriérés d'une valeur de 8,6% du PIB envers la Banque centrale accumulée au cours des dernières années.² Si l'on exclut cette dette domestique unique, le ratio dette/PIB aurait été réduit à 68,1% du PIB en 2020.

La dette publique de la Mauritanie est principalement externe, mais à des conditions concessionnelles.

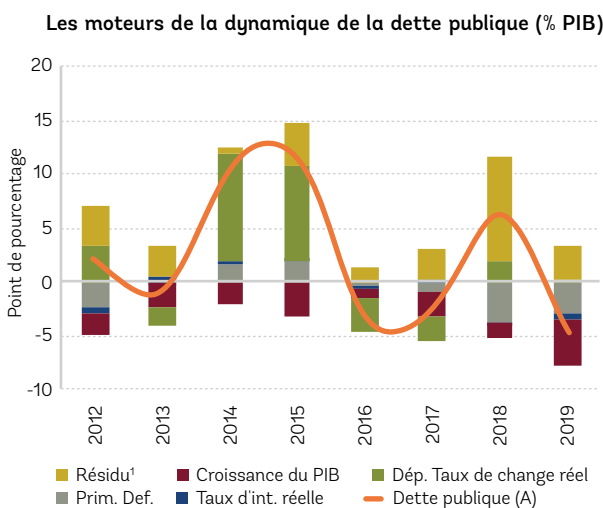
La dette extérieure continue de dominer la dette publique, représentant 89% de la dette totale en 2020 (Figure 1.8). Bien que ce ratio ait baissé par rapport aux 94%, il expose la Mauritanie aux fluctuations du taux de change. Ce pendant,

la composition de la dette extérieure a évolué vers des emprunts plus concessionnels. Suite au prêt de 300 millions de dollars US que l'Arabie saoudite a accordé à la BCM en 2015 pour soutenir les réserves en devise, le gouvernement a adopté une politique d'emprunt prudente qui a consisté à s'appuyer sur les dons et les prêts concessionnels auprès des multilatéraux. En conséquence, la part de la dette due aux créanciers multilatéraux sur la dette extérieure est passée de 59% en 2015 à 63% en 2020.

Bien que la dette publique reste soutenable, le risque de surendettement demeure élevé.

L'analyse conjointe de la Banque mondiale et du FMI sur l'Analyse de la Viabilité de la Dette (AVD) de septembre 2020 conclut que la Mauritanie reste exposée à un risque élevé de surendettement. Ce classement, qui est moins favorable que celui du Sénégal, du Togo et du Cambodge, a débuté en 2015 suite à la fin du super cycle des matières premières (Figure 1.9). Bien que le risque de surendettement soit élevé, la dette extérieure et la dette publique sont considérées comme étant sur une trajectoire viable, car elles devraient suivre une tendance à la baisse à long terme. L'AVD souligne la nécessité de maintenir des politiques d'endettement prudentes qui s'appuie plutôt sur les dons et les financements concessionnels.

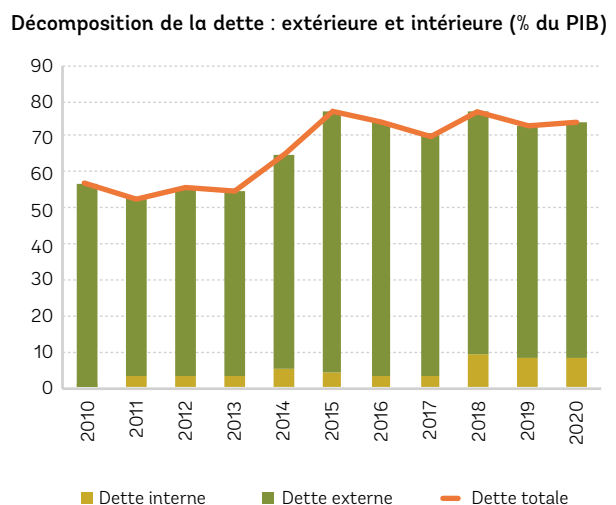
Figure 1.7: L'amélioration du solde budgétaire primaire a réduit le ratio dette/PIB...



Source : BCM et calculs des auteurs. Note : 1 Le résidu positif pour 2018 reflète une dette intérieure de 8,2 % du PIB émise en faveur de la banque centrale pour rembourser des arriérés qui ont été accumulés par les gouvernements précédents et qui n'ont pas été officiellement reconnus avant 2018.

2 La période de remboursement de cette dette est de 40 ans avec une période de grâce de 10 ans.

Figure 1.8: ... qui reste toutefois élevé, à environ 73% en 2020



Source : BCM et calculs des auteurs

Figure 1.9: Évolution du risque de surendettement pour la Mauritanie et ces pays pairs (2010-2020)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cambodie	Modéré	Modéré	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible
Gambie	Haut	Haut	Haut	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Détresse	Détresse	Détresse	Haut
Laos	Haut	Haut	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Haut	Haut	Haut	Haut
Mauritanie	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Haut	Haut	Haut	Haut	Haut	Haut
Senegal	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Modéré
Togo	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré

Source : Banque mondiale. Note : Le risque de surendettement n'est généralement disponible que pour les pays IDA. Par conséquent, la Mongolie, l'Algérie, la Tunisie et le Maroc sont exclus de ce classement.

Figure 1.10: La Mauritanie est en retard par rapport à ses pairs en ce qui concerne les pratiques de gestion et la transparence de la dette publiques

	Accessibilité des données	Couverture des instruments	Couverture sectorielle	Informations sur les derniers prêts contractés	Périodicité	Décalage temporelle	Stratégie de gestion de la dette	Plan d'emprunt annuel	Passifs contingents
Mauritanie	Vert	Orange	Orange	Rouge	Vert	Vert	Rouge	Rouge	Rouge
Togo	Vert	Vert	Orange	Vert	Vert	Vert	Vert	Orange	Orange
Mongolie	Vert	Vert	Orange	Rouge	Vert	Vert	Rouge	Rouge	Orange
Cambodge	Vert	Vert	Vert	Orange	Vert	Vert	Rouge	Rouge	Rouge
Sénégal	Orange	Vert	Orange	Vert	Vert	Orange	Vert	Orange	Rouge
Lao PDR	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge
Gambie	Vert	Vert	Orange	Vert	Vert	Vert	Rouge	Orange	Orange

Source : Banque mondiale Debt Reporting Heat Map.

Des efforts institutionnels ont été faits ces dernières années pour renforcer la coordination de la dette. Pour faciliter la coordination, un Comité National de la Dette Publique (CNDP) a été réactivé en 2018 avec des termes de référence actualisés. Il est impliqué dans le processus de sélection, de programmation et de suivi des investissements public. Par ailleurs, une interface commune a été mise en place en 2019 pour faciliter l'inclusion des paiements du service de la dette dans le système de dépenses. Finalement, en décembre 2020, le Ministère des Finances (MF) a lancé un nouveau site web dédié aux données sur la dette et a publié un bulletin annuel de la dette qui fournit, des données annuelles sur la dette par créanciers, sa composition en devises, les nouveaux engagements de la dette, et des indicateurs de risque.³

Néanmoins, d'importantes lacunes subsistent en termes de gestion et transparence de la dette publique. Le Debt Reporting Heat Map développé récemment par la Banque mondiale montrent que la Mauritanie est en retard à la plupart de ses pairs en ce qui concerne la transparence et la gestion de la dette publique (Figure 1.10).⁴ Ce retard concerne en particulier l'accessibilité aux informations sur les prêts contractés, les passifs contingents, le périmètre et la fréquence des statistiques, ainsi que le manque d'une stratégie d'endettement à long-terme et d'un plan d'emprunt annuel. De plus, la gestion de la dette est dispersée entre diverses institutions (Ministère de l'Économie et de l'Industrie, MF et BCM). Une bonne transparence et une gestion prudente de la dette sont essentielles pour prendre de bonnes décisions d'emprunt et assurer la soutenabilité

³ <http://www.dde.mr/>

⁴ <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/debt-transparency-report>

de la dette à long terme. De même, les créanciers, ont besoin d'informations complètes pour évaluer la dette du pays ainsi que les opportunités d'investissement. La transparence est également importante vis-à-vis des citoyens afin de tenir le gouvernement redevable et de demander des comptes sur les conditions et le but de la dette.

1.3 Mobilisation des recettes intérieures et extérieures

1.3.1 Caractéristiques principales de la fiscalité en Mauritanie

Réformes fiscales récentes ou en cours

Durant la dernière décennie, les autorités mauritaniennes ont effectué de nombreuses réformes des règles fiscales à travers de Lois de Finances successives. Les principales réformes de politique fiscale mises en œuvre par la Mauritanie au cours de ces dix dernières années ont porté sur les taxes directes, les accises, et la TVA (voir Annex II pour les détails). De nouveaux codes généraux des impôts et un nouveau code des douanes ont été adoptés. Un nouvel impôt sur les sociétés a été institué. Le nouveau code général des impôts modernisé de 2013 a été purgé des dispositions réglementaires contradictoires du code général des impôts de 1982. Le parlement a également voté et adopté un nouveau code des douanes en décembre 2017. Le nouveau impôt unifié sur les sociétés a été adopté par le parlement en avril 2019 et est entré en vigueur le 1er janvier 2020. Cela a simplifié la structure fiscale de l'imposition directe des bénéfices regroupant les Impôts sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (IBIC) et sur les Bénéfices Non Commerciaux (IBNC) dans le cadre de l'Impôt sur les Bénéfices des Entreprises des Particuliers (IBAPP). Enfin, d'un cadre juridique national relatif aux prix de transfert a été introduit en 2018.

Le nouvel accord que le gouvernement a signé en 2020 avec la société Kinross qui exploite la mine de Tasiast Sud pourrait aussi avoir des implications significatives sur les tendances des recettes. Selon cet accord, le gouvernement accordera à Kinross un permis d'exploitation de 30 ans pour Tasiast Sud en vertu du Code

minier de 2008 et de la Convention minière de 2012, avec un permis accéléré et la possibilité d'une exploitation minière précoce. L'accord prévoit également le rétablissement de l'exonération fiscale sur les taxes sur les carburants et le remboursement par le gouvernement à Kinross d'environ 40 millions de dollars de crédits de TVA impayés, avec un calendrier de paiement convenu jusqu'en 2025. En échange, Kinross effectuera un paiement de 10 millions de dollars au gouvernement après signature officielle des accords définitifs pour résoudre les questions litigieuses liées aux exonérations fiscales. Kinross effectuera un paiement supplémentaire de 15 millions de dollars à la réception de la licence d'exploitation de Tasiast Sud pour résoudre les litiges découlant de la demande antérieure de Kinross visant à convertir le permis d'exploration de Tasiast Sud en un permis d'exploitation. La Société Kinross a également accepté une mise à jour volontaire de la structure des redevances pour Tasiast équivalente à une hausse générale de taux de 3% par rapport aux taux de la convention de 2016 avec le gouvernement afin qu'elle s'aligne sur les conventions et codes miniers en vigueur en Mauritanie.⁵

Le gouvernement a également intensifié ses efforts pour renforcer l'administration fiscale. Il a mis en œuvre des réformes pour réduire et maîtriser l'incivisme fiscal et assurer l'intégrité du registre des contribuables. Le registre a été audité en 2018 pour éliminer les doublons et les numéros d'identification fiscale temporaires, et identifier les contribuables dormants ou non enregistrés. Une procédure est désormais en place au sein de l'unité de gestion des risques de la Direction Générale des Impôts (DGI) pour garantir des mises à jour régulières du registre et limiter le nombre de Numéros d'Identification Fiscale (NIF) inactifs. L'unité a été créée en septembre 2017. Les autorités ont également mis en place des procédures de télépaiement en 2019 pour faciliter les déclarations et le paiement des sommes dues, en particulier pour les grandes et moyennes entreprises soumises à la TVA et à l'impôt sur les bénéfices.

La DGI a aussi intensifié ces efforts visant à améliorer le recouvrement des arriérés d'impôts. La DGI a réalisé un inventaire des arriérés d'impôts, identifié les arriérés récupérables et mis en place des plans de règlement en 2018-2019. La Direction des entités publiques (DEP) et

⁵ <https://www.globenewswire.com/news-release/2020/06/15/2048090/0/en/Kinross-reaches-terms-with-Government-of-Mauritania-to-enhance-partnership.html>

Tableau 1.2: Arriérés DGI au 31 décembre 2018

Période	Montant (MRU)	Montant (% du PIB)
Montant des arriérés au 31/12/2018	5 499 647 481	2.2
Montant des arriérés de 2018 au 31/12/2018	596 074 805	0.2
Montant des arriérés antérieurs au 01/01/2018 au 31/12/2018	4 903 572 675	1.9

Source : Rapport PEFA 2020

la Direction de la vérification et des enquêtes fiscales (DVEF) suivent maintenant rigoureusement les efforts de recouvrement. Le recouvrement des arriérés les plus anciens (de plus de 12 mois) qui représentaient, par exemple près de 90% des arriérés DGI au 31 décembre 2018, devrait rester une priorité compte tenu des sommes en jeu (Tableau 1.2).

La Direction Générale des Douanes (DGD) a également amélioré les mécanismes d'inspection et d'évaluation. Les autorités ont renforcé les unités douanières et leur capacité à gérer efficacement le bureau national d'évaluation et ont pris les mesures appropriées pour opérationnaliser cet outil, y compris l'élaboration d'un guide des procédures. Le MF a numérisé et mis en ligne les litiges dans le système SYDONIA et numérisé les exemptions depuis décembre 2019. La DGD a également lancé un nouveau programme de renforcement des inspections après dédouanement, avec l'assistance technique du FMI.

Les principales réformes en cours concernent l'administration de l'impôt et sa modernisation pour un meilleur suivi de la mobilisation fiscale. Ces réformes qui portent essentiellement sur la gestion des risques et l'amélioration du reporting incluent :

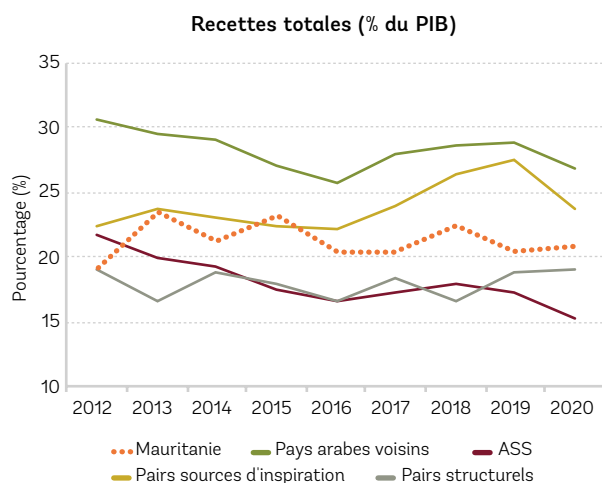
- Poursuite des travaux de fiabilisation du fichier des contribuables entrepris depuis 2018 ;
- Cartographie des processus et des risques ;
- Elaboration d'un outil de reporting intégré au système d'information de la DGI (Jibaya) permettant d'analyser et piloter les missions de la DGI (suivi des taux de déclaration mensuelle de TVA et d'IMF, et du taux de paiement mensuel de TVA et du taux de paiement de l'IMF à échéance ; et
- Mise en œuvre de procédures additionnelles de télépaiement en 2021-2022 pour, à terme, rendre le paiement en ligne obligatoire pour les grandes entreprises.

Evolution du niveau et de la composition des recettes

Les recettes totales de la Mauritanie ont stagné entre 2012 et 2020. Les recettes ont oscillé dans une fourchette de 20% à 22% du PIB. Les revenus de la Mauritanie restent cependant à un niveau acceptable par rapport à ses pays pairs (Figure 1.11). La stagnation des recettes totales de la Mauritanie masque cependant des dynamiques différentes. D'un côté, les recettes extractives ont chuté de 3,8% du PIB en 2012-2015 à 1,9% du PIB en 2016-2019 en raison de la baisse des prix des matières premières et du démantèlement du champ pétrolier de Chinguetti fin 2017. De l'autre côté, cette baisse a toutefois été compensée par une augmentation de 2,3 points de pourcentage (pps) du PIB des dons en raison du renouvellement du soutien des bailleurs de fonds et une augmentation de 0,7 point de pourcentage du PIB des recettes fiscales (hors industries extractives) en raison des réformes décrites ci-dessus (Figure 1.12).

Les recettes fiscales ont diminué en 2020 en raison des mesures d'allègement fiscal dans le cadre du plan de riposte contre la COVID-19. Ces mesures comprennent exonération des droits de douane et taxes sur les importations de produits de première nécessité (légumes, blés, huiles et fruits) et équipements médicaux liés à la COVID-19. De plus les autorités ont déduits l'IS des charges payées en espèces pour un montant de moins de 200 000 MRU pour le secteur de la pêche artisanale et moins de 50 000 MRU pour les entreprises d'exportation et transformation de produits halieutiques. Ces mesures ont eu un impact sur les recettes fiscales en 2020. Les recettes de TVA en douane ont considérablement baissé en 2020, passant de 3,2% du PIB en 2019 à 2,3% du PIB en 2020. Les recettes de droits et taxes sur le commerce internationales ont aussi chuté de 2,2% du PIB en 2019 à 1,9% du PIB en 2020. Le ralentissement de l'activité économique a quant à lui entraîné une baisse des recettes de TVA intérieure d'1,8% du PIB en 2019 à 1,5% du PIB en 2020 (Tableau 1.3).

Figure 1.11: Les recettes de la Mauritanie ont stagné, mais restent à un niveau acceptable par rapport à ses pays pairs

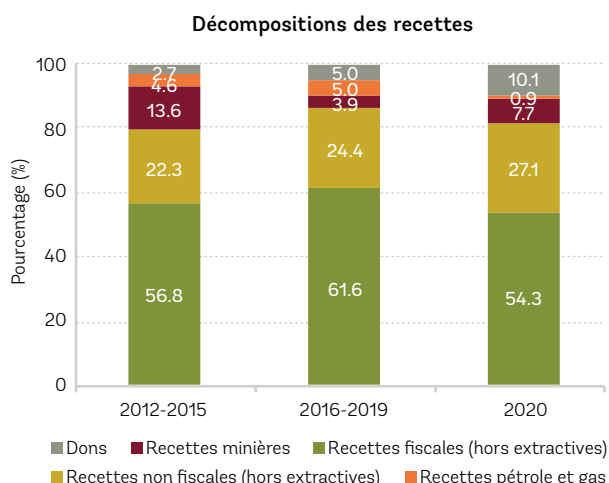


Source : MFet MFMMod

Des recettes non fiscales exceptionnelles et une augmentation des dons et des revenus miniers plus élevés ont compensé la baisse des recettes fiscales due à la COVID-19 en 2020. Les recettes non fiscales (hors extractives) ont augmenté de 4,7% du PIB en 2019 à 5,7% du PIB en 2020 en raison de versements de dividendes élevés par les entreprises publiques (reflétant les bénéfices de 2019) et des économies budgétaires résultant de la baisse des cours internationaux du pétrole. Les dons ont quant à eux augmenté de 1,6% du PIB en 2019 à 2,1% du PIB en 2020 grâce aux efforts de mobilisation des bailleurs de fonds internationaux pour aider la Mauritanie à répondre de manière effective à la pandémie de la COVID-19. De plus, L'augmentation des prix du fer a entraîné une hausse des revenus miniers. Ces augmentations ont compensé la baisse des recettes de TVA et des taxes à l'importation due à la crise COVID-19.

Avant la COVID-19 et malgré les réformes passées et les améliorations observées ces dernières années, les recettes fiscales de la Mauritanie étaient relativement faibles. La mobilisation des recettes fiscales de la Mauritanie était dans l'ensemble stable pour les années 2012-2019, à un taux qui a oscillé entre 12,5% et 14,4% du PIB (Figure 1.13). Toutefois, les recettes fiscales étaient relativement faible compte tenu du PIB de la Mauritanie avant la COVID-19. De plus, l'écart entre la Mauritanie et les autres pays pairs (en particulier les pays arabes voisins et les pays aspirationnelles) s'est creusé ces dernières années

Figure 1.12: La part des recettes extractives dans les recettes totales a baissé et celle des recettes fiscales augmenté



Source : MFet calculs des auteurs

(Figure 1.14), ce qui suggère que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer les recettes fiscales.

La dépendance sur un nombre limité d'impôts essentiels fragilise les recettes fiscales mauritaniennes. La TVA, avec 5% du PIB en 2019 (36% des recettes fiscales) est de loin le principal pourvoyeur de recettes fiscales, mais son rendement a stagné depuis 2012. La TVA collectée en douane a augmenté entre 2012 et 2019, tandis que celle collectée intérieurement a diminué. Les droits sur le commerce international représentaient des recettes de 1,9% du PIB en 2019, soit 13,6% des recettes fiscales (Figure 1.15). La fiscalité directe sur les personnes physiques est le troisième pourvoyeur (1,6% du PIB et 11% des recettes fiscales en 2019). La fiscalité directe sur les personnes morales, représente 1,5% du PIB et 10,7% des recettes fiscales. Il est à noter que le rendement d'impôt sur les traitements et salaires est légèrement supérieur à celui des impôts sur les bénéfices (hors IMF) en 2019. Il semblerait donc que la fiscalité serait plus lourde sur les salaires que sur les bénéfices des entreprises, ce qui est relativement rare.

Les recettes fiscales des impôts directs et indirects de la Mauritanie sont en dessous des niveaux de rendements des comparateurs, indiquant un potentiel non-négligeable d'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales. La fiscalité directe apportait 4,2% du PIB en 2019 à la Mauritanie contre 6,3% en moyenne en ASS,

Tableau 1.3: Recettes fiscales, 2012-2020 (% du PIB)

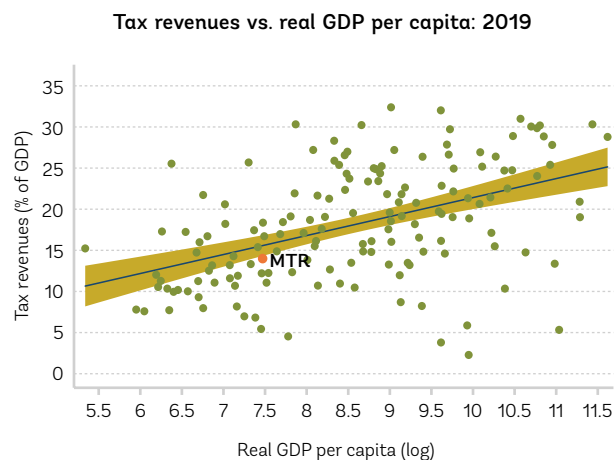
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total recettes fiscales (hors pétrole)	12,5	12,4	14,0	13,5	12,6	13,5	14,4	13,4	12,2
Fiscalité directe (sur personnes physiques et morales)	4,0	3,9	4,7	4,8	4,2	4,1	4,4	4,2	4,3
l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (IBIC) et l'Impôt sur les Bénéfices Non Commerciaux (IBNC)	1,4	1,3	1,6	1,7	1,5	1,4	1,4	1,5	1,2
Impôt minimum forfaitaire (IMF) douanes	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,8	0,7	0,7
Impôt sur les traitements et salaires (ITS)	1,6	1,5	1,9	2,0	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6
Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers (IRCM)	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Régime Simplifié d'Imposition (RSI)	0,0	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,2	0,5
Fiscalité indirecte	6,7	6,3	6,9	6,5	6,5	6,8	7,6	7,0	5,9
TVA	5,1	4,7	5,1	5,2	4,7	4,8	5,5	5,0	3,8
TVA en douane	2,8	2,7	3,2	3,0	2,8	2,9	3,7	3,2	2,3
TVA intérieure	2,2	2,0	2,0	2,2	1,9	1,9	1,9	1,8	1,5
Accises et taxes sur les services	1,6	1,6	1,8	1,3	1,8	2,0	2,0	2,0	2,1
Taxe unique SNIM et TPS	1,2	1,1	1,0	0,4	0,5	0,8	0,4	0,7	0,9
Accises produits pétroliers	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5	0,7	0,6	0,5
Accises thé, tabac, sucre, ciment	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,6	0,8	0,6	0,6
Autres taxes (assurances, véhicules, aéroport)	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Droits et taxes sur le commerce	1,5	1,5	1,9	1,9	2,1	2,2	2,6	2,2	1,9
Importations (droits et taxes de douanes)	1,2	1,2	1,6	1,7	1,8	1,9	2,3	1,9	1,7
Taxes statistique	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2
Recettes fiscales diverses	0,2	0,7	0,3	0,5	0,4	1,4	0,8	0,6	1,0
Droits de timbres	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,6	0,4	0,4
Taxe d'apprentissage et impôts sur la propriété	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Recouvrement sur les années précédentes RNV	0,0	0,5	0,1	0,1	0,1	1,1	0,1	0,1	0,5
Reste à recouvrer de droits de douane (perception du Port)	0,1	0,0	0,2	-0,2	-0,5	-1,1	-1,0	-0,6	-0,9

Source : TOFE et calculs des auteurs

9,9% pour les pays arabes voisins et 5,0% du PIB pour les pairs aspirationnels. La performance de la fiscalité indirecte (7% du PIB) était aussi en deçà de celle de tous les pairs (à l'exception de la moyenne en ASS) (Tableau 1.4). Les accises mauritaniennes (taxes à la consommation) ont permis de collecter 3,2% du PIB en 2020. Ce niveau est comparable à celui d'autres pays de la sous-région (Maroc, Tunisie ou Sénégal) où les recettes des accises représentent entre 2% et 3% du PIB. La faible performance en matière de fiscalité indirecte de la Mauritanie est donc probablement expliquée par une sous-mobilisation des recettes de TVA.

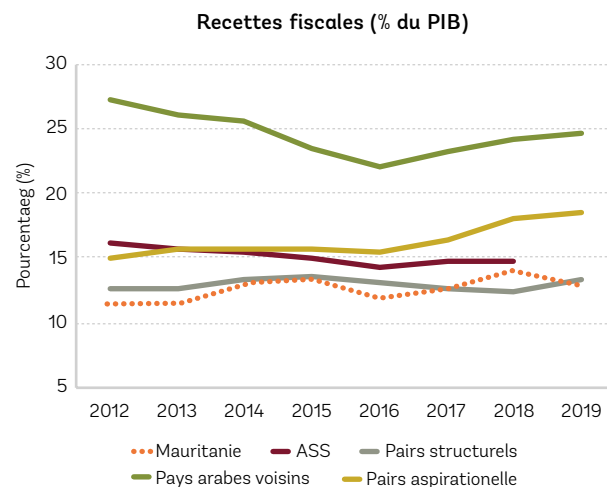
La performance des taxes et droits sur le commerce international de la Mauritanie est relativement bonne et devrait se maintenir malgré le processus de libéralisation progressive des échanges. Le Gouvernement Mauritanien a signé un accord d'association avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et un accord de libre-échange avec l'Union Européenne (Accords de Partenariat Economique). Il a également signé et ratifié l'accord pour la mise en place de la Zone de Libre Echange Continentale Africaine (ZLECA) avec l'union africaine. Une simulation de l'impact des traités ZLECA et CEDEAO

Figure 1.13: Les recettes fiscales étaient relativement faible compte tenu du PIB de la Mauritanie avant la COVID-19



Source : WEO et calculs des auteurs. Notes : 1 The solid line is a linear fit to the data and the shaded area represents the 95% confidence interval. 2 We trim the 2% and 98% of the distribution to avoid outliers.

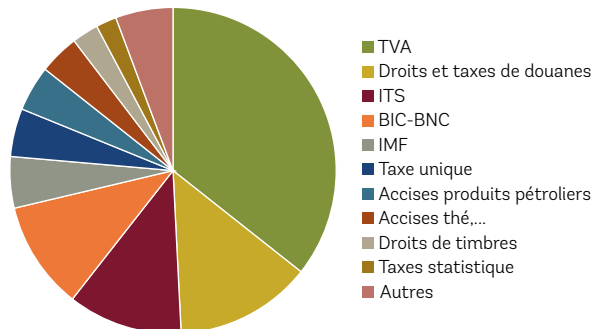
Figure 1.14: De plus, l'écart entre la Mauritanie et les autres pays pairs s'est creusé ces dernières années



Source : WEO et calculs des auteurs

Figure 1.15: La TVA et les droits et taxes de douanes représentent les plus grandes catégories de recettes fiscales

Decompositions des Recettes Fiscale (2019)



Source : TOFE et calculs des auteurs

sur une période de 15 ans à l'aide de la rubrique liée au Commerce Extérieur de la Matrice d'Equilibre Général Comptable a cependant démontré qu'une libéralisation totale immédiate étendue à l'ensemble des secteurs avec l'espace CEDEAO entrainerait une augmentation des recettes des taxes sur les importations de 0,4%.⁶ De même, la libéralisation totale immédiate des échanges

avec la région ZLECA entrainera une augmentation des recettes des taxes sur les importations de 2% (par rapport au niveau de 2018). La mise en œuvre de l'Accord d'Association CEDEAO/Mauritanie, en particulier, aura un effet positif car la grande majorité des lignes tarifaire de la Mauritanie (4 257 lignes sur un total de 6 929 lignes en 2017) est strictement identique à celles du tarif extérieur commun de la CEDEAO. Le reste des lignes voit le taux ajuste à la hausse plus souvent qu'à la baisse.⁷

L'écart fiscal structurel estimé indique que les recettes fiscales peuvent croître pour atteindre 17,0 - 17,3% du PIB.⁸ L'écart fiscal de la fiscalité directe est particulièrement large (à 4,6% du PIB en 2018) et il est resté élevé et persistant tout au long de la période (de 2004 à 2018). Une amélioration significative des recettes directes est donc tout à fait souhaitable. L'écart négatif de fiscalité indirecte reflète la performance générale faible en matière de mobilisation des recettes indirectes des pairs de la Mauritanie. Il ne suggère pas que les recettes de fiscalité indirecte ont atteint un plafond. Enfin, l'écart de taxes et droits sur le commerce international de 0,2% du PIB en 2018 suggère que les recettes de ces impôts pourraient croître (Figure 1.16).

⁶ Ministère chargé du commerce (Direction des Etudes, de la Programmation et de la Coopération) et PNUD, Evaluation de l'impact des Accords de libre échange avec la ZLECA et la CEDEAO, Rapport provisoire, 10 octobre 2019.

⁷ Ministère du commerce, Étude relative à la migration du Tarif Mauritanien au TEC et simulation des impacts fiscaux qui en découlent.

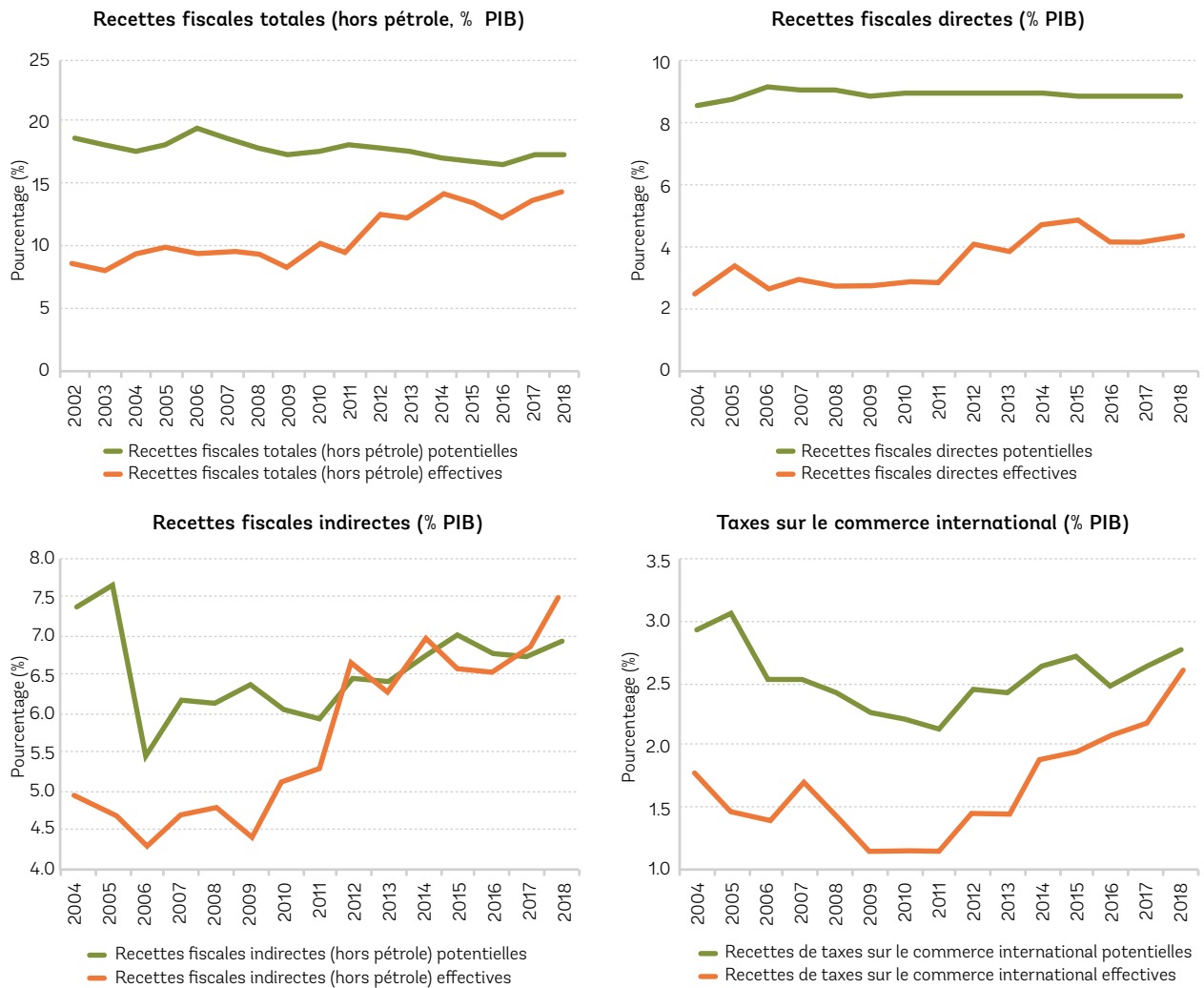
⁸ Voir Annexe III pour la méthodologie.

Tableau 1.4: Structure des recettes par nature d'impôts, 2019 (% du PIB)

	Mauritanie	ASS	Pays arabes voisins	Pairs structurels	Pairs aspirationnelle
Recettes fiscales (hors extractives)	12,8	14,6	23,6	13,2	18,0
Fiscalité directe	4,2	6,3	9,9	3,6	5,0
Fiscalité indirecte	7,0	5,7	12,4	7,6	10,0
Taxes et droits sur le commerce international	2,2	2,7	1,0	2,0	2,7

Sources: TOFE GFS, et calculs des auteurs.

Figure 1.16: L'écart fiscal structurel est estimé à 2,9% du PIB en 2018, le gros duquel est en recettes fiscales directes



Source : GFS, WDI, Indicateurs de gouvernance mondiale, et calculs des auteurs

Les recettes non fiscales représentent une part conséquente des recettes de la Mauritanie, mais restent cependant très volatiles d'année en année. Elles représentaient 5% du PIB en moyenne en 2012-15, 5,1% du PIB sur la période 2016-19, et 5,7% du PIB en 2020. L'essentiel des recettes non fiscales hors extractives provient en effet de recettes de la pêche, de dividendes et redevances des entreprises publiques (BCM, Mauritel, et Port Autonome de Nouakchott), et d'économies réalisées lorsque le différentiel entre les prix internationaux du pétrole et les prix fixes de l'essence à la pompe est positif. Les navires de pêche Européens sont autorisés à capturer différentes espèces de poissons et de crustacés dans les eaux mauritaniennes contre un paiement de l'UE de 70 millions d'euros par an. Ces recettes et les redevances pélagiques ont apporté au total 3% du PIB (et 65% des recettes non fiscales hors extractives) en 2019, contre seulement 0,4% du PIB en 2012. De même, les dividendes des entreprises publiques ont apporté 0,8% du PIB en 2015, contre seulement 0,3% du PIB en 2012 et 2019.

Les recettes non fiscales pourraient, en outre, rapidement diminuer. Le seuil de rentabilité du pétrole se situe autour de USD 55-60. Lorsque les prix du pétrole descendent en dessous de ce niveau, le gouvernement génère des économies fiscales qui entrent dans le « FAID », le Fond d'Assistance et d'Intervention pour le Développement. Les prix à la pompe sont en revanche subventionnés lorsque les prix du pétrole excèdent ce niveau. La baisse des cours mondiaux du pétrole depuis 2014 a permis de générer des économies significatives, en particulier entre 2015 et 2017 (2,2% du PIB en 2015, 1,7% en 2016 et 1% en 2017). Cette source de revenu pourrait cependant rapidement tarir si les cours du pétrole venaient à augmenter en fonction de la hausse des prix du pétrole (voir section 2.3.3).

1.3.2 Fiscalité, croissance économique, et efficacité des impôts

Elasticité des recettes vis-à-vis du PIB non-extractif

La relative stagnation des recettes fiscales par rapport au PIB non-extractif entre 2012 et 2020 est largement expliquée par des recettes de TVA, de BIC-BNC et d'ITS inélastiques. Une régression par MCO⁹ des logs des recettes sur le PIB non-extractif donne une élasticité de 0,85 (Tableau 1.5). En d'autres termes, quand le PIB a augmenté de 1%, les recettes fiscales ont donc augmenté de 0.85%. Le même calcul sur les recettes de BIC-BNC et recettes de l'ITS donne des élasticité de respectivement 0,659 et 0,615, ce qui est très faible. Les coefficients pour la TVA, les accises et le commerce international sont respectivement de 0,53, 3,13 et 1,48. Ces valeurs indiquent que les recettes de TVA augmentent bien moins vite que le PIB, alors que les recettes issues du commerce international et des accises augmentent sensiblement plus vite que le PIB.

La capacité du système fiscal mauritanien à accroître les recettes en réponse à la croissance économique est beaucoup plus faible que celle, par exemple, du Togo. L'élasticité des recettes fiscales hors extractives de 0,85 de la Mauritanie est en dessous de celle du Togo où les recettes sont élastiques avec un coefficient d'1,22 (World Bank, 2018). Les recettes de TVA du Togo sont aussi élastiques. Elles augmentent d'environ 1% quand le PIB augmente de 1%, contre une augmentation de seulement 0,532% en Mauritanie. Les recettes de douanes de la Mauritanie sont cependant largement plus élastiques (1,48 contre 0,7 pour le Togo).

Tableau 1.5: Elasticité des recettes fiscales hors extractives vis-à-vis du PIB non-extractif

	Recettes fiscale totale	Recettes fiscale directe	BIC et BNC	IMF	ITS	Recettes fiscale indirecte	TVA	Accises	Douanes
PIB non-extractif	0,85*** (0,08)	0,79*** (0,09)	0,659** (0,11)	0,88** (0,23)	0,615** (0,14)	0,749*** (0,14)	0,532** (0,16)	3,138*** (0,355)	1,48*** (0,16)

Source : ONS, Ministère des Finances et calculs des auteurs. * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01. Note: Les coefficients des variables muettes introduites pour refléter les réformes fiscales majeures de la période ne sont pas statistiquement significatifs.

9 Moindres carrés ordinaires.



Encadré 1.1: Facteurs d'élasticité fiscale

Avec un système fiscal constant, c'est-à-dire sans réforme ni de politique fiscale ni d'amélioration de la collecte de l'impôt, les facteurs favorisant l'élasticité fiscale sont les suivants :

- La bonne couverture des secteurs en croissance dans l'économie est un facteur majeur d'élasticité fiscale.
- La progressivité du système fiscal : c'est notamment le cas avec les barèmes progressifs des impôts sur les revenus des personnes physiques, mais ce peut être aussi le cas avec les seuils d'exemption sur la fiscalité directe des personnes morales, notamment la sortie de régimes favorables aux très petites entreprises.
- L'existence de taxes sur les biens et services ad valorem (c'est-à-dire en pourcentage du montant de la transaction taxée).

Les facteurs qui au contraire sont susceptibles de dégrader l'élasticité fiscale sont les suivants :

- L'IS, quand il permet le rattrapage de provisions de perte reportées à nouveau pendant une période de dépression économique, peut être un frein.
- L'existence de taxation indirecte ou directe au forfait.

Source : Adapté de (World Bank, 2018).

Cette faible capacité du système fiscal mauritanien à accroître les recettes en réponse à la croissance économique peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Une faible couverture des secteurs en croissance dans l'économie est un facteur majeur d'inélasticité fiscale. Des impôts sur les salaires et les sociétés peu progressifs tendent aussi à rendre les recettes de ces impôts inélastiques. Au contraire, l'existence (ou l'addition au cours de la période) de taxes ad valorem (comme les accises) favorise l'élasticité des recettes (Encadré 1.1).

Répartition des recettes par secteur et par contribuables

Malgré quelques changements dans la décomposition sectorielle, les secteurs traditionnels restent les principaux contributeurs à l'IBIC. Les secteurs minier (or SNIM)¹⁰ et de télécommunication continuent d'être les premiers pourvoyeurs de recettes de BIC avec 55% des contributions totales en 2019, comparé à 51% en 2013 (Figure 1.17). Alors que la décomposition globale n'a pas changé de manière significative, le secteur du commerce, qui représente 15% de PIB réel (hors fer), a vu sa contribution

aux recettes de BIC diminuer de manière significative, passant de 11% en 2013 à 3% en 2019. Cela pourrait refléter le fait que le secteur du commerce est devenu plus informel au fil du temps et beaucoup de recettes ne sont pas collectées. D'autre part, le secteur bancaire a vu sa part augmenter de passant de 8% en 2013 à 14% en 2019, ce qui peut être expliqué par le développement du secteur ces dernières années.

Les recettes de l'IBIC restent également très concentrées. Les 10 plus gros contributeurs aux recettes de l'IBIC représentaient 55,2% de l'IBIC acquitté en 2013.¹¹ En 2019, ce pourcentage a augmenté à 60%.¹² Cette forte concentration constatée rend les recettes du BIC (et potentiellement celle du nouvel IS) particulièrement sensibles à l'activité de quelques sociétés.

Efficacité des impôts : TVA, IB, ITS

Bien que l'efficacité de la TVA ait diminué au fil du temps, la performance reste relativement bonne comparée à celle d'autres pays de la sous-région. Après avoir été à hauteur de 56% en 2012, le ratio de C-efficacité¹³

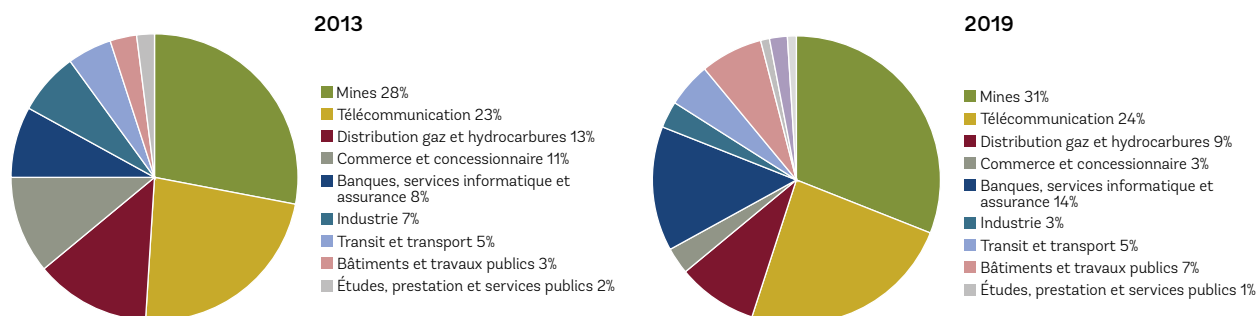
10 La SNIM n'est pas gérée à la DGE mais par le centre régional des impôts de Nouadhibou.

11 FMI, Département des finances publiques (2015), Mauritanie: Revue de la politique fiscale et tarifaire

12 DGI et calcul des auteurs.

13 Le ratio d'efficacité de la TVA appelé C-efficacité est calculé en approximant l'assiette agrégée par la consommation finale rapportée dans les comptes nationaux. Il correspond au ratio des recettes liquides observées sur les recettes théoriques maximales (produit du taux statutaire et de l'assiette fiscale estimée).

Figure 1.17: Le partage des recettes de l'IBIC à la DGE entre les secteurs est resté sensiblement le même entre 2013 (gauche) et 2019 (droite)



Source : DGI et calculs des auteurs

Tableau 1.6: Ratios d'efficacité de la TVA (C-efficacité)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Consommation finale (milliards MRU)	1299,2	1384,4	1497,5	1571,6	1669,1	1735,5	1840,3	1935,8	1918,8
Taux TVA statutaire	14%	14%	14%	16%	16%	16%	16%	16%	16%
Recettes TVA théoriques maximales (milliard MRU)	181,9	193,8	209,6	251,5	267,1	277,7	294,5	309,7	307,0
Recettes TVA observées (milliard MRU)	101,2	102,3	102,7	104,1	106,3	116,7	139,5	139,5	114,6
Ratio C-efficacité	56%	53%	49%	41%	40%	42%	47%	45%	37%

Source : ONS, TOFE, et calculs des auteurs

a baissé pour atteindre 45% en 2019 (Tableau 1.6). Malgré cette diminution, ce ratio reflète en effet une performance relativement bonne comme la C-efficacité était par exemple de 44% au Togo en 2017 et 40% au Sénégal en 2016. La structure de la TVA en Mauritanie (seuil et taux) est comparable aux pratiques de la sous-région, même si son seuil est sensiblement supérieur (plus de USD 100 000 contre USD 83 806 pour le Togo).

En revanche, le ratio d'efficacité des impôts sur les bénéfices est particulièrement faible. L'assiette fiscale agrégée des impôts sur les bénéfices est approximée par l'Excédent Brut d'Exploitation (EBE). L'EBE s'élevait à 1,106 milliards d'ouguiya en 2018.¹⁴ Les recettes théoriques

étaient donc de 276,5 milliards d'ouguiyas. Les recettes effectives étant de 35,5 milliards d'ouguiyas, l'efficacité des impôts sur les bénéfices était de 12,8%. Des pays comme le Togo ont un taux d'efficacité similaire (13% en moyenne entre 2014 et 2017), mais d'autres comparateurs ont réussi à mobiliser plus efficacement les recettes sur les bénéfices. Les taux d'efficacité des impôts sur les bénéfices de l'Algérie et du Maroc étaient par exemple de 40,9% et 49,3% en 2018.¹⁵ Cette faible efficacité des impôts sur les bénéfices en Mauritanie et l'écart des recettes fiscales directe estimé en section 1.3.1 suggèrent un fort potentiel de mobilisation de recettes de l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les bénéfices d'affaires des personnes.

¹⁴ Ministère chargé du commerce (Direction des Etudes, de la Programmation et de la Coopération) et PNUD, Evaluation de l'impact des Accords de libre échange avec la ZLECA et la CEDEAO, Rapport provisoire, 10 octobre 2019.

¹⁵ Comptes nationaux, Données officielles pays, Division des statistiques des Nations Unies (pour l'EBE) et GFS. Taux de taxe de 26% pour l'Algérie et 31% pour le Maroc appliqués.

L'impôt sur les Traitements et Salaires (ITS) est perçu les revenus des traitements publics et privés, des salaires et des indemnités qui y sont rattachées, dès lors que l'activité rétribuée est exercée en Mauritanie, peu importe que l'employeur ou le bénéficiaire y soit ou non domicilié. Il est aussi applicable aux pensions publiques ou privées et aux rentes viagères. Le barème progressif suivant est applicable:

- Rémunération mensuelle imposable inférieure ou égale à 9.000 UM: 15%.
- Rémunération mensuelle imposable supérieure à 9.000 UM et inférieure ou égale à 21.000 UM: 25%.
- Rémunération mensuelle imposable supérieure à 21.000 UM: 40%.¹⁶

La productivité de l'ITS mesure les revenus tirés de l'impôt sur traitements et salaires des particuliers pour chaque pourcent du taux d'imposition en pourcentage du PIB. Elle était de 6% en 2019 et 2020 en Mauritanie, en dessous de la moyenne pour les pays à faible revenu de 8,4%. Ainsi, pour chaque pourcent du taux de l'ITS, le gouvernement mauritanien perçoit en moyenne environ 0,06% du PIB en termes de recettes. Ce niveau d'efficacité est comparable à ceux du Sénégal et de la Gambie (6% aussi), mais bien en dessous de celui du Maroc, par exemple (10%).¹⁷ La faible productivité de l'ITS en Mauritanie s'explique en partie par le haut niveau de dépenses fiscales d'ITS (voir section suivante 1.3.3).

1.3 Dépenses fiscales

Le MFa commencé à annexer à la loi des finances un rapport sur les dépenses fiscales depuis 2017. Cette analyse définit les dépenses fiscales vis-à-vis d'un système fiscal de référence qui inclut « toutes les dispositions fiscales qui dans le cadre du droit commun régissent l'ensemble des droits, impôts et taxes dans le Code Général des Impôts et le Code des Douanes ». ¹⁸ Les dispositions des autres codes ayant des incidences fiscales (code des investissements, codes des hydrocarbures, code minier et loi sur la zone

franche) ne font donc pas partie du système fiscal de référence. Les conventions d'établissement SNIM, MCM ainsi que le contrat programme applicable à la SOMELEC et à la SNDE entraînent aussi des pertes. Il est aussi à noter que les pertes de TVA au cordon douanier ne sont pas considérées comme des dépenses fiscales. Les estimations officielles de dépenses fiscales incluent le manque à gagner dû aux exonérations fiscales, aux déductions d'impôt, aux abattements et aux taux d'imposition réduits.

La Mauritanie souffre d'importantes pertes de recettes dues aux dépenses fiscales. Bien que les dépenses fiscales soient difficiles à comparer entre les pays, elles sont élevées en Mauritanie (3,4% du PIB en 2019) par rapport aux pays voisins où les données sont disponibles : 1,9% au Bénin (2018), 1,4% au Burkina Faso (2016), et 3,3% au Togo (2017).¹⁹ En réexaminant ces dépenses fiscales élevées dans l'espoir de réduire celles qui sont inefficaces, le gouvernement pourrait augmenter ses ressources.

Les dépenses fiscales ont augmenté entre 2015 et 2017, tirées à la hausse par les dépenses fiscales en douanes pour le secteur minier, puis ont diminué pour atteindre 3,4% du PIB en 2019. Les dépenses fiscales en douanes ont été à leur niveau le plus élevé en 2017 (2,6% du PIB) lorsque les dépenses pour le secteur minier ont atteint 1,4% du PIB (Tableau 1.7). La baisse des dépenses sur douanes en 2018 par rapport à 2017 s'explique par une forte baisse du volume d'importation des deux opérateurs miniers (SNIM et TASIAST). L'élimination de l'exonération de TVA sur le riz explique la baisse de dépenses de TVA intérieur de 1,2% du PIB en 2015 à 1% du PIB en 2016. La dépense sur la fiscalité indirecte (TVA interne) était cependant à nouveau particulièrement élevée en 2018 (1,7% du PIB) mais a baissé en 2019 (1% du PIB) grâce à une baisse des dépenses sur la consommation des ménages en eaux, en électricité et en produits alimentaires de première nécessité en 2019. La dépense sur la fiscalité directe quant à elle augmenté 0,6% du PIB en 2015 et 0,9% du PIB en 2018 mais a baissé à 0,7% du PIB en 2019.

¹⁶ CGI 2013 (en nouveau ouguiya).

¹⁷ ICTD, KPMG et calcul des auteurs.

¹⁸ Arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances n° 937 du 25 Octobre 2016, portant adoption du Système Fiscal de Référence pour l'évaluation des Dépenses Fiscales.

¹⁹ Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Togo Rapports sur la politique fiscale de la Banque mondiale 2019 ; Rapport sur les dépenses fiscales 2015 du Ministère des finances de Madagascar; Rapport sur les dépenses fiscales du ministère des Finances du Cameroun pour l'exercice 2016; Sénégal Ministère des Finances Rapport d'évaluation des dépenses fiscales 2010-2012, Ministère des Finances Sénégal 2013,

Tableau 1.7: Dépenses fiscales par type d'impôts et d'exonération (% PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019
Total	3,7	2,7	4,6	4,4	3,4
Dépenses fiscales en douane	1,9	1,1	2,6	1,8	1,7
Achats gouvernementaux	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Privilèges diplomatiques et ONG	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1
Zone franche	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Code des investissements	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Autres	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0
Secteur minier	0,5	0,4	1,4	0,6	0,6
Transports	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eaux et Electricité	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4
Hydrocarbures	0,0	0,0	0,1	0,3	0,1
Dérogations du droit commun (code des douanes)	1,1	0,1	0,5	0,1	0,2
Dépenses fiscales sur collecte intérieure	1,9	1,7	2,0	2,6	1,7
Fiscalité Directe	0,6	0,6	0,9	0,9	0,7
IBIC-IMF-IBNC	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
ITS	0,4	0,3	0,7	0,7	0,5
Taxe d'apprentissage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxe sur les opérations financières	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Droit d'enregistrement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fiscalité Indirecte (TVA)	1,2	1,0	1,1	1,7	1,0

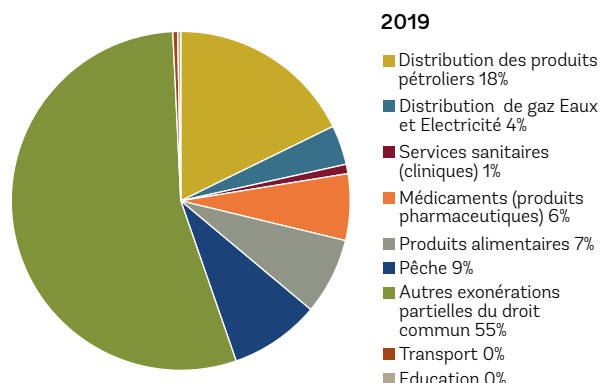
Source : Ministère des Finances

Tableau 1.8: Le secteur minier et de l'eau et de l'électricité dominant les dépenses fiscales en douanes en Mauritanie

% total dépenses fiscales en douanes	2015	2016	2017	2018	2019
Achats gouvernementaux	1	3	4	5	15
Privilèges diplomatiques et ONG	1	3	3	11	6
Zone franche	7	9	0	0	0
Code des investissements	1	6	0	1	3
Autres	0	9	7	6	0
Secteur minier	24	41	52	36	36
Transports	0	1	0	0	1
Eaux et Électricité	7	16	9	18	25
Hydrocarbures	0	0	3	16	4
Dérogations du droit commun (code des douanes)	59	13	21	6	10
TOTAL	100	100	100	100	100

Source : Ministère des Finances

Figure 1.18: Les « autres exonérations partielles du droit commun » sont le premier poste de dépenses de TVA de droit commun



Source : Ministère des Finances

Près de la moitié des dépenses fiscales de 2019 étaient des dépenses en douanes qui ont bénéficié principalement au secteur minier et aux eaux et électricité (Tableau 1.8). 36% des dépenses en douanes ont bénéficié aux entreprises du secteur minier (en particulier à la SNIM) tandis que 25% représentaient les d'exonérations et autres avantages de la Société Mauritanienne d'Électricité (SOMELEC) et la Société Nationale d'Eau (SNDE).

La TVA intérieure constitue la deuxième plus grande catégorie de dépenses fiscales, et les dépenses de TVA intérieure sont principalement dues aux dérogations liées à la TVA du droit commun (CGI et Code des douanes). Entre 2015 et 2019, les dépenses de TVA intérieure représentaient en moyenne 30% des dépenses fiscales, l'équivalent de plus de la moitié des recettes collectées (54%). Les exonérations de TVA régies par le CGI sont en effet multiples. Elles portent notamment sur l'importation de produits alimentaires, d'intrants agricoles (fertilisants), d'intrants pour l'industrie agro-alimentaire (colorants, emballages, etc.), de médicaments, et de véhicules de transports. Des tranches sociales de consommation d'électricité et d'eau exonérées de TVA sont également définies dans le CGI : 150kW/h et 8 m3 par mois. Les dépenses diverses (autres exonérations partielles du droit commun) restent cependant le premier poste de dépense (Figure 1.18). Les exonérations de TVA portant sur les intrants (en particulier ceux pour l'industrie-agroalimentaire) ne favorisent pas le développement d'une activité formelle de ce secteur puisqu'elles bénéficient à toutes les entreprises dont celles informelles ou celles qui déclarent un CA en-dessous du seuil d'assujettissement à la TVA de 30 Millions UM.

Tableau 1.9: Dépenses de TVA intérieures au titre du régime dérogatoire, 2017-2019 (% du PIB)

	2017	2018	2019
SOMELEC	0,03	0,04	0,02
SNDE	0,04	0,02	0,00
SNIM	0,02	0,02	0,04
MCM	0,06	0,09	0,08
SEPCO INDUSTRIES	0,02	0,00	0,00
TASIAST SA	0,08	0,53	0,15
KOSMOS ENERGIE	0,01	0,00	0,00

Source : Ministère des Finances

Les autres dépenses de TVA intérieures sont au titre du régime dérogatoire et bénéficient principalement aux grandes entreprises du secteur minier et de l'eau et l'énergie. Elles sont restées très modestes sauf en 2018 quand TASIAST SA a bénéficié d'exonérations et autres avantages à hauteur de 0,53% du PIB (Tableau 1.9).

Les dépenses d'impôt sur les Traitements et Salaires (ITS) sont également importantes. Entre 2015 et 2019, les dépenses d'ITS représentaient 13,6% des dépenses fiscales et environ 35% des recettes effectives d'ITS. Ces dépenses s'apparentent curieusement, pour certaines, à des charges déguisées. Par exemple exonérations d'indemnités pour charges gouvernementales et pour la fonction d'élus locaux, et exonérations d'indemnités autres que les indemnités de logement, de transport, de responsabilité et de fonction dans la limite d'un montant cumulé de 1 000 UM (Annexe IV). Ce traitement préférentiel des avantages en nature ne semble guère justifié ni en termes d'équité de l'ITS ni d'efficacité. Leur réintégration totale dans la base imposable devrait être considérée.

De nombreuses dépenses fiscales décrites ci-dessus sont similaires aux transferts sociaux, mais elles ne sont pas aussi efficaces pour cibler les plus vulnérables. Le taux de dépenses fiscales (le rapport entre les dépenses fiscales et les dépenses budgétaires) est d'environ 20% en Mauritanie (Tableau 1.10). Les tarifs de l'eau et de l'énergie et les subventions aux pompes, ainsi que les exonérations de droits et de TVA sur les importations de denrées alimentaires de base, soutiennent largement la consommation des ménages. Le soutien à la consommation

Tableau 1.10: Comparaison dépenses fiscales – dépenses budgétaires (en MRU)

	2017	2018	2019
Dépenses Fiscales (MRU)	11 223 371 868	11 062 117 311	9 487 968 383
Dépenses Budgétaires (MRU)	48 733 643 200	53 988 657 378	49 191 040 840
TDF	23%	20%	19%

Source : Ministère des Finances

de produits de première nécessité, y compris les produits alimentaires, s'avère souvent régressif. Les déciles à revenu plus élevé bénéficient dans une plus large mesure de la consommation d'articles exonérés d'impôts indirectes (TVA, droits accises)²⁰, ainsi que de la consommation des ménages à faible revenu a lieu dans une plus large mesure au dehors des assiettes fiscales, en se basent sur les marchés informels et/ou l'autoconsommation. Un soutien plus ciblé et plus efficace aux ménages vulnérables pourrait consister à augmenter les dépenses budgétaires pour des programmes sociaux définis ou à fournir des cash transferts directs, au lieu de dépenses fiscales générales qui bénéficient aux pauvres comme aux riches.

L'existence d'une clause de stabilité est nécessaire pour permettre aux investisseurs de limiter les risques d'expropriation mais celle définie par le code des investissements est excessivement généreuse. Elle est particulièrement longue (20 ans) et est asymétrique (l'évolution de la fiscalité ne peut qu'être favorable à l'investisseur et les taux, par exemple, ne peuvent être augmentés qu'avec l'accord explicite des investisseurs). La durée très longue présente de nombreux inconvénients. Elle peut entraîner la coexistence de plusieurs régimes fiscaux sur le même territoire pour une même activité, engendrant une certaine complexité dans l'administration de l'impôt.

1.4 Analyse des dépenses publiques

1.4.1 Tendances et composition des dépenses

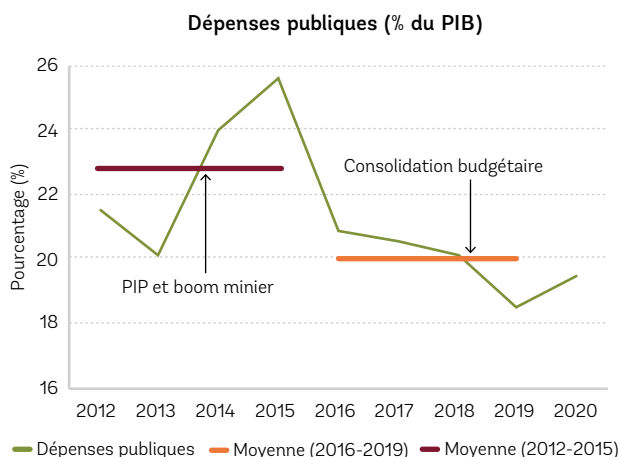
Au cours de la dernière décennie, les dépenses publiques en Mauritanie peuvent être caractérisées par deux périodes distinctes. La première période, de 2012 à 2015, se caractérise par une forte augmentation des dépenses, tirée par la flambée des prix des matières premières,

l'ambitieux PIP et les réformes qui ont permis à la Mauritanie d'augmenter ses recettes en 2011-2012 (Figure 1.19). Toutefois, alors que l'économie mauritanienne est entrée dans une décélération en 2016 après la fin du super-cycle des matières premières et le risque de surendettement est devenu élevé, le Gouvernement s'est engagé dans une politique de consolidation budgétaire qui s'est traduite par une baisse des dépenses. Dans cette deuxième phase, les dépenses de la Mauritanie sont devenues les plus bas parmi tous ses pairs (Figure 1.20). Alors que les dépenses ont fortement augmenté dans les pays pairs en 2020 pour répondre la crise de la COVID-19, la Mauritanie s'est écartée de cette tendance avec une petite augmentation des dépenses (voir section 1.4.3 pour une discussion sur la dépense en 2020 reliée à la COVID-19).

L'assainissement budgétaire en 2016-2019 a été largement induit par la baisse des investissements publics et la diminution des transferts et subventions. La forte dynamique positive des dépenses d'investissements lors du boom minier entre 2012-2015, a été suivie d'une dynamique négative avec la consolidation budgétaire. En particulier, les investissements publics ont diminué de 2,5% en moyenne sur la période 2016-2019, comparé à une croissance exponentielle de 28,2% en 2012-2015 (Figure 1.21). Outre la baisse des investissements, les transferts publics et subventions ont également largement diminué, reflétant l'intégration des dépenses des Entreprises publiques à caractère administratifs (EPAs) dans le système budgétaire automatisé (RACHAD). Cette réforme a permis d'éliminer des dépenses extrabudgétaires de 1,2% du PIB, ce qui représente d'importantes économies budgétaires. De même, les salaires ont été contenu après que le gouvernement a mis en place des contrôles administratifs sur la masse salariale en introduisant un système biométrique et en réalisant un audit de tous les employés du service public et en éliminant les travailleurs fantômes.

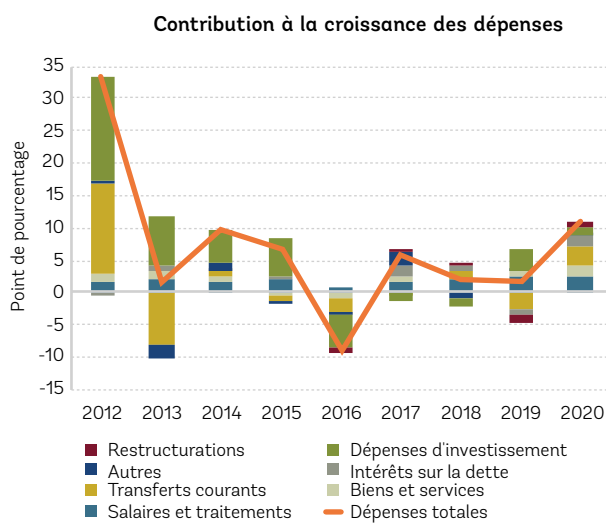
20 | Cameroon (2018), *Rapport sur les Dépenses Fiscales Exercice 2017*, chapitre IV.

Figure 1.19: Avant la COVID-19, les dépenses publiques en Mauritanie étaient caractérisées par deux périodes



Source : MF et calculs des auteurs

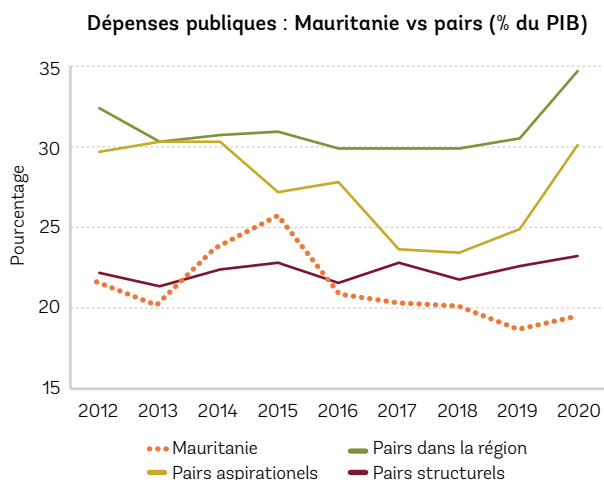
Figure 1.21: L'assainissement budgétaire de 2016 à 2019 était basé sur une baisse des investissements et une réduction des transferts et des subventions



Source : MF et calculs des auteurs

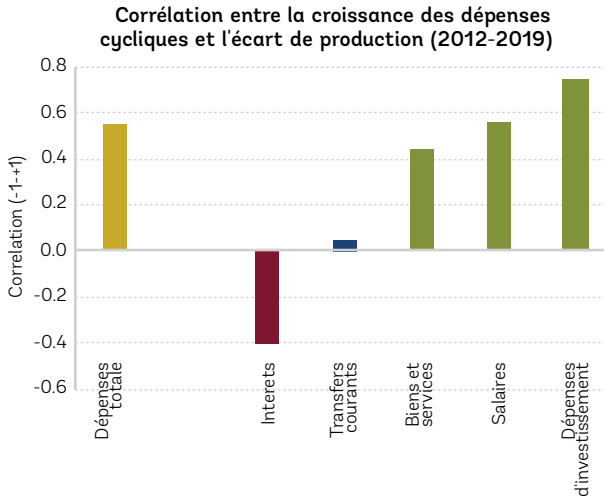
La dynamique des dépenses ci-dessus reflète une tendance pro-cyclique des dépenses par rapport à l'activité économique, ce qui nuit à une croissance économique durable et résiliente. Cette procyclicité globale est largement due à la procyclicité des investissements publics que ne jouent pas son rôle de stabilisateur économique (Figure 1.22). Au cours de la période 2016-2019, la réduction des investissements publics a été particulièrement coûteuse pour l'économie,

Figure 1.20: Ces dépenses sont maintenant les plus bas par rapport à ceux des pays pairs



Source : MF, MFMod et calculs des auteurs

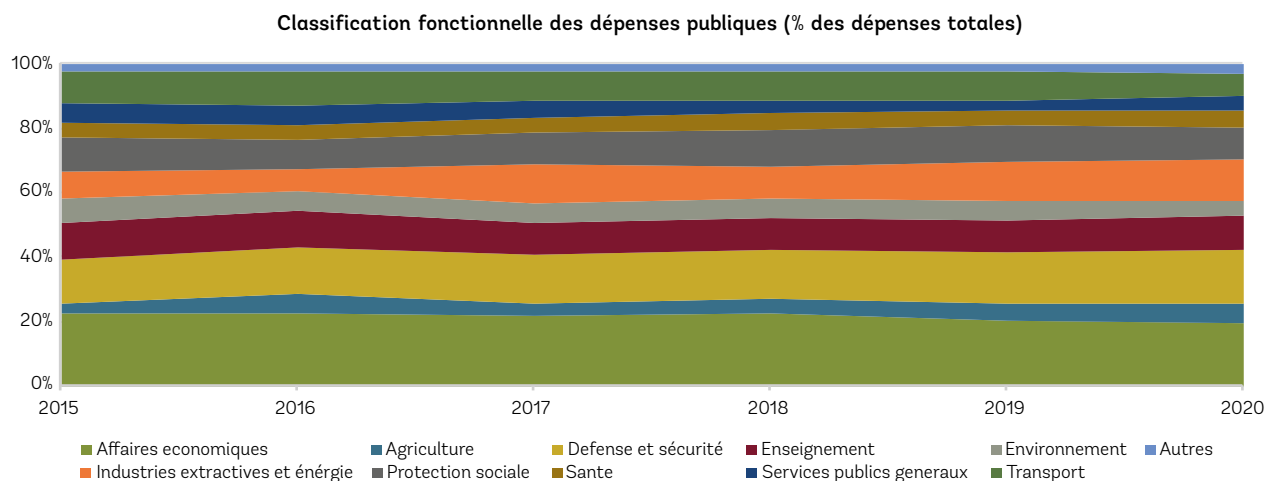
Figure 1.22: Les dépenses publiques (en particulier les investissements publics) sont procycliques l'activité économique



Source : MF et calculs des auteurs. Note : Une corrélation positive indique un comportement pro-cyclique de la politique budgétaire et une corrélation négative un comportement contra-cyclique

car sa contribution à la croissance est passée de 1,6 point de pourcentage (pp) en 2012-2015 à -0,9 pp en 2016-2019. De même, les salaires et les biens et services ont un comportement procyclique (bien que dans une mesure moins importante que les investissements), indiquant que le gouvernement devient plus généreux lorsque l'économie se porte bien. Les paiements d'intérêts sur la dette évoluent en sens inverse du cycle économique, car une croissance plus forte augmente les recettes

Figure 1.23: Bien que les affaires économiques générales et l'éducation restent des secteurs de dépenses importants, le budget s'est orienté plus depuis 2015 vers la sécurité et l'ordre, l'énergie et les industries extractives et la protection sociale



nationales et réduit donc les besoins d'emprunt et les coûts associés.

Bien que les affaires économiques générales et l'éducation restent des secteurs de dépenses importants, le budget s'est orienté plus depuis 2015 vers la sécurité et l'ordre, l'énergie et les industries extractives et la protection sociale. En termes de classification fonctionnelle, les dépenses sont toujours dominées par les dépenses des affaires économiques générales qui représentent environ 20% des dépenses (Figure 1.23). Elles sont suivies par la défense et la sécurité, dont la part des dépenses a augmenté de manière constante, passant de 13,7% en 2015 à 15,8% en 2018-2019, en raison de l'insécurité régionale accrue au Sahel. Les dépenses de protection sociale ont également connu une augmentation, passant de 10,2% en 2015-2016 à 11,3% en 2017-2018. Cette hausse a été alimentée par le programme d'inclusion sociale sur lequel les autorités ont mis l'accent ces dernières années. Le secteur de l'énergie et des industries extractives est devenu l'une des principales catégories de dépenses après que sa part de dépenses a bondi de 7,4% en 2015-2016 à 11,1% en 2018-2019. Cela a été alimenté par les nouveau projet relié a la découverte du gas ainsi que par les efforts du gouvernement pour accroître l'accès à l'électricité et investir dans les énergies non renouvelables. Si l'éducation reste dans le top 5 des catégories de dépenses avec 10% des dépenses totales en 2018-2019, sa part a diminué par rapport aux 11,1% de 2015-2016.

1.4.2 Rigidités et exécution des dépenses

L'analyse la rigidité des dépenses publiques permet d'évaluer le degré de flexibilité dont dispose le gouvernement pour recalibrer rapidement les dépenses en cas de chocs. Bien que les rigidités budgétaires assurent la prévisibilité et la crédibilité du budget et limite le pouvoir discrétionnaire du gouvernement pour utiliser le budget à des fins politiques, elles présentent des contraintes qui limitent la capacité du gouvernement à modifier la taille et la structure du budget à court terme. Elles résultent de contraintes institutionnelles et peuvent donc prendre des formes diverses. Les composantes du budget qui sont classées comme rigides ne sont par conséquent soumises à la discrétion rapide des autorités pendant l'année fiscale. Il s'agit notamment des dépenses liées aux paiements des salaires, service de la dette, et aux investissements financés par l'extérieur qui ne sont pas sous le contrôle total du gouvernement.

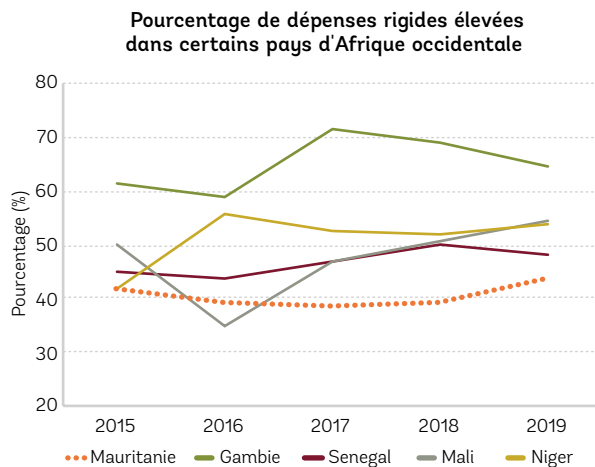
Les dépenses publiques de la Mauritanie sont devenues légèrement plus rigides, mais restent plus souples que dans les autres pays d'Afrique occidentale. La part des dépenses rigides est restée relativement constante, autour de 40% des dépenses totales entre 2010 et 2018, avant d'augmenter pour atteindre une moyenne de 44% en 2019-2020 (Tableau 1.12). Cela reflète principalement l'augmentation des paiements d'intérêts sur la dette extérieure qui a progressé en raison

Tableau 1.12: Les dépenses publiques sont devenues légèrement plus rigides en 2019-2020...

% des dépenses totales	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haute rigidité	41.6	41.5	36.8	38.5	38.4	41.9	39.4	39.0	39.3	43.4	44.2
Salaires et traitements	31.1	27.5	22.0	23.7	23.1	23.2	26.2	26.1	27.7	29.7	29.2
Intérêts sur la dette extérieure	2.8	2.6	2.3	2.8	2.5	2.5	2.9	4.3	5.2	4.2	5.3
Intérêts sur la dette intérieure	2.8	2.0	0.6	0.8	0.8	1.0	0.9	0.9	0.9	1.0	0.5
Investissement financés par extérieur	4.9	9.4	11.8	11.1	12.1	15.2	9.5	7.6	5.5	8.6	9.2
Rigidité moyenne	6.7	18.6	24.6	16.1	15.1	13.2	11.9	11.1	11.9	9.2	11.1
Transferts courants	6.7	18.6	24.6	16.1	15.1	13.2	11.9	11.1	11.9	9.2	11.1
Faible rigidité	51.7	40.0	38.6	45.4	46.4	44.9	48.7	50.0	48.9	47.4	44.7
Biens et services	17.5	15.8	12.7	13.8	13.5	12.1	12.5	12.7	12.6	12.8	12.9
Investissement financés par intérieur	19.1	16.9	20.0	27.7	27.9	27.6	31.7	30.4	30.2	29.4	26.3
Autres	15.0	7.3	5.9	4.0	5.0	5.2	4.5	6.8	6.1	5.1	5.5

Source : TOFE et calculs des auteurs.

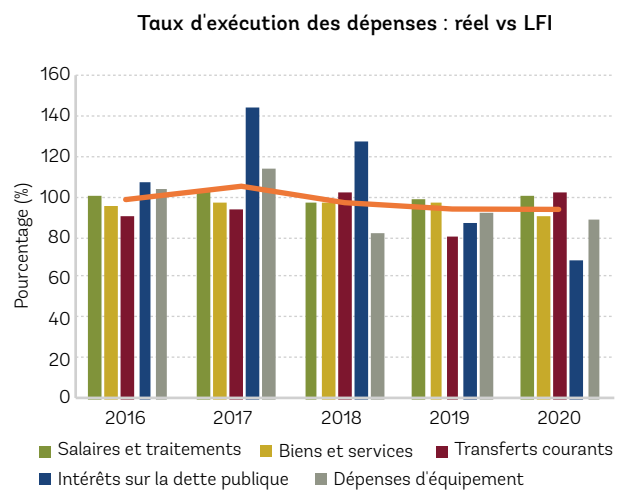
Figure 1.24: ... mais restent moins rigides que dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest



Source : TOFE, PER de la Gambie (2020), PER du Senegal (2021), PER du Mali (2021), PER du Niger (2020) et calculs des auteurs

de l'augmentation de la dette extérieure entre 2011 et 2015. Cette tendance devrait toutefois diminuer au futur puisque le gouvernement a eu recours à des financements concessionnels depuis 2016. Une analyse rapide de certains pays d'Afrique de l'Ouest pour lesquels cet exercice de rigidité est reproduit sur la base des récentes revues des dépenses publiques suggère que les dépenses de la Mauritanie ne sont pas encore si rigides (Figure 1.24). Le budget mauritanien peut donc être plus flexible que d'autres pays pour répondre aux chocs.

Figure 1.25: L'exécution globale du budget était relativement acceptable avant la pandémie



Source : TOFE et calculs des auteurs

L'exécution globale du budget était relativement acceptable avant la pandémie. En 2016-2019, le taux d'exécution des dépenses comparé à ce qui était budgétisé dans Loi de Finance Initiale (LFI) a oscillé entre 95% et 105% (Figure 1.25). L'exécution a été particulièrement bonne pour les salaires et traitements et les dépenses en biens et services. En revanche, les dépenses liées au paiement des intérêts ont été sur-exécutées, ce qui suggère des faiblesses dans la planification et la prévision des dépenses liées à la dette publique. En même temps, l'exécution des

Tableau 1.13: Scores PEFA en 2020

Indicateurs	2019
Fiabilité du budget	
PI-1. Dépenses effectives totales	B
PI-2. Composition des dépenses effectives	D+
PI-3 : Recettes effectives	C
Transparence des finances publiques	
PI-4 : Classification du budget	C
PI-5 : Documentation budgétaire	D
PI-6 : Operations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	C+
PI-7 : Transferts vers les administrations infranationales	C+
Gestion des actifs et des passifs	
P1-8 Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services	D
PI-9 Accès du public aux informations budgétaires	D
PI-10 Etablissement de rapports sur les risques budgétaires	D+
PI-11 : Gestion des investissements publics	C
PI-12 : Gestion des actifs publics	D+
PI-13 : Gestion de la dette	D+
Planification et budgétisation basée sur les politiques publiques	
PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires	D+
PI-15 : Stratégie budgétaire	D+
PI-16 : Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D+
P1-17 : Processus de préparation du budget	D+
PI-18 : Examen des budgets le pouvoir législatif	D+
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	
P1-19 : Gestion des recettes	D+
PI-20 : Comptabilisation des recettes	C+
PI-21 : Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice	B
PI-22 : Arriérés de dépenses	D
P1-23 : Contrôles des états de paie	D+
P1-24 : Gestion de la passation des marches	B+
PI-25 : Contrôles internes des dépenses non salariales	B
PI-26 : Audit interne	D+
Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports	
P1-27 : Intégrité des données financières	D+
PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice	D+
PI-29 : Rapports financiers annuels	C
Supervision et audit externes	
PI-30 : Audit externe	D+
PI-31 : Examen des rapports d'audit par le	D+

Source : PEFA (2020).

investissements publics n'a pas été bonne, certaines années étant marquées par d'importants sous-executions et d'autres par d'importants excès de dépenses. Cela reflète une gestion déficiente des investissements publics, qui est examinée en détail dans le chapitre 4. Il faut noter que le taux d'exécution en 2020 pendant la pandémie n'a pas été adéquat surtout si l'on compare avec la loi rectificative de finance de 2020 qui a été préparé après la COVID-19 (voir section 1.4.3).

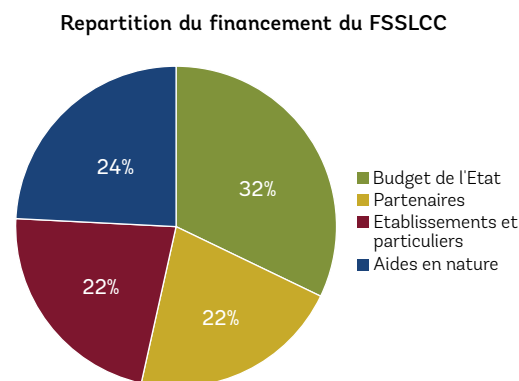
Bien que l'exécution budgétaire était en générale adéquate, des améliorations supplémentaires sont nécessaires pour accroître la discipline et la transparence budgétaire. Selon, l'évaluation la plus récente des dépenses publiques et de la responsabilité budgétaire (PEFA), le système de gestion des finances publiques de la Mauritanie a encore plusieurs lacunes (Tableau 1.12). Par exemple, l'exhaustivité et la transparence budgétaires continuent d'être affectées par certaines faiblesses du système qui amoindrissent la discipline budgétaire. De plus, la non-utilisation de la classification fonctionnelle pour la présentation des prévisions de dépenses à moyen termes, la non-détermination des charges récurrentes des investissements sur le moyen terme, l'existence de stratégies sectorielles chiffrées seulement pour certains ministères et l'inexactitude des rapports d'exécution budgétaire prive les services des informations.

1.4.3 Politiques de dépenses publiques pour répondre à la crise de la COVID-19

Le gouvernement a développé un Plan de Riposte Multisectoriel (PRM) pour contenir les effets sanitaires et socio-économiques de la pandémie. Le Plan National Multisectoriel de Riposte au COVID-19 a été élaboré en mai 2020 autour de quatre piliers. Le premier pilier s'articule autour du plan de réponse sanitaire qui vise à freiner la transmission du virus, à détecter et à fournir un traitement adéquat, et à permettre au système de santé de devenir plus résilient à l'avenir. Le deuxième pilier se concentre sur l'atténuation des conséquences économiques et sociales de la crise, en particulier pour les ménages et les Petites et Moyennes Entreprises (PME) les plus vulnérables. Le troisième pilier se concentre sur la reprise à long terme et vise à réduire l'exposition de l'économie aux chocs extérieurs, et le quatrième pilier consiste à soutenir les activités de planification et de suivi.

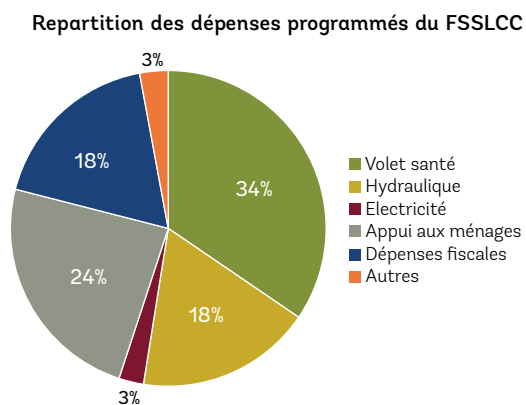
Dans le cadre du PRM, le gouvernement a créé le Fonds Spécial de Solidarité et de Lutte Contre le Coronavirus (FSSLCC). En Janvier 2021, les recettes de ce fonds ont atteint 6,2 milliards MRU (164 millions USD). La répartition de ce montant est la suivante : (32%) pour la part de l'Etat, (24%) pour la participation des partenaires, (22%) pour les contributions des établissements publics et privés ainsi

Figure 1.26: En plus de l'État, plusieurs acteurs ont généreusement contribué au FSSLCC



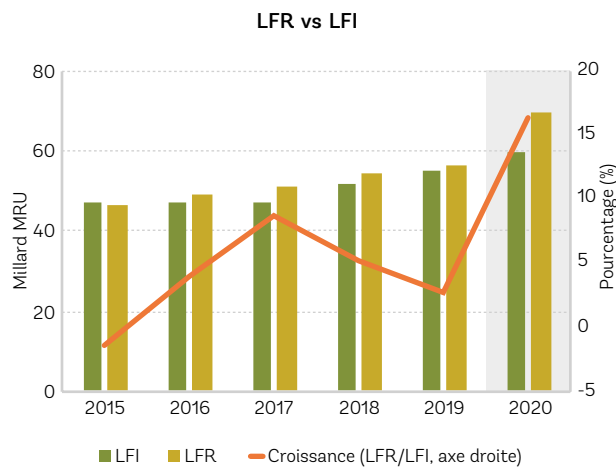
Source : Rapport d'exécution du FSSLCC (MF, Février 2021)

Figure 1.27: Les dépenses de santé mobilisent plus du tiers des dépenses du FSSLCC



Source : Rapport d'exécution du FSSLCC (MF, Février 2021)

Figure 1.28: Le budget initial a augmenté de manière significative en 2020 pour répondre à la pandémie

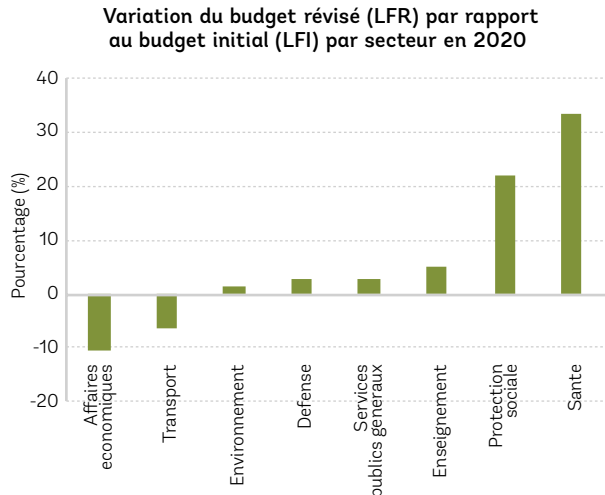


Source : TOFE et calculs des auteurs

que des particuliers et (22%) pour les dons en nature (Figure 1.26). Ce fonds a été utilisé pour acquérir des médicaments et des équipements médicaux, soutenir 30 000 familles pauvres (vivant principalement à Nouakchott) pendant trois mois, et soutenir les consommateurs et les entreprises. De même, il a financé la suppression des droits de douane et des taxes sur les importations essentielles (blé, huile, lait en poudre, légumes et fruits), le paiement des factures de services publics pour les familles pauvres et celles qui vivent dans des régions éloignées, et les taxes et redevances pour les travailleurs du secteur de la pêche artisanale pour le reste de l'année (Figure 1.27).

Pour assurer la transparence des dépenses liées au FSSLCC, le gouvernement a mis en place un mécanisme de gouvernance et une commission nationale de suivi de l'exécution du FSSLCC. Le gouvernement a institué par décret présidentiel n° 84-2020/PR portant modification du décret N°066-2020 du 4 Mai 2020 une commission nationale de suivi présidée par le MF et comprenant vingt-quatre membres représentant l'Assemblée Nationale, l'opposition démocratique, le Conseil Economique, Social et Environnemental, les conseils régionaux, l'association des maires de Mauritanie, les Oulémas et Imams, patronat, les centrales syndicales des travailleurs, la société civile, les partenaires techniques et financiers, la presse, la diaspora et les partis politiques. Dans ce contexte de transparence, le

Figure 1.29: La santé et la protection sociale ont connu les plus fortes augmentations

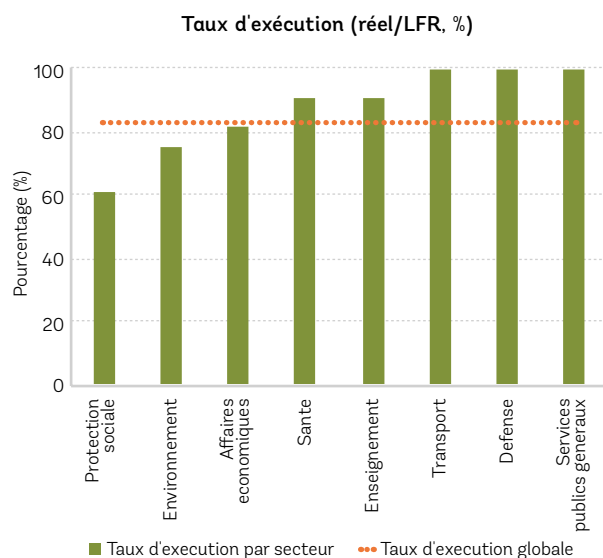


Source : BOOST et calculs des auteurs. Dans ce tableau, nous ne présentons pas les secteurs suivants, car ils disposent de petits budgets : jeunesse et sport, affaires religieuses et communication.

MF publie tous les deux mois un rapport qui détaille toutes les recettes et les dépenses du FSSLCC. Les informations sur les marchés publics attribués en rapport avec la réponse COVID-19 ont également été publiés.

Les dépenses de la FSSLCC ont été incluses dans la Loi de Finance Réctificative (LFR) qui a bien reflété les priorités du gouvernement dans la réponse à la crise, telles qu'elles sont exposées dans la PRM. Le budget de la Loi de Finance Initiale (LFI) a ainsi augmenté de manière significative de 16,5% passant de 60,9 MRU à 70 milliards MRU (Figure 1.28). Le budget de la santé est celui qui a connu la plus forte variation avec une augmentation de 33% par rapport à la LFI, reflétant l'augmentation des coûts d'acquisition des dépenses médicales pour lutter contre la pandémie (Figure 1.29). De même, la protection sociale a connu une augmentation de 21,8% de son budget initial, reflétant le plan du gouvernement d'atténuer l'impact de la crise sur les populations les plus vulnérables directement à travers des soutien monétaire (cash transfers) et indirectement en réduisant les risques d'insécurité alimentaire. D'autre part, les dépenses des affaires économiques ont diminué de 10,6%, sous l'effet d'une baisse de 36,3% des paiements du service de la dette reflétant la participation de la Mauritanie dans l'Initiative de Suspension du Service de la Dette (ISSD) entre Mai et Décembre 2020.

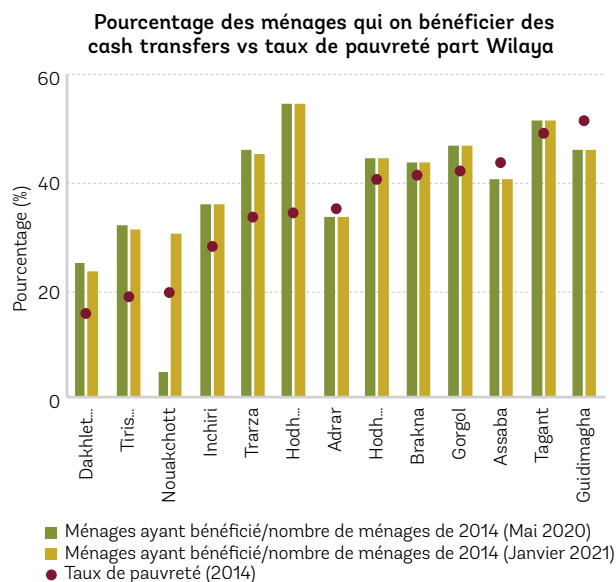
Figure 1.30: Les dépenses exécutées n'ont atteint que 83% de ce qui était prévu dans la LFR



Source : BOOST et calculs des auteurs. Dans ce tableau, nous ne présentons pas les secteurs suivants, car ils disposent de petits budgets : jeunesse et sport, affaires religieuses et communication.

Cependant, et malgré le plan de réponse ambitieux, les dépenses exécutées sont restées bien inférieures à ce qui était budgétisé dans la LFR. La hausse des dépenses enregistrée dans la LFR devait aider à atténuer l'impact de la crise sur l'économie et contenir l'augmentation de la pauvreté qui est passée de 5,4% (1,9 USD/jour, en parité de pouvoir d'achat de 2011) en 2019 à 6,3% en 2020.²¹ Toutefois, les dépenses exécutées n'ont atteint que 83% de ce qui était prévu dans la LFR (Figure 1.30). Cela est dû à des importantes sous-exécutions au niveau de la protection sociale qui a enregistré un taux d'exécution par rapport à la LFR de seulement 61,5%. Ce taux d'exécution extrêmement bas reflète l'absence totale de dépenses sur la reconstitution des stocks de sécurité alimentaire qui a été budgétisé à MRU 1,5 milliard (ou US\$ 40 millions). Selon les autorités, ce montant n'a pas été dépensé car la période de soudure n'était pas dure au cours de cette année comme prévu durant la préparation de la LFR. De plus, le programme EMEL a souffert d'un bas taux d'exécution de 80% à cause du changement de l'encrage institutionnel du programme dont le budget qui était inscrit aux dépenses communes au niveau du Ministre des Finances, mais en 2020 il a été inscrit au budget de TAAZOUR nouvellement créé ce qui a impacté le délai de mise en œuvre du programme.

Figure 1.31: Les ménages des zones les plus pauvres sont ceux qui ont le plus bénéficié des cash transferts



Source : Rapport d'exécution du FSSLCC (MF, Juin et Février 2021), EPCV 2014 et calculs des auteurs.

Alors qu'aucune dépense n'a été consacrée à l'insécurité alimentaire, le gouvernement a renforcé son soutien direct aux populations les plus vulnérables à travers des cash transferts ciblés aux populations les plus pauvres (Figure 1.31). La Délégation Générale TAAZOUR, à travers le Registre Social, a ciblé les ménages pauvres et vulnérables dans le pays à l'exception de Nouadhibou et de Nouakchott. Cette opération menée en mai 2021 a bénéficié à plus de 186 293 ménages dans 8 119 localités réparties dans tout le pays. Les montants à transférer sont de 2 250 MRU par ménage (US\$ 60), soit un total de 419 159 250 MRU (US\$ 11,1 millions). De même, le gouvernement a distribué de kits alimentaires à Nouakchott au profit des ménages vulnérables affectés par les mesures préventives contre la propagation de la pandémie. Un second passage de cash transfert de 291 627 844 MRU (US\$ 7,7 millions) au profit de 210 000 ménages pauvres soit 1 460 308 personnes réparties dans les 8119 localités du pays a été complété en Décembre 2020. Sur les 210 000 ménages éligibles 207 015 ont reçu une aide 2 250 MRU (US\$ 60). Les ménages n'ayant pas reçu le transfert d'argent n'ont pas pu être desservis et sont concentrés essentiellement à Nouakchott et Nouadhibou, les zones où le registre social n'a pas encore été largement étendu.

²¹ La pauvreté nationale était de 33% en 2014 (SCD, 2017), mais en raison du manque de données actualisées, le seuil de pauvreté international, mesuré à 1,9 USD/jour, en parité de pouvoir d'achat de 2011 est utilisé.

Malgré les demandes urgentes du secteur privé et contrairement aux pays voisins, le gouvernement n'a pas opérationnalisé son soutien au secteur privé pendant la crise de la COVID-19. Depuis le début de la crise de la COVID-19, les seules mesures concrètes liées au secteur privé ont été celles instituées par la Banque Centrale de Mauritanie (BCM) pour augmenter la liquidité des banques et faciliter l'accès au crédit. Le 24 mars, la BCM a assoupli sa politique monétaire par (i) une réduction du taux directeur de 6,5% à 5% ; (ii) une réduction du taux de prêt marginal de 9% à 6,5% ; (iii) une diminution du ratio des réserves obligatoires de 7% à 5%. En raison des faiblesses du cadre de la politique monétaire et des besoins financiers exprimés par le secteur privé, ces mesures n'étaient pas suffisantes pour aider le secteur privé à surmonter les graves difficultés provoquées par la crise. Même si le gouvernement a déclaré plusieurs initiatives pour le soutien du secteur privé dans le cadre du PRM, dans la pratique, le secteur privé n'a pas bénéficié de mesures de soutien spécifiques. Une mesure prometteuse était la mise en place d'un fond de garantie pour les PME créé par le gouvernement en mai 2020. Malheureusement, ce fond n'est pas encore opérationnel. La mise en place d'un tel mécanisme de garantie du risque de crédit en Mauritanie reste une priorité non seulement pour atténuer les conséquences de la COVID-19 sur la viabilité des PME à court terme, mais aussi pour assurer une phase de reprise économique plus dynamique.

En Septembre 2020, les autorités ont présenté le ProPEP pour soutenir la reprise et stimuler la croissance inclusive en 2021-22. En s'appuyant sur la SCAPP, le programme de relance, qui est plus complet que le PRM vise à se concentrer sur les secteurs sociaux, les infrastructures, le soutien à l'agriculture et à la pêche, l'aide aux entreprises et les interventions environnementales. Ce plan, dont le coût total est estimé à 24,2 milliards MRU (645 millions USD) a été inclus dans les budgets 2021-22. Il s'articule autour de six axes : (i) développement d'infrastructures de soutien à la croissance ; (ii) amélioration de l'offre sociale et soutien à la demande ; (iii) valorisation du potentiel des secteurs productifs et accélération de l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire ; (iv) appui au secteur privé (formel et informel) ; (v) reboisement, création d'emplois ; et (vi) la gouvernance et mise en œuvre du programme.

1.5 Recommandations

Le gouvernement pourrait prendre plusieurs mesures pour maintenir la viabilité budgétaire et la soutenabilité de la dette publique tout en soutenant une reprise économique plus inclusive après la COVID-19 (Tableau 1.14). En termes de dépenses, des améliorations supplémentaires sont nécessaires pour accroître la discipline et la transparence budgétaire comme l'amélioration de la gestion des investissements publics (voir chapitre 4) et le développement d'un cadre macro-budgétaire simple pour gérer les futures ressources en gaz de manière efficace. Au niveau de la dette publique, le gouvernement est encouragé à maintenir la stratégie d'emprunt prudente qui favorise les financements concessionnels.

L'amélioration de la collecte de recettes fiscales appelle des réformes importantes en matière de politique fiscale. A court terme, la maîtrise de la dépense fiscale est une piste majeure de mobilisation de recettes. Il serait utile de (i) réduire la liste des exonérations de TVA (en particulier celles concernant les intrants de l'industrie et du secteur de l'agro-alimentaire) ; (ii) revoir l'ensemble du système d'incitation à l'investissement (en particulier les exonérations de droits de douanes), en privilégiant notamment la mise en place de mesures d'incitation, ciblées exclusivement sur la réduction directe du coût du capital et limitées à une période de temps relativement courte ; et (iii) supprimer les dépenses fiscales s'apparentant à des transferts sociaux et les remplacer par des dépenses budgétaires mieux ciblées. Il est important aussi d'améliorer le rendement de l'ITS qui souffre d'un bas taux de rendement à 1,6% du PIB (contre 2-3% en ASS). Malgré des taux statutaires proches de ceux appliqués dans la sous-région, les recettes correspondantes en Mauritanie sont très faibles. Une analyse plus approfondie des causes additionnelles du gap des recettes que proposée ici semble prioritaire. Il est cependant d'ores et déjà recommandé d'intégrer les avantages en nature dans l'assiette de l'ITS.

Tableau 1.14: Résumé des réformes proposées pour renforcer encore la viabilité des finances publiques

Recommandation	Horizon	Gains potentiels (% du PIB)
Maintenir une stratégie d'emprunt prudente qui favorise les financement concessionnels	CT-MT	
Réduire le nombre d'exonérations de TVA, en particulier en éliminant celles concernant les intrants de l'industrie et du secteur de l'agro-alimentaire	CT	0,5 – 0,7
Mettre en place un plan de remboursement total des crédits de TVA pour éviter l'accumulation future d'arriérés de TVA	CT	0,1 – 0,2
Intégrer les avantages en nature dans l'assiette de l'ITS	CT	0,2 – 0,3
Revoir l'ensemble du système d'incitation à l'investissement (en particulier les exonérations de droits de douanes), en privilégiant notamment la mise en place de mesures d'incitation, ciblées exclusivement sur la réduction directe du coût du capital et limitées à une période de temps relativement courte.	MT	0,8 – 1,0
Supprimer les dépenses fiscales s'apparentant à des transferts sociaux et les remplacer par des dépenses budgétaires mieux ciblées	MT	neutre

Notes : CT= Court terme (0-1 an); Moyen terme (>1 an).

Protection sociale

2.1 Contexte : population, pauvreté et vulnérabilité

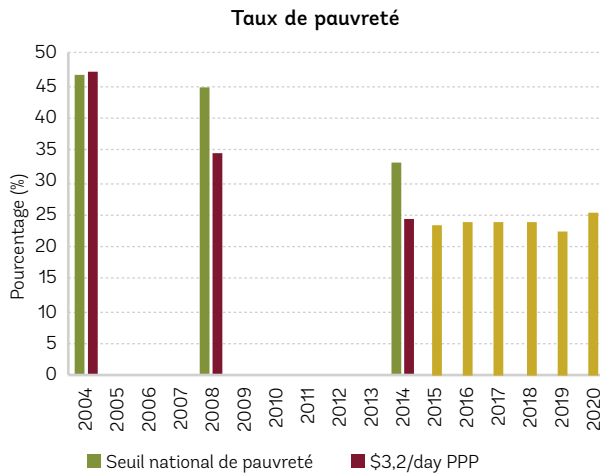
Si la pauvreté a diminué dans certaines régions, le taux de pauvreté global reste élevé, 33% de la population vivant sous le seuil de pauvreté national (2014). Jusqu'au début des années 2000, la baisse annuelle moyenne du taux de pauvreté était d'environ un point de pourcentage. Entre 2008 et 2014, la réduction de la pauvreté s'est accélérée pour atteindre un taux annuel moyen de près de deux points de pourcentage, grâce à une croissance robuste du revenu médian des ménages ruraux. Toutefois, compte tenu de la très faible croissance par habitant, les projections suggèrent que le taux de pauvreté a stagné depuis 2014 (Figure 2.1).

Même si la Mauritanie a fait des progrès dans la réduction des inégalités spatiales par le passé, l'écart de bien-être entre les zones rurales et urbaines reste important. Si les régions à dominante rurale du Hodh Chargui, du Gorgol, du Brakna, de l'Adrar et du Tagant ont enregistré les progrès les plus importants, les taux de pauvreté les plus élevés restent ceux des ménages ruraux

pratiquant l'agriculture pluviale et l'élevage (Guidimakha, Tagant, Brakna et Assaba). Dans les zones urbaines, les taux de pauvreté sont généralement plus faibles mais ont diminué plus lentement, et à Nouakchott, les taux de pauvreté sont restés largement inchangés entre 2008 et 2014. L'absence de réduction de la pauvreté à Nouakchott découle du fait que la capitale est une ville de consommation qui ne sert pas de moteur de croissance économique, incitant les nouveaux migrants à trouver des opportunités d'emploi dans des secteurs non échangeables et peu productifs (World Bank, 2020b).

Ces mêmes régions qui connaissent encore les taux de pauvreté les plus élevés sont également confrontées à un manque d'accès aux services. Une grande partie de la population est confrontée à un accès limité aux services (tels que l'éducation) et aux infrastructures (telles que les routes goudronnées et la connectivité internet), ce qui limite la productivité et restreint l'accès aux opportunités (World Bank, 2020a). Ces disparités, qui se manifestent souvent par des différences spatiales ou géographiques entre les localités, contribuent à la pauvreté chronique dans les zones moins accessibles, notamment dans les régions

Figure 2.1: Le taux de pauvreté a diminué entre 2004 et 2014, mais il est estimé qu'il a stagné depuis lors



Source : ANSDE et estimations des auteurs

rurales (Figure 2.2). En outre, l'accès limité aux services (tels que les hôpitaux) nuit à la résilience car il réduit la capacité des ménages à absorber les chocs négatifs.

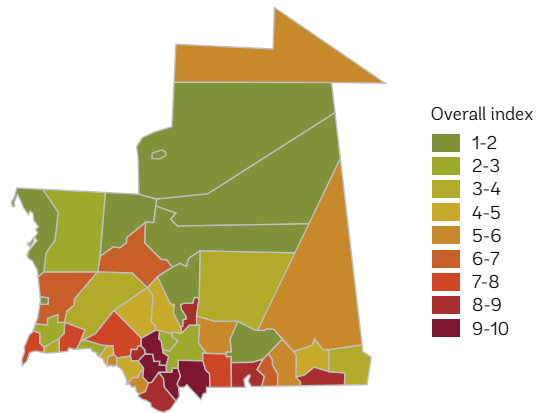
Les chocs défavorables, tels que la sécheresse persistante et l'insécurité alimentaire, ont un impact sur la capacité des ménages mauritaniens à échapper à la pauvreté.

La sécheresse reste une menace permanente, qui alimente l'insécurité alimentaire chronique et la malnutrition dans tout le pays. La Mauritanie est prise en étau entre un désert en expansion et un littoral qui s'érode. La volatilité des précipitations depuis les années 1950 a augmenté et l'eau se retire plus profondément sous terre. Dans un pays fortement dépendant de l'agro-pastoralisme et de la pêche, l'impact de la dégradation de l'environnement et du changement climatique sur le développement économique et sur les moyens de subsistance des pauvres et des quasi-pauvres pourrait être catastrophique. Les ménages pauvres peinent encore à se remettre de l'une des plus graves crises alimentaires de la région, qui a fait des ravages dans tout le Sahel en 2011-12. La sécheresse, qui a suivi en 2017, et la période de soudure qui l'a accompagnée ont provoqué une crise alimentaire pour 550 000 personnes, dont 124 000 ont été confrontées à la malnutrition chronique l'année suivante.

Les mêmes dynamiques qui façonnent la pauvreté en Mauritanie jouent également un rôle dans la

Figure 2.2: Les régions rurales de Mauritanie restent les plus pauvres et les plus privées de services essentiels

Deprivation score (Moughataa ranking) Mauritania 2020



Source: Mauritania Deprivation map (2020)

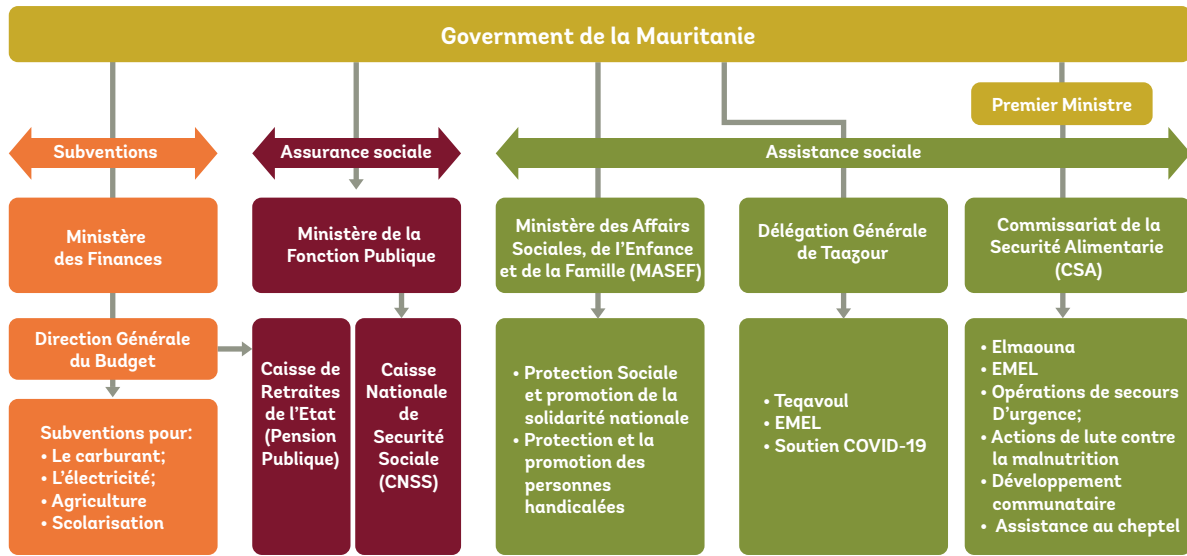
détermination des principaux programmes de protection sociale, ainsi que du cadre institutionnel qui les soutient.

De nombreux programmes qui ont été élaborés par le passé visent à lutter contre la pauvreté rurale, à la fois en termes de soutien par le biais de subventions à l'agriculture et à l'élevage, mais aussi de filets de sécurité visant à soutenir les ménages ruraux. Le registre social, qui permet de cibler les transferts sociaux, a été lancé en 2016 et s'est concentré uniquement sur les ménages ruraux au cours des premières années de son existence. Les programmes de subventions ont également visé à améliorer l'accessibilité des ménages pauvres à l'éducation et aux services de santé. Pour les groupes particulièrement exposés à la pauvreté, le gouvernement a élaboré des programmes plus ciblés. Il s'agit notamment de programmes de formation professionnelle et de jumelage pour les jeunes, ainsi que de programmes d'assurance sociale pour les personnes âgées. Parallèlement, des programmes visant à faire face aux chocs négatifs et réguliers (tels que la sécheresse et l'insécurité alimentaire) ont été élaborés, notamment le programme Elmaouna de réponse aux chocs.

2.2 Cadre institutionnel de la protection sociale

La Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) du gouvernement mauritanien définit la vision du pays en matière de protection sociale (PS). Cette stratégie,

Figure 2.3: Cadre institutionnel actuel de la protection sociale en Mauritanie



Source : Élaboration des auteurs

qui a été lancée en 2013, s'articule autour de cinq objectifs fondamentaux : (i) contribuer à la lutte contre l'insécurité alimentaire, (ii) réduire les obstacles à l'accès aux services de santé et d'éducation, (iii) renforcer la sécurité sociale et favoriser l'accès à l'emploi, (iv) améliorer le niveau de vie par la fourniture de services sociaux de base, et (v) développer des programmes d'assistance sociale, qui ciblent les groupes vulnérables (Ministère des Affaires Economiques et du Développement, 2013). Il aborde également certaines mesures visant à faire face aux risques liés au climat et aux catastrophes, notamment les transferts d'argent liquide pendant la période de soudure.

La SNPS désigne des ministères et des agences spécifiques, qui sont chargés d'assurer les principaux piliers de la protection sociale. Dans le cadre de cette étude, l'accent sera mis sur l'assistance sociale, y compris les mesures de choc (objectifs i et v), l'assurance sociale (objectif iii) et les subventions générales (objectifs ii et iv). Bien qu'essentiel, cette étude ne couvrira pas les programmes d'emploi ou de marché du travail actif, car ils ont déjà été largement couverts dans le contexte du travail préparatoire pour le prochain projet d'emploi des jeunes en Mauritanie. Les principales institutions couvrant les différents piliers de la PS sont les suivantes (Figure 2.3) :

- Les **programmes d'assistance sociale** sont régis par la Délégation Générale de Taazour, le Commissariat à la

Sécurité Alimentaire (CSA) et le Ministère des Affaires Sociales, de l'Enfance et de la Famille (MASEF).

- Les **programmes d'assurance sociale** comprennent la Caisse de retraite de l'État, qui fait partie du MF et couvre les pensions publiques, et la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), qui supervise les pensions privées.
- Les **programmes de subventions** sont gérés par la Direction Générale du Budget au sein du MF.

Le MF supervise à la fois le programme de subventions et la gestion d'une partie du système d'assurance sociale.

En ce qui concerne les subventions, il s'agit des subventions aux secteurs sociaux (santé, enseignement, logement et eau), des subventions aux produits de première nécessité (électricité, pétrole, gaz butane et produits alimentaires), ainsi que des subventions aux intrants agricoles et aux transports. Par ailleurs, il gère également le régime public de retraite par l'intermédiaire de la Direction générale du budget (DGB), qui fournit un soutien aux revenus des personnes âgées à tous les fonctionnaires, aux magistrats, ainsi qu'aux militaires et à la garde nationale.

Le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Modernisation Administrative (MFPTMA) couvre l'autre partie du système d'assurance sociale. Par l'intermédiaire de la CNSS qui siège au sein du ministère, il gère les régimes de pension qui assurent le soutien des revenus à la retraite pour tous les travailleurs du secteur privé.

Le MASEF est un ministère central qui supervise le programme d'assistance sociale. Il a une fonction stratégique plus large dans la définition de l'agenda de la politique de protection sociale, à travers la Direction de la Protection Sociale et de la Solidarité Nationale, qui est logée au sein du MASEF. Il est également directement responsable de la mise en œuvre de deux des programmes d'assistance sociale en Mauritanie, qui comprennent : (i) le programme de protection sociale et de promotion de la solidarité nationale, qui soutient les personnes atteintes de maladies chroniques ; et (ii) le programme de protection et de promotion des handicapés, qui soutient une grande partie de la population handicapée du pays.

La délégation générale de Taazour est devenue le principal organisme chargé de la mise en œuvre des programmes d'assistance sociale. Elle a été créée par le décret présidentiel 385-2019 en tant qu'agence publique de solidarité nationale et de lutte contre l'exclusion. Ses objectifs sont, entre autres, de : (a) définir les politiques nationales de protection, de solidarité et de cohésion sociales, (b) coordonner la mise en œuvre de la politique nationale de PS auprès des populations pauvres et vulnérables, et (c) assurer l'accès universel aux services de base pour ces populations. Dans la réalisation de ces objectifs, elle a repris les responsabilités qui étaient auparavant dévolues à l'agence de Tadamoun, ainsi qu'à la direction du Registre Social. Les principaux programmes d'assistance sociale qu'elle met en œuvre comprennent le programme phare national d'assistance sociale, Tekavoul, ainsi que le programme de boutiques EMEL, et les transferts supplémentaires distribués dans le cadre de la réponse à la COVID-19.

Finalement, la CSA reste la principale agence chargée de fournir toute forme d'assistance sociale en nature. La CSA a été officiellement créée par le décret 90-82 et dépend directement du bureau du premier ministre. Ces responsabilités sont de (a) surveiller la situation alimentaire et nutritionnelle de la population par la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations sur la sécurité alimentaire ; (b) prendre en charge la supervision ou la coordination des interventions appropriées, notamment en cas de pénuries ou de crises alimentaires structurelles ou conjoncturelles ; (c) mettre en œuvre des programmes de lutte contre la malnutrition ; et (d) élaborer et mettre en œuvre des microprojets dans le domaine de la sécurité alimentaire au

profit des communautés rurales les plus démunies. En ce qui concerne les programmes spécifiques qu'elle supervise, il s'agit notamment du programme Elmaouna, qui répond aux chocs, du programme de magasins d'alimentation EMEL, de toutes les opérations de secours d'urgence, ainsi que du programme d'assistance Cheptel.

Au-dessus de toutes ces agences, il existe également un comité de pilotage national, qui a la responsabilité de coordonner les différentes parties prenantes et de superviser la mise en œuvre du système de protection sociale, tel que décrit dans la SNPS. Ce comité de pilotage comprend les ministères et agences sectoriels mentionnés ci-dessus, ainsi que l'Assemblée nationale, les gouvernements régionaux et locaux, les organisations de la société civile, l'ONS, les médias et les partenaires techniques et financiers. Ces agences et ce comité de pilotage constituent les éléments essentiels du cadre institutionnel régissant la protection sociale en Mauritanie.

2.3 Examen des principaux programmes de protection sociale

2.3.1 Programmes d'assistance sociale

L'assistance sociale constitue un pilier essentiel de la protection sociale en Mauritanie, apportant un soutien crucial aux pauvres. Les programmes d'assistance sociale comprennent tous les transferts non-contributifs qui sont ciblés d'une manière ou d'une autre sur les ménages qui sont vulnérables à la pauvreté et aux chocs de revenus. Dix programmes d'assistance sociale fondamentaux qui ont été mis en œuvre au cours de la période 2010-2020 en Mauritanie ont été identifiés. Les caractéristiques de chaque programme (agence de mise en œuvre, années de fonctionnement, mécanisme de ciblage, prestations et nombre total de bénéficiaires) sont présentées dans le Tableau 2.1 ci-dessous.

Le Registre Social est à la base de la mise en œuvre de nombreux programmes d'assistance sociale en Mauritanie. Le Registre Social (RS) est une cartographie de 174 000 ménages parmi les plus pauvres de Mauritanie. Les niveaux de pauvreté de ces ménages sont déterminés par le test des moyens de substitution, qui évalue les niveaux de consommation des ménages et les compare aux seuils de pauvreté existants et aux autres ménages du registre. Ces

ménages sont répartis sur l'ensemble du pays, Nouakchott et Nouadhibou restant les deux dernières zones à être couvertes. Le RS est devenu un bien public, qui permet de mieux cibler les dépenses d'assistance sociale existantes à moindre coût. Bien qu'il puisse être utilisé à la fois par le gouvernement et par les programmes d'assistance sociale financés par les donateurs, le RS encore être utilisé d'avantage. Pour l'instant, le principal bénéficiaire et

utilisateur du RS reste le programme de transfert social Tekavoul.

Programmes d'assistance sociale générale

Le programme national de transferts sociaux, Tekavoul, est un programme phare de la PS pour la Mauritanie. Ce programme qui a débuté en 2015 est un programme

Tableau 2.1: Principaux programmes d'assistance sociale en Mauritanie

Programme	Ministère/ Agence	Années	Ciblage	Avantages (MRU)	Nombre de bénéficiaires
A. Programmes d'assistance sociale générale					
Tekavoul	Taağour ¹	2015 - aujourd'hui	Ménages pauvres	1.500 (par trimestre)	59 000 /année
Programme de soutien aux tricycles	Tadamoun/ ANAPEJ	2014 - 2019	Jeunes	1 tricycle par bénéficiaire	2,500
Programme de soutien aux victimes de l'esclavage	Tadamoun	2014 - 2019	Anciens esclaves	Indisponible	259
Protection sociale et promotion de la solidarité nationale	MASEF	2010 - 2020	Personnes souffrant de maladies chroniques	52 000 (par an)	1 550 (malades chroniques/ dialyse)
Protection et promotion des personnes handicapées	MASEF	2010 - 2020	Population handicapée	10 600 (par an)	10 400 handicapés
Programme d'alimentation scolaire	MENFTR	2019 - en cours	Élèves de l'école primaire	Variable	118,352
B. Sensible aux chocs (en réponse principalement à la sécheresse)					
Elmaouna	CSA	2017 - aujourd'hui	Ménages en situation d'insécurité alimentaire	2 700 (par mois sur une période de 4 mois)	5 000 ménages (par an) ²
Transferts de nourriture	CSA	2010 - en cours	Ménages en situation d'insécurité alimentaire	1 070 équivalents en alimentation (transferts ponctuels)	62 900 ménages (annuellement) ³
C. Réponse COVID-19 soutien temporaire					
L'expansion de Tekavoul	Taağour	2020 - 21	Ménages pauvres touchés par la COVID	2 250 (en deux versements)	206 000 ménages
Soutien alimentaire	Taağour	2020	Ménages affectés par la COVID à Nouakchott et en zone rurale		20 000 HHs (urbain) 10 000 ménages (zones rurales)

Source : Élaboration des auteurs. Notes : 1/ L'agence nationale de Tadamoun a été remplacée par la délégation générale de Taağour en juin 2020. /2 Grâce au financement de la Banque mondiale, Elmaouna passera à 27 000 en 2021, puis reviendra à 9 000 en 2022 et 2023. 3/ Le niveau de soutien fourni par les transferts alimentaires varie chaque année en fonction de la gravité de la crise alimentaire. En 2017, lors de la pire crise alimentaire, ce programme a apporté un soutien à 334 550 personnes.

de Transfert Monétaire Conditionnel (TMC), ciblant les ménages en situation d'extrême pauvreté. Le cycle quinquennal du programme consiste en des transferts monétaires trimestriels conditionnés par la participation des bénéficiaires à des activités de promotion sociale visant à promouvoir la connaissance des Pratiques Familiales Essentielles (PFE) et l'investissement dans le développement de la petite enfance. Ces transferts aident les ménages extrêmement pauvres en leur fournissant des liquidités pour répondre à leurs besoins immédiats de consommation, tandis que les sessions de promotion sociale favorisent le développement effectif du capital humain. Le programme soutient actuellement 59 000 ménages bénéficiaires, sélectionnés à partir du registre social, avec des paiements de 6 000 MRU par an (environ 160 USD).²²

La délégation générale de Tadamoun, en collaboration avec l'Agence de Promotion de l'Emploi de Jeunes (ANAPEJ) a également été responsable du programme d'appui aux tricycles. Ce programme a permis de fournir 2 500 tricycles (véhicules à trois roues) aux jeunes à travers le pays jusqu'en 2019, avec la possibilité d'obtenir des tricycles pour le commerce itinérant, le transport ou la chaîne du froid. Le programme était destiné aux jeunes vulnérables dans le but de stimuler l'emploi productif. Il a été financé dans le cadre de l'appui à un programme de transport urbain, qui était en place sur la période 2014-2019.

Les autorités fournissent également une assistance sociale aux malades chroniques et aux handicapés par le biais de deux programmes distincts gérés par le MASEF. Le programme de protection sociale et de promotion de la solidarité nationale a pour mission d'apporter un soutien aux malades chroniques.²³ Le programme apporte un soutien à 800 malades chroniques mauritaniens, ainsi qu'à 750 autres personnes handicapées sous dialyse. Il fonctionne au niveau national à travers toutes les wilayas. Le MASEF maintient également le programme de protection et de promotion des personnes handicapées, qui fournit un soutien économique à 10 000 adultes handicapés et à 400 enfants handicapés supplémentaires à travers le pays. Ces deux programmes continueront à fonctionner sous la direction du MASEF à partir de 2020.

En termes d'aide directe aux enfants, le gouvernement maintient un programme d'alimentation scolaire à grande échelle. Ce programme est mis en œuvre par le Ministère de l'éducation nationale et de la réforme de la formation technique, avec l'appui du Programme Alimentaire Mondial (PAM) et de Counterpart International. Le premier finance l'alimentation scolaire dans les wilayas du Hodh el Chargui, de l'Assaba, et du Guidimagha, tandis que le second couvre le même programme dans le Brakna et le Gorgol. Le programme fournit aux enfants en âge de fréquenter l'école primaire une bouillie matinale et un déjeuner chaud. Collectivement, ce programme touche 118 352 enfants au niveau national et se concentre particulièrement sur les zones rurales, où les taux de fréquentation et de rétention scolaires sont faibles et où l'insécurité alimentaire, la malnutrition, et la pauvreté sont élevées.

Une protection sociale adaptée aux chocs

Un développement critique et récent du système de protection sociale de la Mauritanie a été le développement de la capacité à répondre aux chocs défavorables. La SCAPP a introduit un objectif explicite visant à établir un système de réponse aux chocs. La vision de ce système est de fournir un soutien institutionnalisé régulier du gouvernement dans la planification, la coordination et le suivi de la réponse aux chocs. Cette initiative est organisée sous la supervision du Premier ministre, mais implique le ministère des Finances, quatre ministères de tutelle, ainsi que des donateurs et des ONG.

Le programme de soutien le plus important du système de réponse aux chocs de la Mauritanie est constitué par les transferts alimentaires d'urgence. Ces transferts sont mis en œuvre par le CSA, avec l'appui du PAM, ainsi que par des décaissements du groupe African Risk Capacity (ARC).²⁴ Cette aide alimentaire d'urgence consiste généralement en une ration alimentaire mensuelle d'un sac de riz de 50 kg et de 4 litres d'huile pendant 4 mois pour couvrir la période de soudure (de mars à juin) qui suit une sécheresse. Ce programme est considéré comme sensible aux chocs car il n'est administré que pendant une période

22 Le site web de Tekavoul fournit de plus amples informations : <http://www.tekavoul.gov.mr/>.

23 Maladie chronique à une condition à long terme qui n'a généralement pas de remède.

24 L'African Risk Capacity (ARC) est une agence spécialisée de l'Union africaine créée pour aider les gouvernements africains à améliorer leurs capacités à mieux planifier, préparer et répondre aux événements climatiques extrêmes et aux catastrophes naturelles.

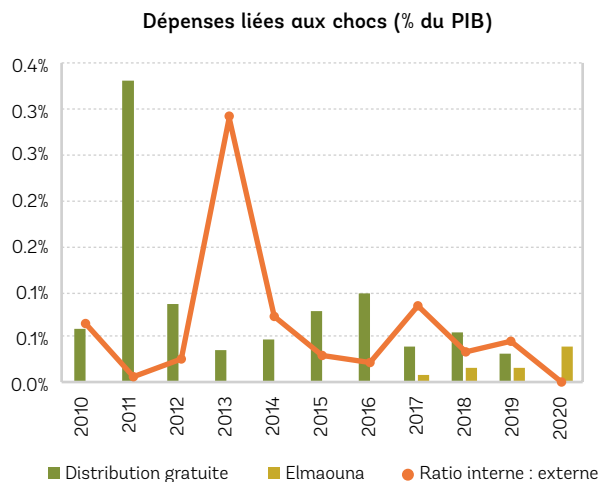
spécifique après une sécheresse. En pratique, ce programme fonctionne annuellement étant donné la récurrence des sécheresses, des périodes de soudure et de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition qui les accompagnent en Mauritanie. Il est appliqué à l'échelle nationale, les bénéficiaires étant identifiés par le Cadre Harmonisé et la Classification Intégrée des Phases de Sécurité Alimentaire, qui permet de déterminer la nature et la gravité d'une crise et les implications pour une réponse stratégique en matière d'appui alimentaire et nutritionnel.

L'autre programme central qui constitue le pilier de réponse aux chocs du système de protection sociale de la Mauritanie est Elmaouna. Ce programme a été mis en œuvre par le CSA depuis 2017 avec l'objectif spécifique de soutenir les ménages les plus vulnérables affectés par les chocs climatiques avec des transferts monétaires. Elmaouna a soutenu 1 000 ménages en 2017, 3 000 en 2018 et 3 500 en 2019. En 2020, Elmaouna a fourni des transferts monétaires à 5 000 ménages pendant la période de soudure en utilisant les outils de protection sociale de base (Registre social, plateforme de paiement Tekavoul) et en étroite coordination avec les acteurs humanitaires (PAM, ONG).

Analyse des dépenses d'assistance sociale

Les dépenses d'assistance sociale de la Mauritanie ont affiché une tendance à la hausse au cours de la dernière

Figure 2.4: Les dépenses liées aux chocs ont été principalement financées par les donateurs au cours de la dernière décennie



Source : BOOST et calculs des auteurs

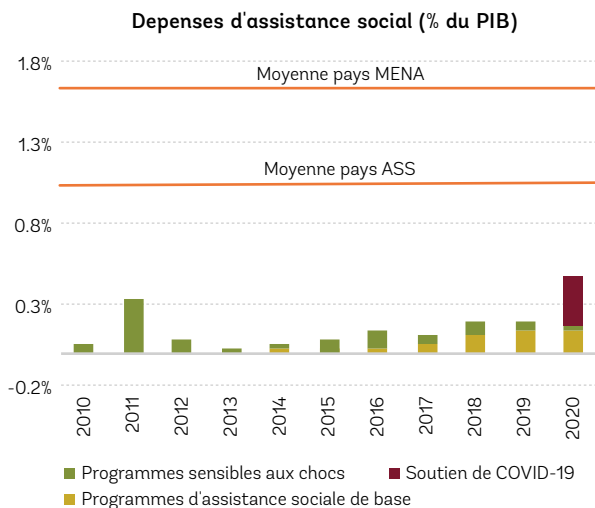
décennie, mais restent largement tributaires des chocs.

Les dépenses d'assistance sociale ont atteint un pic de 1,7% du PIB en 2012 (Figure 2.4), en raison de la sécheresse antérieure et de la période de soudure qui l'a accompagnée, ce qui a entraîné une forte augmentation des transferts alimentaires d'urgence. Depuis 2012, la sécheresse et les périodes de soudure prolongées n'ont cessé de poser des problèmes, ce qui explique la persistance des dépenses liées aux chocs (0,6% du PIB en moyenne entre 2010 et 2020). En outre, cette même période a vu l'introduction de programmes de transfert monétaire de base, tels que Tekavoul. Ce programme a connu une expansion rapide, passant d'un budget de 30,6 millions MRU (0,02% du PIB) en 2017 à 450 millions MRU (0,20% du PIB) en 2021.

Les bailleurs de fonds financent une grande partie des dépenses des programmes de réponse aux chocs.

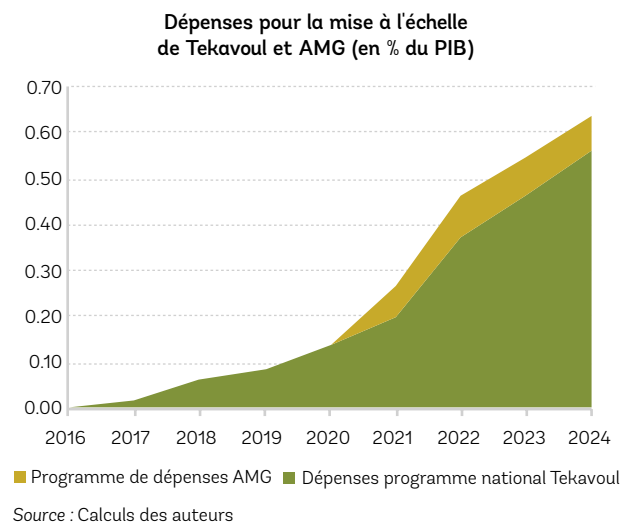
Pour les transferts alimentaires d'urgence, les donateurs ont financé la majorité de ces dépenses (65%) au cours de la dernière décennie. Il n'y a eu que trois années (2010, 2013 et 2017) où le ratio de financement interne/externe était supérieur à 1, ce qui suggère que les dépenses du gouvernement ont dépassé celles des donateurs. Pendant cette période, le programme Elmaouna reste entièrement financé par la Banque mondiale. Si les dépenses des bailleurs de fonds comblent un vide critique et servent un objectif important, elles sont aussi potentiellement volatiles et les allocations ne peuvent être garanties d'une année sur l'autre.

Figure 2.5: Les dépenses consacrées aux programmes d'assistance sociale en Mauritanie restent inférieures aux moyennes régionales



Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 2.6: Une augmentation des prestations pour Tekavoul et l'introduction d'une assurance maladie pour les bénéficiaires rapprocheront les dépenses d'assistance sociale des moyennes régionales



Malgré une expansion rapide au cours de la dernière décennie, les dépenses globales des programmes d'assistance sociale restent inférieures aux moyennes régionales. En 2020, les dépenses totales d'assistance sociale s'élevaient à 1 milliard MRU (0,46% du PIB) avec le soutien de COVID-19 ou à 362 millions MRU (0,17% du PIB) sans compter le soutien de COVID-19. Cela représente moins de la moitié du niveau moyen de dépenses des pays de la région MENA (1,7% du PIB) et bien en dessous des niveaux de dépenses des pays d'Afrique sub-saharienne également (1,3% du PIB) (Figure 2.5).

L'expansion prévue du programme Tekavoul et l'introduction de l'assurance maladie pour ces bénéficiaires rapprocheront les dépenses d'assistance sociale des moyennes régionales. Une extension de la couverture du programme Tekavoul est déjà en cours,

passant de 75 000 à 100 000 ménages. En outre, il est proposé d'augmenter la prestation annuelle par ménage de 6 000 MRU à 14 400 MRU d'ici 2024. Les dépenses pour Tekavoul passeraient ainsi de 0,2% du PIB à 0,56% du PIB (Figure 2.6). Cette mesure est couplée à l'extension de l'assurance maladie à tous les bénéficiaires du Tekavoul, ce qui coûtera 0,08% du PIB supplémentaire d'ici 2024. Ces réformes combinées porteront les dépenses globales d'assistance sociale à 0,95% du PIB, ce qui est sensiblement plus proche des moyennes observées dans la région.

2.3.2 Programmes d'assurance sociale

La Mauritanie, comme la plupart des pairs régionaux et des pays d'ASS, gère des systèmes de retraite séparés pour les travailleurs du secteur public et du secteur privé. La CNSS assure la couverture des retraites des travailleurs du secteur privé tandis que le système de pension du secteur public couvre les fonctionnaires, les magistrats, les militaires et les parlementaires. Cela va à l'encontre des meilleures pratiques internationales, qui consistent à intégrer les pensions du secteur public au système du secteur privé. L'intégration permet généralement une meilleure mobilité sur le marché du travail et tend à éviter certaines des générosités extrêmes, qui sont courantes dans les systèmes du secteur public. La Tunisie, le Maroc, et 33 des 44 pays pour lesquels des données sont disponibles pour l'ASS — y inclus Mauritanie — ont des systèmes de retraites séparés pour les travailleurs du secteur public et du secteur privé (Tableau 2.2). À l'inverse, seuls 9 des 37 pays de l'OCDE disposent d'institutions et de prestations entièrement distinctes pour les travailleurs du secteur public.

Les deux systèmes de retraite en Mauritanie sont des systèmes obligatoires, à prestations définies

Tableau 2.2: Conception des systèmes de retraite en ASS et dans les pays du Maghreb Arabe

Système de pension	Pays
Régimes de retraite privés et publics séparés	Angola; Bénin; Botswana; Burkina Faso; Burundi; Cameroun; Congo, Dém.; Congo, Rep.; Côte d'Ivoire; Éthiopie; Gambie; Guinée; Guinée Bissau; Kenya; Lesotho; Liberia; Madagascar; Malawi; Mali; Mauritanie; Maroc; Mozambique; Namibie; Niger; Sénégal; Afrique du Sud; Sud-Soudan; Soudan; Swaziland; Tanzanie; Togo; Tunisie; Ouganda; Zimbabwe
Régimes de retraite privés et publics intégrés	Algérie; Cape Verde; République centrafricaine; Chad; Ghana; Nigeria; Rwanda; Sao Tomé et Príncipe; Seychelles; Sierra Leone; Zambie

Source : Base de données sur les pensions de la Banque mondiale

Tableau 2.3: Principaux indicateurs caractéristiques des systèmes de retraite publics et privés à la fin de l'année 2019

	Pensions d'État (DGB)		Pension du secteur privé (CNSS)	
Principaux paramètres du système de pensions				
Ciblage	Employés du secteur public, militaires et garde nationale, magistrats		Employés du secteur privé	
Age d'éligibilité à la pension	Militaires et garde nationale	31-33	Retraite normale	60
	Judiciaire	65	Retraite anticipée	55
	Autres	63		
Années de cotisations	Fonctionnaires : 15 ans		20 ans d'inscriptions à la CNSS	
Taux de cotisation				
Employé	6%		1%	
Employeur	12%		13%	
Total	18%		14%	
Couverture				
Actifs	40 923		60 366	
Bénéficiaires	29 420		30 124	
Actif (15-59,%)	1,6%		2,4%	
Bénéficiaires (+ 60 ans, %)	12,9%		13,2%	
Dépenses				
Dépenses (milliard MRU)	1 193		425	
Dépenses (% du PIB)	0,42%		0,15%	

Source : Calculs des auteurs, Ministère des Finances et CNSS

(PD), financés sur la base de la répartition par les cotisations des employeurs et des employés. Le Tableau 2.3 ci-dessous présente les principaux caractéristiques et indicateurs de performance des deux systèmes. Bien que les deux systèmes soient des systèmes à prestations définies financés par répartition, il existe des différences importantes entre eux en termes de paramètres du système de retraite, de niveaux de salaire, et de composition démographique de la population couverte. Compte tenu de ces différences, la partie suivante évaluera chacun des systèmes séparément.

Système de retraite du secteur privé

Structure et caractéristiques principales

La CNSS a été instituée sur la base de la loi n° 67-039 de 1967 qui fixe l'architecture générale de la caisse.

Elle est régie par le décret n°464 de 1967, le décret n°445 de 1968, le décret n°116 de 1974 et le décret n°81-021 de 1981. La caisse comprend trois branches de prestations : les pensions (vieillesse, invalidité, survivants), les prestations familiales, et les accidents du travail. La CNSS fonctionne au niveau national et est placée sous la tutelle administrative du Ministère du travail et sous la tutelle financière du Ministère des finances. La CNSS est administrée par un comité de gestion tripartite, composé de représentants de l'état, des employeurs, et des travailleurs. L'analyse des sections suivantes est consacrée à la branche pensions du système de la CNSS (Encadré 2.1).

Le système de retraite du secteur privé, comme la plupart des pays de comparaison, couvre un segment étroit de la population âgée, et une part encore plus étroite de la population en âge de travailler. Le système comptait 80 718²⁵ cotisants enregistrés en 2019, soit 3,1% de

²⁵ C'est le nombre total de membres inscrits à la CNSS. Le nombre de contributeurs actifs est d'environ 60 000. Pour être considéré comme un contributeur actif, le membre doit avoir fait au moins une contribution au cours des trois dernières années.



Encadré 2.1: Principales caractéristiques de conception du système de retraite du secteur privé (CNSS)

Conception : Système à prestations définies (PD) par répartition, contributif et lié aux revenus.

Taux de cotisation : 14% pour les trois branches. 9% pour la branche retraite. Plafond de cotisation : 7000 MRU par mois (des discussions sont en cours pour porter le plafond à 15000 MRU par mois). Salaire minimum couvert : 3000 MRU.

Conditions d'éligibilité : âge de la retraite : 60 ans ; âge de la préretraite : 55 ans. La condition d'acquisition des droits est de 20 ans d'immatriculation à la CNSS, dont 5 au cours des 10 dernières années d'assurance.

Formule de prestation : Salaire ouvrant droit à pension : salaire mensuel moyen des 5 dernières années ou des 3 dernières années, le plus élevé des deux. Taux d'accumulation : 1,33 % par an. Indexation des pensions après la retraite : aucune.

Source : CNSS

la population âgée de 15 à 59 ans. Ce taux est bien inférieur au taux de couverture active de 11% en moyenne en ASS et de la plus part des pays pairs. (Figure 2.7). La plupart des emplois en Mauritanie se situent dans le secteur informel, ce qui est la principale raison de la faible couverture des retraites dans le système de retraite du secteur privé existant.²⁶ Par ailleurs, les bénéficiaires du secteur privé en Mauritanie représentent 13% de la population âgée de plus de 60 ans.²⁷ Bien que ce taux soit inférieur à ceux du Maroc et de la Tunisie, il est légèrement supérieur à la moyenne de 9% en Afrique subsaharienne (Figure 2.8). Il convient de noter que les retraités représentent 7,1% de la population âgée de plus de 60 ans. Le premier chiffre est plus élevé car le nombre total de bénéficiaires inclut des catégories de bénéficiaires âgés de moins de 60 ans, par exemple les survivants et les orphelins.

Dans l'ensemble, les niveaux initiaux des prestations de vieillesse semblent adéquats et conformes aux meilleures

pratiques internationales. La pension de vieillesse moyenne existante est estimée à environ 46% du salaire moyen couvert en 2019,²⁸ au-dessus du remplacement minimum de 40% après 30 ans de cotisations préconisées par la recommandation de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) concernant les planchers nationaux de protection sociale, 2012 (n°202). Ce ratio est attendu compte tenu du taux d'accumulation du système de 1,3%, qui est inférieur aux moyennes des pairs régionaux et de l'ASS, mais plus proche de la moyenne de 1,1% de l'OCDE (Figure 2.9). Les retraités partent en moyenne à la retraite avec 30 ans de cotisations, ce qui se traduit par un taux de prestation initial d'environ 40%, compte tenu du taux d'accumulation annuel de 1,3%.

Le profil âge-gains des retraités suggère que le taux d'adéquation est quelque peu réduit à des âges plus avancés, même si le niveau initial des prestations peut être adéquat.^{29, 30} Les prestations de retraite ne font pas

26 Le régime s'applique aux travailleurs relevant du Code du travail ou du Code de la marine marchande s'ils sont employés principalement sur le territoire de la Mauritanie et aux personnes employées par l'État si elles ne sont pas couvertes par un régime spécial de protection sociale. En outre, le régime inclut les étudiants des écoles professionnelles, les stagiaires et les apprentis. Les étudiants et les apprentis sont uniquement couverts par la branche accidents du travail. Pour les populations concernées, l'inscription à la CNSS est obligatoire.

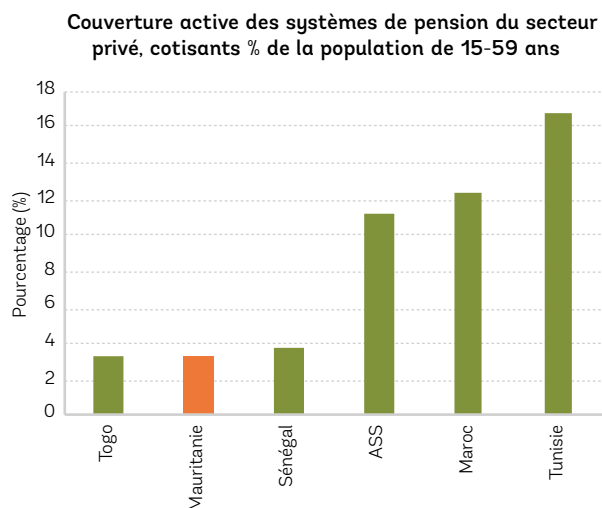
27 En 2019, on comptait environ 16 800 pensionnés de vieillesse, 234 pensionnés d'invalidité, 5 885 veuves et 6 643 orphelins.

28 Les salaires sont soumis à un plafond de cotisation. Le plafond de cotisation à partir de 2020 est de 7000 MRU par mois. Des discussions sont en cours pour augmenter le plafond à 15000 MRU par mois.

29 Pension de vieillesse moyenne existante par âge, exprimée en pourcentage de la pension minimale actuelle.

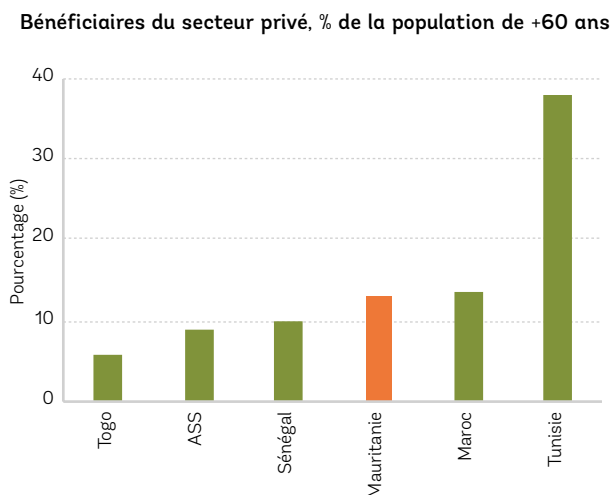
30 Il est important de souligner la différence entre la démographie de la population et celle du système de retraite, ainsi que l'impact de cette différence sur la performance du système de retraite en fonction de différents choix de paramètres.

Figure 2.7: Le taux de couverture des pensions du secteur privé est faible en Mauritanie



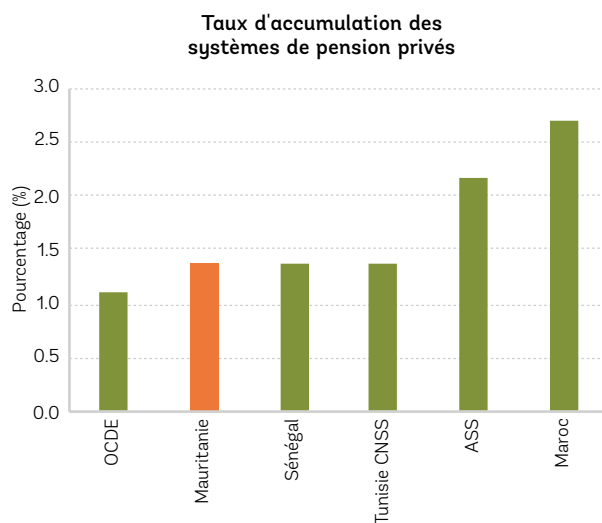
Source : CNSS et calculs des auteurs

Figure 2.8: En revanche, la part des bénéficiaires dans la population des 60 ans et plus est plus élevée



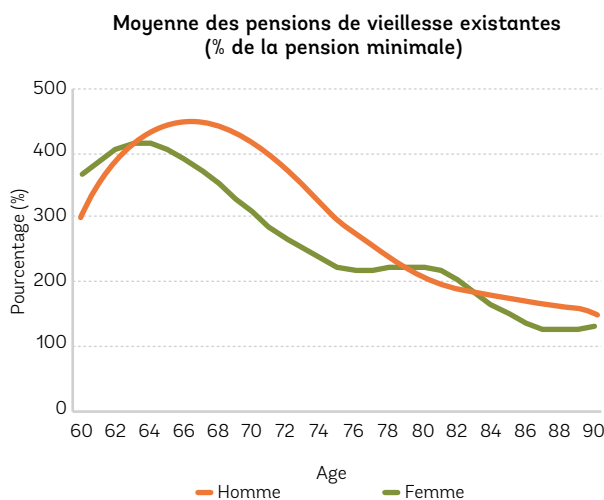
Source : CNSS et calculs des auteurs

Figure 2.9: Le taux d'accumulation de la pension privée reste inférieur à celui des pairs régionaux



Source : Banque mondiale - Base de données sur les pensions en Afrique

Figure 2.10: Les prestations de retraite diminuent avec l'âge dans le régime privé



Source : CNSS et calculs des auteurs

l'objet d'une indexation systémique périodique,³¹ ce qui explique en grande partie la baisse des prestations aux âges élevés (Figure 2.10). Le niveau de vie des retraités n'est pas érodé par l'inflation lorsque les prestations de retraite sont régulièrement ajustées. La plupart des pays de l'OCDE

appliquent une indexation sur l'inflation, ce qui constitue également une bonne pratique internationale (OECD, 2019). Le Tableau 2.4 ci-dessous montre les mesures d'indexation à travers les systèmes de retraite du secteur privé en ASS et dans les pays arabes.

³¹ Les paiements de pension pour un individu peuvent durer 20 ans ou plus (par exemple, avec les prestations de survivant). Même dans les pays où le taux d'inflation est faible (2,0 %), la valeur réelle d'une pension non ajustée diminue d'un tiers sur une période de 20 ans. En outre, un taux d'inflation de 3,5 % peut faire disparaître la moitié du pouvoir d'achat de la pension sur la même période.

Tableau 2.4: Mesures d'indexation des systèmes de pension du secteur privé en Mauritanie et les pays d'ASS et les voisins arabes

Méthode d'indexation	Pays
Ad-hoc	Bénin ; Angola ; Zimbabwe ; Madagascar ; Tanagnie; Cabo Verde; Cameroun; Maroc
Inflation	Côte d'Ivoire ; Seychelles ; Sao Tomé
Croissance des salaires	Sénégal ; Zambie ; Ghana ; Sierra Leone
Aucun	Togo ; Éthiopie ; Mauritanie
Salaire minimum	Tunisie

Source : Base de données de la Banque mondiale sur les pensions en Afrique

Performance financière

Si la situation financière globale de la CNSS est saine, les cotisations spécifiques aux pensions sont faibles.³² Les dépenses liées aux prestations de retraite se sont élevées à 334,6 millions d'MRU (0,12% du PIB) en 2019, tandis que les recettes totales des cotisations à la CNSS ont été de 440,9 millions d'MRU (0,16% du PIB). Si les recettes totales de la CNSS sont plus hausses que les dépenses de retraite, la différence entre les deux s'est réduite au cours des cinq dernières années. De plus, il est également important de souligner que le taux de cotisation dédié à la branche retraite ne représente qu'une partie du taux de cotisation total de la CNSS — 9% contre 14%. Par conséquent, si l'on considère uniquement les recettes de la cotisation spécifique à la branche retraite, la branche retraite de la CNSS est déficitaire (Figure 2.11). Les dépenses de la branche retraite sont encore plus élevées lorsque les coûts administratifs sont inclus. Ces coûts qui sont restés une part relativement constante des recettes de cotisation d'environ 20% au cours des cinq dernières années. En termes de démographie du système de retraite, le système comptait 80 718 cotisants et 30 124 retraités, ce qui donne un ratio de soutien de 2,7 cotisants par bénéficiaire.³³ Ce ratio de soutien, dans le contexte d'un taux de cotisation de 9%, fournirait une pension de 24,3%, et non les 40% que le système verse actuellement.

Alors que les taux de cotisation globaux de la CNSS ressemblent à ceux de ses homologues régionaux et dépassent même les moyennes de l'ASS, la part

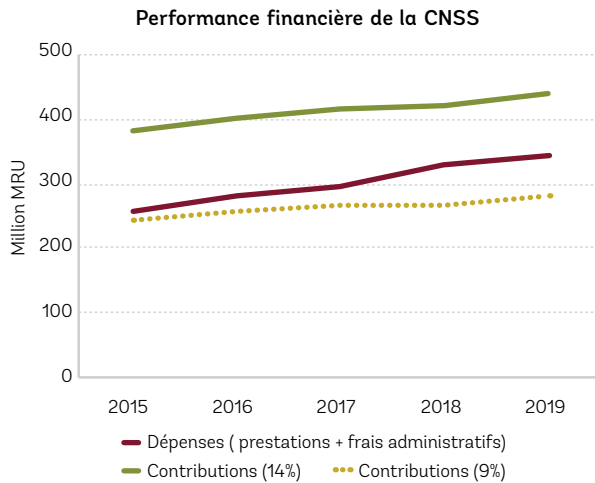
consacrée aux pensions est faible. Bien que le taux de cotisation global de la CNSS s'élève à 14% du salaire couvrir], ce qui est supérieur à la moyenne de l'ASS (11%), du Maroc (12%) et de la Tunisie (13%), la part consacrée à la branche des pensions de la CNSS s'élève à 9% (Figure 2.12). Les 5% restants sont destinés à financer les prestations familiales et le préjudice lié à l'emploi, ce qui suggère que les taux de cotisation pour les pensions devront probablement être augmentés. Les pratiques de bonne gouvernance suggèrent que les différents types de prestations devraient avoir des flux de revenus dédiés distincts et que les finances devraient être séparées. Pour éviter le subventionnement croisé des prestations entre les branches, une planification financière adéquate doit être effectuée pour évaluer les besoins de financement de chaque branche de prestations séparément. S'il est établi que la branche des pensions absorbe actuellement plus de 9% des cotisations et qu'elle continuera à exiger plus de 9% à l'avenir, il est recommandé d'augmenter le taux de cotisation de la branche des pensions dans la loi plutôt que de puiser dans les recettes destinées aux prestations familiales ou aux lésions professionnelles sur une base ad hoc pour payer les pensions.

La population globale de la Mauritanie est jeune, mais les caractéristiques démographiques de son système de retraite ressemblent à celles de pays développés beaucoup plus âgés. Le taux de dépendance des personnes âgées en Mauritanie — défini comme le rapport entre la population ayant dépassé l'âge de la retraite et la population en âge de travailler — est de 7%, tandis que le taux de dépendance du système de retraite de la

³² On conclut souvent, à tort, qu'un système de retraite est financièrement sain simplement parce qu'il génère des excédents de trésorerie aujourd'hui (c'est-à-dire que les cotisations au régime sont supérieures aux prestations). Un système de retraite n'est financièrement autonome que lorsqu'il a la capacité de payer les prestations actuelles - et futures - sur un long horizon, selon des hypothèses raisonnables, sans transférer de charges importantes aux générations futures et sans avoir à réduire les prestations, augmenter les cotisations ou modifier les conditions d'admissibilité.

³³ The overall population support ratio is closer to 15, which means that the system is demographically much older than the overall population in Mauritania.

Figure 2.11: Si l'on considère uniquement les recettes de la cotisation spécifique de la branche retraite, la CNSS serait déficitaire



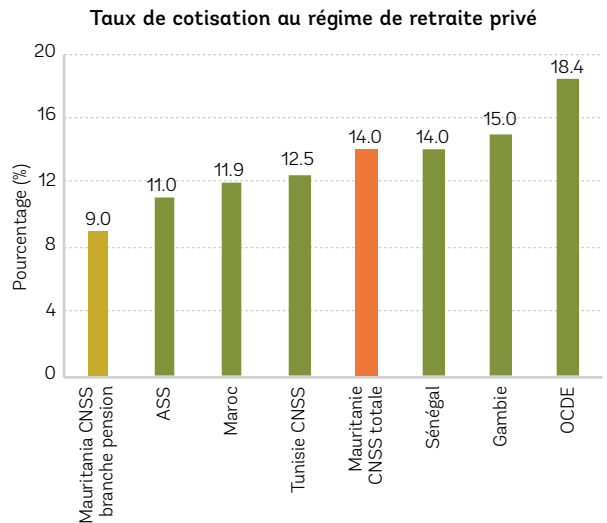
Source : Banque mondiale - Base de données sur les pensions en Afrique

CNSS — défini comme le rapport entre les bénéficiaires du système et les cotisants au système — est de 70%. Cela suggère que la branche des pensions de la CNSS est démographiquement beaucoup plus âgée que la population globale. La plupart des pays de l'OCDE ont dû augmenter les taux au fil du temps à mesure que leurs populations vieillissaient et il semble que la Mauritanie doive envisager une approche similaire pour assurer la viabilité budgétaire à long terme du système. Étant donné que seulement 1% du taux de cotisation total de la branche retraite est payé par les employés, il serait logique d'augmenter d'abord la part supportée par les employés. L'expérience et les tendances internationales suggèrent qu'une répartition plus égale du taux de cotisation entre les employeurs et les employés améliore la gouvernance, car tant les employeurs que les employés ont un intérêt dans le système, plutôt que d'avoir la majeure partie du paiement par les employeurs et la plupart des avantages revenant aux employés.

Performance projetée de la CNSS selon les scénarios de base et de réforme alternative.

Les projections indiquent que le système de retraite du secteur privé continuera à fonctionner en déficit tout au

Figure 2.12: Alors que les taux de cotisation globaux de la CNSS ressemblent à ceux de pairs, la part destinée aux pensions est faible



Source : CNSS et calculs des auteurs

long de l'horizon de simulation, qui s'étend jusqu'en 2080.

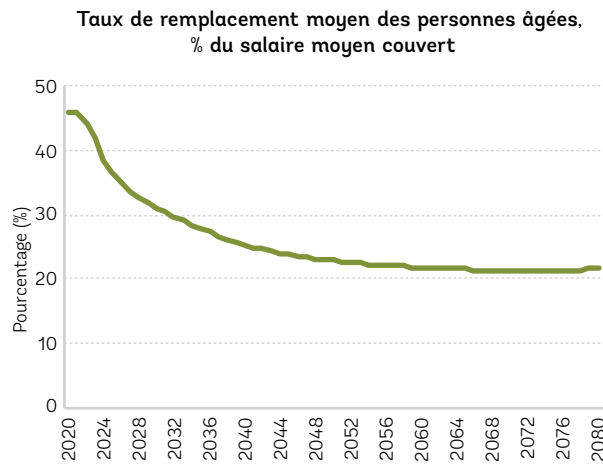
Les projections financières montrent que les dépenses de la CNSS dépasseront les recettes des cotisations tout au long de l'horizon de simulation, compte tenu des règles actuelles du système de retraite, des hypothèses macroéconomiques et de la modélisation Pension Reform Options Simulation Toolkit (PROST; World Bank, 2010)³⁴ ainsi que de l'évolution démographique prévue des participants au système de retraite.³⁵ Les simulations supposent que les cotisants actifs restent une part constante de la population en âge de travailler. Par conséquent, en raison de la croissance rapide de la population, le nombre de cotisants actifs de la CNSS devrait passer d'environ 60 000 en 2020 à 140 000 en 2050. Les bénéficiaires du système de retraite devraient également passer d'environ 30 000 en 2020 à environ 120 000 en 2050.

Au cours de l'année de base, les taux de prestations de vieillesse semblent adéquats, mais l'adéquation des pensions en cours de paiement devrait diminuer à l'avenir en l'absence d'indexation périodique des pensions. La moyenne des pensions de vieillesse existantes devrait diminuer par rapport au salaire moyen couvert, car les pensions en cours de paiement ne sont pas soumises

³⁴ Voir Annexe V pour plus de détails sur ce modèle et Annexe VI sur les hypothèses utilisés.

³⁵ Le plafond de cotisation est supposé croître à un taux annuel de 170 % de la croissance des salaires nominaux. Alors que les pensions complètes ne sont pas soumises à l'indexation, la pension minimale est indexée à 100 % sur l'inflation.

Figure 2.13: Les prestations de retraite ne sont pas soumises à une indexation régulière, ce qui entraînerait l'érosion des prestations de retraite au fil du temps

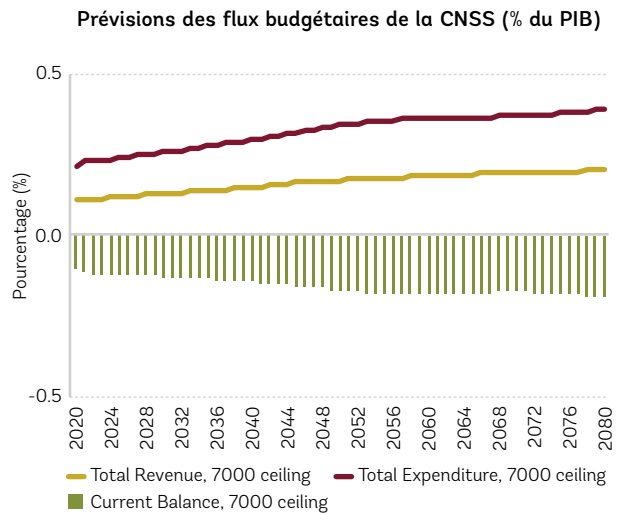


Source : CNSS, PROST et calculs des auteurs

à des augmentations périodiques. Actuellement, la loi sur les pensions ne prévoit pas d'indexation des pensions.³⁶ Par conséquent, les pensions perçues par les retraités âgés seront faibles par rapport aux pensions nouvellement versées, ce qui entraînera une baisse de la pension de vieillesse moyenne existante (Figure 2.13). Toutefois, l'absence de disposition relative à l'indexation des pensions dans la loi ne signifie pas nécessairement qu'il n'y a pas eu d'augmentations ad hoc des pensions dans le passé. En fait, les données administratives sur les niveaux de pension actuels — notamment le taux de remplacement moyen actuel des pensions de vieillesse existantes, qui est supérieur à 40% — suggèrent que les pensions en cours de paiement ont probablement été revalorisées par le passé. Il est important de noter que les simulations de la base du système actuel montrent l'évolution prévue des niveaux de prestations et des flux financiers dans le cadre de la loi actuelle. Dans ce cas, les dépenses devraient continuer à dépasser les recettes des contributions à l'avenir, ce qui entraînera un déficit plus important (Figure 2.14).

L'augmentation des salaires soumis aux cotisations de retraite entraînera une hausse des recettes mais aussi des prestations et des dépenses, ainsi un plus

Figure 2.14: Les dépenses devraient continuer à dépasser les recettes des contributions à l'avenir, ce qui entraînera un déficit plus important

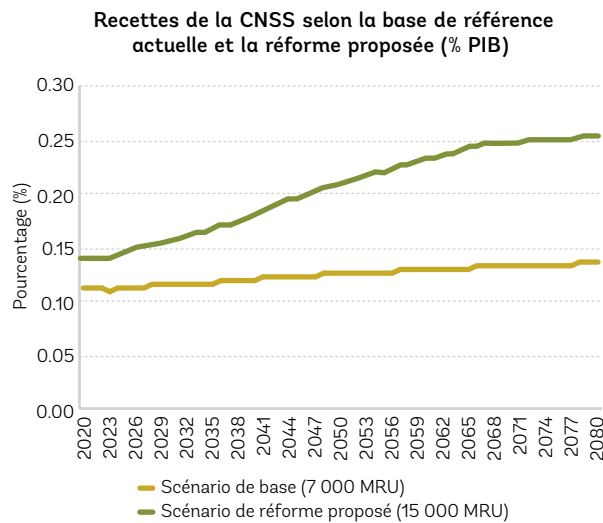


Source : CNSS et calculs des auteurs

grand déficit à long-terme. L'augmentation du plafond de cotisation de 7 000 MRU à 1 5000 MRU par mois est actuellement une réforme envisagée par le gouvernement mauritanien. Elle devrait entraîner une augmentation immédiate des recettes annuelles des cotisations de 0,11% du PIB à 0,15% du PIB d'ici 2022 (Figure 2.15). Cependant, les dépenses par répartition devraient augmenter aussi par rapport au plafond inférieur pendant l'horizon de simulation (Figure 2.16). Au cours des premières années suivant la réforme, l'augmentation des recettes se traduit par un déficit légèrement plus faible, mais le déficit est plus élevé au-delà de 2030 en raison de l'augmentation des dépenses de retraite, car les pensions seront basées sur des salaires plus élevés (Figure 2.17). En ce qui concerne l'impact sur les niveaux de prestations, lorsque le plafond de cotisation est augmenté, le salaire moyen couvert augmente immédiatement — dans le même temps, il n'y a pas de changement dans les pensions moyennes — donc le rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen couvert diminue. Toutefois, au fil du temps, à mesure que les nouvelles pensions sont calculées sur la base de salaires couverts plus élevés, les ratios de prestations initiaux augmentent pour revenir aux niveaux observés avant l'augmentation du plafond de cotisation.

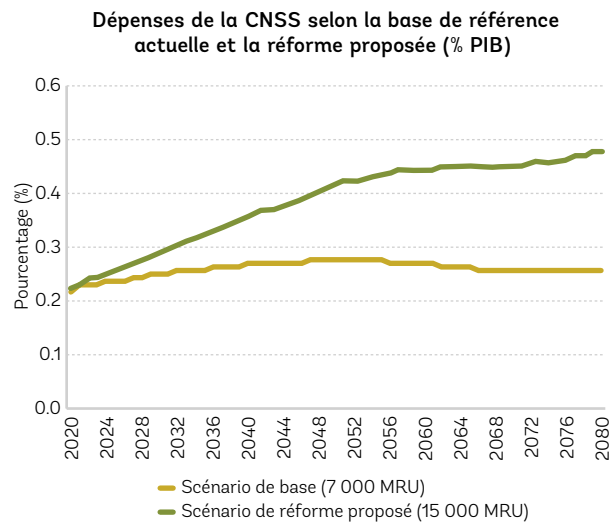
36 Avec le temps, il y a des personnes de plus en plus âgées qui vivent encore et, comme leurs pensions ne sont pas indexées, leurs pensions seront très faibles par rapport à celles des nouveaux retraités, ce qui fait baisser la moyenne. Avec l'augmentation de l'espérance de vie, la période entre le moment où la pension est perçue pour la première fois et le moment où le retraité décède augmentera également, ce qui signifie que les pensions en cours de paiement se détérioreront davantage au fil du temps.

Figure 2.15: L'augmentation de la contribution de 7 000 MRU à 15 000 MRU entraînerait une augmentation immédiate des recettes



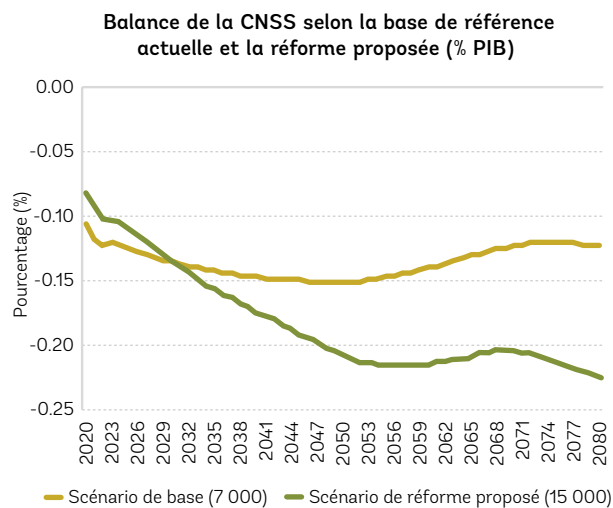
Source : CNSS, PROST et calculs des auteurs

Figure 2.16: Cependant, les dépenses augmenteraient plus rapidement car les pensions seront basées sur des salaires plus élevés



Source : CNSS, PROST et calculs des auteurs

Figure 2.17: Par conséquent, le déficit se creusera à long terme



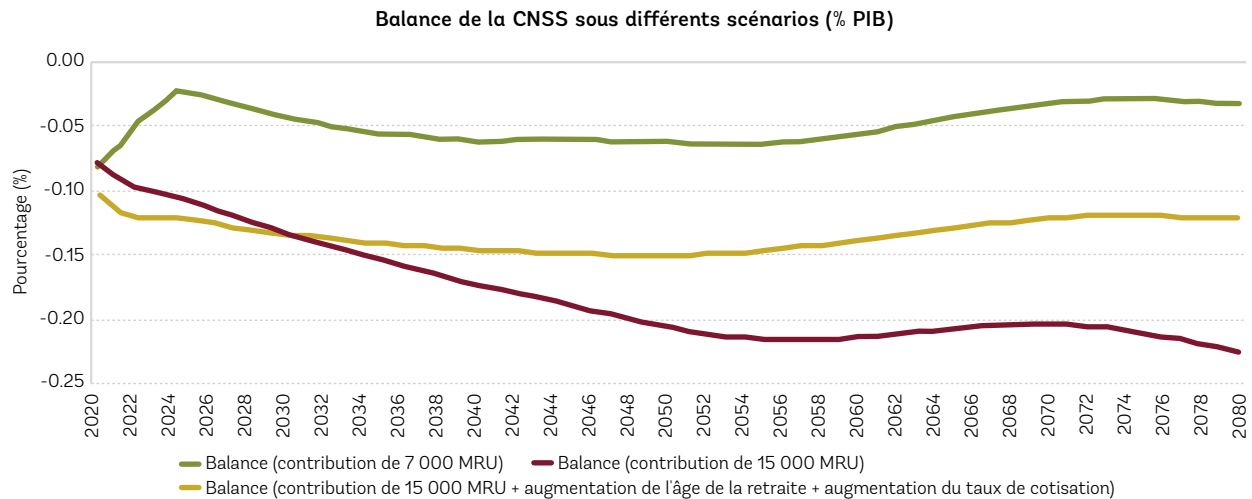
Source : CNSS, PROST et calculs des auteurs

Pour améliorer l'équilibre budgétaire du système de pension privé, il serait important de relever l'âge de la retraite et d'augmenter les taux de cotisation, en particulier pour les salariés. L'augmentation progressive de l'âge de la retraite à 63 ans en 2050 et à 65 ans en 2070, au fur et à mesure de l'augmentation de l'espérance de vie, maintiendra la période de retraite à environ 15 ans et entraînera à la fois une augmentation des recettes et des niveaux de prestations de retraite. La Mauritanie a déjà une espérance de vie de plus de 15 ans à l'âge de 60

ans et étant donné qu'il s'agit des travailleurs du secteur formel, ce groupe de personnes a probablement déjà une espérance de vie bien supérieure aux 16 ans indiqués par les chiffres nationaux. L'augmentation du taux de cotisation de 1% à 5% pour les employés et de 8% à 10% pour les employeurs, à raison de 1 p.p. par an, portera le taux de cotisation total à 15%, ce qui est encore conforme aux pairs régionaux et plus proche de la moyenne de 18% de l'OCDE, et entraînera une augmentation des recettes du système de retraite.

L'ensemble des réformes proposées entraîneraient une amélioration significative du solde courant du système PAYG. Selon le scénario de base, le déficit du système devrait passer de 0,1% du PIB en 2020 à 0,2% en 2050. L'augmentation des taux de cotisation entraîne une augmentation immédiate des recettes, réduisant le déficit d'environ 0,1% du PIB en 2020 à 0,02% du PIB en 2024. Le déficit devrait également rester inférieur à 0,05% du PIB tout au long de la période de projection. L'augmentation de l'âge de la retraite a également un impact positif sur les recettes, mais de manière beaucoup plus progressive. Il entraîne également une baisse des dépenses, car les personnes passent moins d'années à la retraite par rapport au scénario de base. Dans l'ensemble, les deux réformes combinées entraînent une réduction marquée des déficits par répartition par rapport au scénario de base (Figure 2.18).

Figure 2.18: Pour améliorer l'équilibre budgétaire du système, il convient d'envisager un ensemble complet de réformes, y inclue une augmentation de l'âge de la retraite et du taux de cotisation



Les autorités Mauritaniennes pourraient également envisager indexer les pensions sur l'inflation pour améliorer la planification financière à long terme et prévenir l'érosion des prestations pendant la période de retraite. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, même si la loi sur les pensions ne prévoit pas d'indexation régulière des pensions en cours de paiement, les niveaux actuels du taux moyen de remplacement des personnes âgées suggèrent que les pensions ont été augmentées par le passé. L'indexation régulière est fortement préférée à l'indexation faite sur une base ad-hoc parce qu'elle permet une meilleure planification des besoins de financement du système de retraite, qu'elle permet aux retraités de mieux anticiper les changements dans leurs prestations de retraite et qu'elle constitue globalement une approche plus équitable que les ajustements ad hoc plus importants et sporadiques.

L'allongement de la période salariale sur laquelle la pension est basée devrait inciter les individus à déclarer l'intégralité de leurs salaires et devrait entraîner une augmentation des revenus du système de pension. Les données administratives de la CNSS montrent ce qui semble être une quantité significative de sous-déclaration des salaires avant les années considérées dans la base d'étalement. L'impact de cette mesure proposée n'est pas inclus dans les simulations mais contribuera à rendre le système plus viable que les scénarios de réforme présentés.

Outre les réformes paramétriques, le système du secteur privé pourrait également bénéficier de certaines mesures de réforme administrative. Par exemple, l'introduction de mesures administratives visant à garantir que les personnes décédées ne continuent pas à percevoir des pensions permettra de réaliser des économies budgétaires. Les données administratives montrent qu'il y a plus de retraités âgés de plus de 90 ans qui perçoivent des pensions que de population. Malheureusement, ce qui se passe dans de nombreux pays africains, c'est que les gens ne meurent pas dans les hôpitaux, mais plutôt à la maison. Cela signifie que le registre des décès, s'il existe, n'est peut-être pas tout à fait exact. Les données administratives montrent que le nombre de retraités dont l'âge se termine par 0 et 5 est plus élevé que pour les autres âges. Cela indique également que les données administratives sur les dates de naissance peuvent ne pas être tout à fait exactes non plus. Par conséquent, le nettoyage des problèmes de données peut permettre une réduction considérable des bénéficiaires et, par conséquent, des dépenses par répartition.

Système de retraite du secteur public

Le régime pour le secteur public a été établi en 1961. La loi no 61-016 de 1961 reste la principale loi qui régit le régime des pensions des fonctionnaires et des magistrats du pouvoir judiciaire, tandis que la loi no 67-018 de 1967 régit les pensions des militaires. Les pensions des parlementaires



Encadré 2.2: Principales caractéristiques du système de retraite du secteur public

Conceptions : Système à prestations définies (PD) par répartition, contributif et lié aux revenus.

Taux de cotisation : 18%.

Conditions d'éligibilité : âge de la retraite - 63 ans ; pension proportionnelle : 55 ans. La durée minimale d'acquisition des droits est de 15 ans.

Formule de prestations : Rémunération ouvrant droit à pension : salaire final. Taux d'accumulation effectif basé sur la formule de calcul en place : 2,65 % par an. Indexation des pensions après la retraite : ad-hoc.

Source : Ministère des Finances

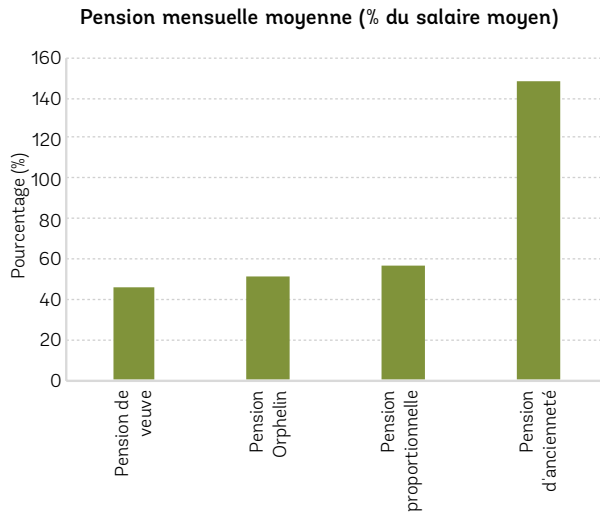
sont régies par la loi n° 92-007 de 1992. Certaines parties de ces lois ont été complétées ou modifiées par des textes ultérieurs. La dernière modification du régime de retraite des fonctionnaires et des magistrats de l'ordre judiciaire a été adoptée le 6 août 2020. Les principales dispositions comprenaient des changements aux articles 71 et 120 de la loi n° 93 - 09 du 18 janvier 1993 et impliquaient l'augmentation de l'âge de la retraite à 63 ans pour les fonctionnaires qui n'avaient pas pris leur retraite avant le 1er juillet 2020. Les principes caractéristiques du système de retraite du secteur public sont présentés dans l'Encadré Encadré 2.2.

Les niveaux de prestations sont considérablement plus élevés dans le système du secteur public que dans celui du secteur privé. Les ratios de prestations — pension moyenne en pourcentage du salaire moyen — pour les différentes catégories de pensions sont bien élevés dans le système public. En 2019, la pension d'ancienneté moyenne de 4 503 MRU par mois représentait 150% du salaire couvert moyen de 2 883 MRU par mois, tandis que la pension proportionnelle moyenne de 1 701 MRU par mois représentait 60% du salaire moyen (Figure 2.19). Les pensions de survivant et d'orphelin existantes représentaient environ 50% du salaire couvert moyen en 2019. Ces ratios de prestations, indiquent une grande générosité du système de pension public, sont élevés parce que les pensions sont calculées sur la base du salaire final, qui est nettement supérieur au salaire moyen.

Baser les pensions sur un sous-ensemble limité d'années (les meilleures ou les dernières années de la carrière) va à l'encontre des meilleures pratiques internationales. La plupart des pays de l'OCDE utilisent les revenus de l'ensemble de la carrière, le Portugal et les États-Unis s'en approchant en utilisant les 40 et 35 meilleures années, respectivement. Seul le régime principal en France et les pensions publiques en Slovénie et en Espagne seront basés sur une fraction relativement faible des revenus de la carrière, à savoir les 25 meilleures années, les 24 meilleures années, et les 25 dernières années de revenus, respectivement. Baser les pensions sur les salaires moyens de toute une vie, valorisés (réévalués) est désormais une pratique internationale quasi universelle dans les économies avancées. Une telle politique est équitable entre les personnes ayant des schémas de rémunération différents au cours de leur carrière et évite les distorsions dans les décisions professionnelles

La logique qui sous-tend le calcul des pensions sur la base des salaires perçus tout au long de la vie est fondée en partie sur l'équité et en partie sur la satisfaction des attentes du travailleur. Si un travailleur a versé des cotisations sur les salaires perçus tout au long de sa vie, l'alignement des prestations sur les cotisations impliquerait que les pensions soient basées sur le salaire moyen de la vie, puisque la cotisation moyenne était basée sur le salaire moyen de la vie. On peut supposer que les habitudes de consommation d'une personne sont basées sur le salaire moyen de toute une vie et pas seulement sur le salaire

Figure 2.19: Les niveaux de prestations sont considérablement élevés dans le système du secteur public

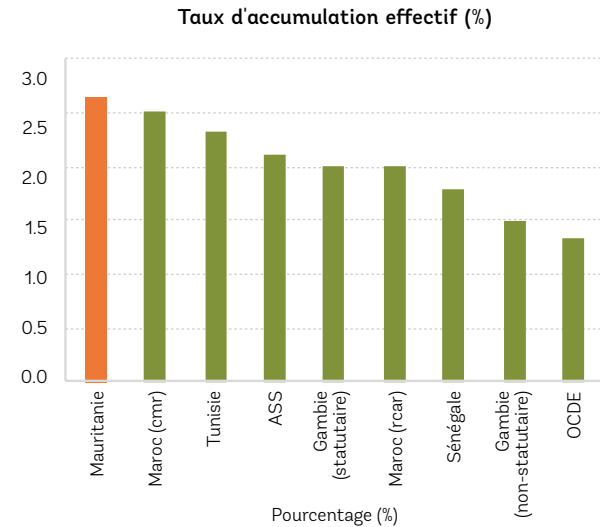


Source : Ministère des Finances et calculs des auteurs

final. Ces salaires historiques sont généralement ajustés à la hausse pour tenir compte de l'inflation et incluent également des ajustements à la hausse pour tenir compte de la croissance des salaires moyens dans l'ensemble de l'économie. L'inclusion de la croissance du salaire moyen dans le calcul de l'historique des salaires est considérée comme un "taux d'intérêt" sur les cotisations passées, tout comme un taux d'intérêt est payé sur un compte bancaire.

Les ratios de prestations élevés du système public mauritanien ne sont pas surprenants compte tenu du taux d'accumulation et de la mesure des gains du système, qui sont tous deux généreux et pas bien alignés aux meilleures pratiques internationales. Le taux d'accumulation et la mesure des gains pour le calcul des prestations de retraite sont parmi les déterminants les plus importants de la générosité initiale des prestations de retraite. Le taux d'accumulation effectif, dérivé de la formule de calcul des pensions mauritaniennes, est de 2,65% par année de salaire dans le système de pension public en Mauritanie. Cela signifie qu'après 30 ans de cotisations, un membre recevra 80% des gains ouvrant droit à pension - ce qui, dans le cas du régime du secteur public mauritanien, correspond au dernier salaire. Bien que le taux d'accumulation du régime de retraite du secteur public de la Mauritanie ne semble pas trop éloigné de la moyenne de l'ASS de 2,1% par an (Figure 2.20), il est important de

Figure 2.20: Le taux d'accumulation dans le secteur public mauritanien est très élevé par rapport à ses pairs



Source : Base de données de la Banque mondiale sur les pensions en Afrique

souligner que la plupart des régimes du secteur public de l'ASS et des pays arabes voisins ne sont pas fiscalement viables.

Malgré leur importance, le taux d'accumulation et la mesure des gains ne sont pas les seuls paramètres qui influencent la générosité globale des pensions en cours de versement. Le choix de la mesure d'indexation des prestations après la retraite pourrait encore accroître leur générosité. Les pensions moyennes en cours de paiement semblent conserver leur niveau par rapport aux salaires moyennes, ce qui suggère que les pensions sont périodiquement ajustées à la hausse. La législation sur les pensions du secteur public stipule que les pensions sont indexées sur une base ad hoc. La plupart des pays d'ASS indexent les pensions du secteur public soit sur les salaires, soit sur une base ad hoc (Tableau 2.5). C'est également le cas dans les pays arabes voisins.

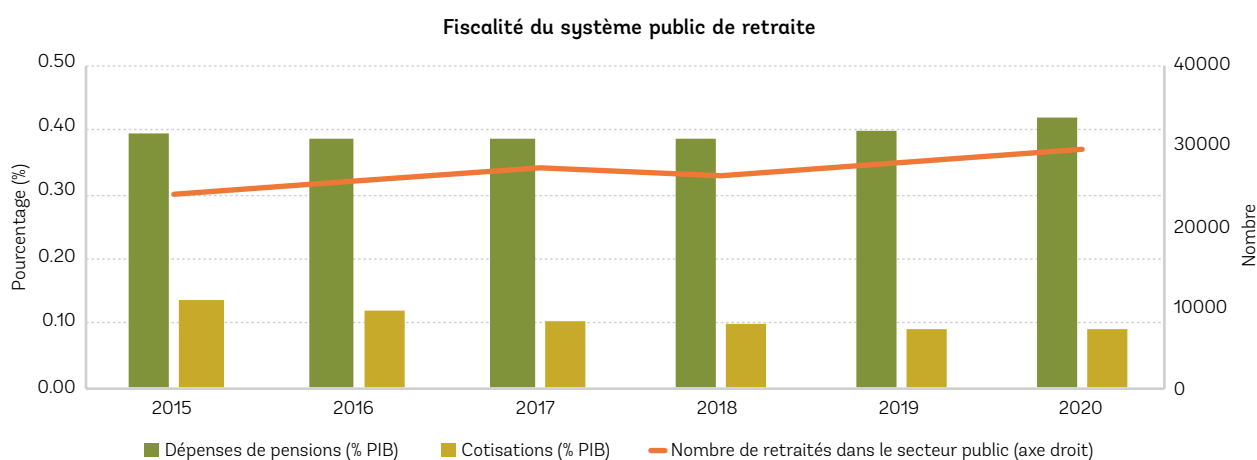
L'indexation annuelle des pensions en cours de paiement — de préférence à l'inflation — est la meilleure pratique internationale et c'est la méthode adoptée par la plupart des pays développés. Des augmentations ad-hoc toutes les quelques années ne sont pas seulement un obstacle à une bonne planification financière, mais sont également très inéquitables pour les participants au système. Par exemple, un retraité âgé de 75 ans

Tableau 2.5: Mesures d'indexation dans les systèmes de pension du secteur public en Mauritanie et des pays pairs

Pays	Mesure d'indexation
Mauritanie	ad-hoc
Maroc CMR	ad-hoc
Maroc RCAR	inflation
RDP lao	salaires
Sénégal	salaires
Tunisie	salaires

Source : Base de données de la Banque mondiale sur les pensions en Afrique

Figure 2.21: La situation budgétaire du régime public de retraite est dans une situation déficitaire continue de se creuser



Source : Ministère des Finances et calculs des auteurs

aujourd'hui n'aurait bénéficié d'aucune augmentation de sa pension au cours des cinq dernières années, ce qui signifie que son pouvoir d'achat s'est progressivement érodé au cours de cette période, exposant ainsi le retraité à des difficultés financières accrues. De plus, si cette personne de 75 ans décède demain, elle n'aurait pas bénéficié de la dernière indexation ad-hoc au cours des cinq dernières années. En revanche, un nouveau retraité de 63 ans dont la pension est égale à 80% de son dernier salaire reçoit immédiatement une augmentation de 100% de sa pension. Cet exemple montre clairement comment des participants d'âges différents peuvent recevoir des rendements très différents du système — certains recevant une sous-rémunération tandis que d'autres bénéficient d'une sur-rémunération.

La composition démographique du système montre un ratio de soutien élevé de 1,4 cotisant pour chaque

bénéficiaire, ce qui est caractéristique des systèmes matures. Les données démographiques sont centrales dans l'analyse des finances des systèmes de retraite par répartition. En 2019, le système de retraite public comptait 40 900 cotisants et 28 420 retraités. Le ratio de soutien montre qu'il n'y a que 1,4 cotisant pour chaque bénéficiaire. La réciproque est le ratio de dépendance : le nombre de bénéficiaires s'élève à 70% des cotisants. En comparaison, le ratio de soutien à la vieillesse de la population globale est de 14,6 individus en âge de travailler pour chaque individu ayant dépassé l'âge de la retraite. Le ratio de soutien élevé des systèmes de pension de la fonction publique est souvent dû à une combinaison de contraintes d'embauche imposées au secteur public pour maintenir l'équilibre fiscal, une espérance de vie plus longue pour les fonctionnaires que pour la population générale, et la capacité de certains groupes, comme les militaires, à prendre une retraite anticipée.

Performance fiscale³⁷

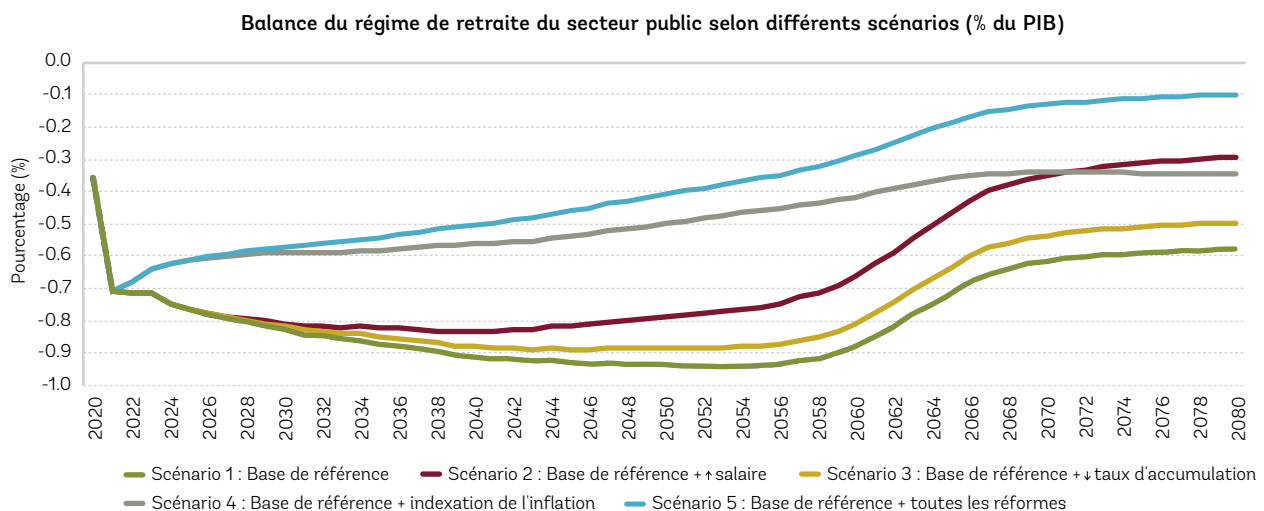
Les dépenses du système de pensions public ont constamment dépassé les recettes, ce qui suggère un décalage entre les taux de cotisation et l'ampleur de la promesse de revenu de retraite. Les dépenses publiques totales en prestations de retraite ont augmenté entre 2015 et 2020, tandis que les recettes provenant des cotisations ont diminué (Figure 2.21). Par conséquent, le déficit du système de pensions public s'est accru pour atteindre 0,33% du PIB en 2020, ce qui suggère que le taux de cotisation actuel n'est pas bien aligné avec l'ampleur de la promesse de prestations que le système fournit. En termes simples, la plupart des gens cotisent au système bien moins que ce qu'ils en retirent, ce qui rend le système fiscalement non viable. Du côté des recettes, une augmentation des cotisations entraînerait une augmentation des recettes, mais, à moins que l'augmentation du taux de cotisation ne soit entièrement supportée par les employés sans augmentation correspondante des salaires, le coût global pour le gouvernement augmentera également. Par ailleurs, du côté des dépenses, certains paramètres — tels que le taux d'accumulation, la mesure des gains pour le calcul de la pension et la politique d'indexation — peuvent être réformés pour rétablir l'équilibre fiscal.

Performance projetée du système de retraite du secteur public selon le scénario de base et les scénarios de réforme alternatifs

L'extension de la base salariale sur laquelle les pensions sont calculées réduit progressivement les taux de remplacement des personnes âgées et les dépenses par répartition. L'extension de la base salariale sur laquelle les pensions sont calculées (scénario de réforme 1), du dernier salaire à la carrière complète, réduit les taux de remplacement des personnes âgées à environ 80% du salaire moyen en 2045. Toutefois, étant donné que cette mesure de réforme est introduite progressivement au rythme d'un an par an jusqu'à ce qu'elle atteigne 30 ans, le plein effet n'est réalisé que lorsque la majorité des nouvelles pensions versées sont calculées sur un plus grand nombre d'années. L'introduction progressive peut être nécessaire car l'historique des salaires antérieurs n'a peut-être pas été conservé sur les relevés d'emploi puisqu'il n'était pas nécessaire pour le calcul de la pension.

Une autre réforme consiste à réduire le taux d'accumulation des prestations par année de service, ce qui réduirait les nouveaux taux de remplacement des personnes âgées d'environ 20 p.p. et entraînerait une baisse des dépenses. L'introduction simultanée des deux

Figure 2.22: L'ensemble des réformes proposées permettra de réduire sensiblement le déficit prévu au a long-terme



Source : Ministère des Finances, PROST et calculs des auteurs

37 En termes très généraux, la réalisation de l'autosuffisance budgétaire des systèmes de retraite dans le contexte des systèmes à prestations définies par répartition peut être présentée par l'équation suivante : niveau moyen des pensions × nombre de retraités = taux de cotisation × nombre de cotisants. Toutes ces composantes doivent être en équilibre pour que le système reste fiscalement autonome.

mesures (scenario de réforme 2) — extension de la base salariale et réduction du taux d'accumulation — réduit encore les taux de remplacement à environ 60% d'ici à 2045 et à environ 50% d'ici à 2050 et au-delà, ce qui est encore considéré comme adéquat par tout critère international, mais entraîne des dépenses par répartition beaucoup plus faibles. Dans le scénario de base, le déficit des régimes par répartition devrait atteindre 0,9% en 2050, tandis que dans ce scénario de réforme combinée, le déficit devrait être inférieur de moitié à 0,4% du PIB (Figure 2.22).

L'indexation des pensions de retraite sur l'inflation, par rapport à l'approche ad hoc actuelle qui se rapproche de la croissance des salaires, se traduit par des taux de remplacement des personnes âgées existants plus faibles mais néanmoins plus qu'adéquats. L'OIT définit l'adéquation des pensions comme le fait de fournir aux travailleurs 40% de leur salaire après 30 ans de cotisation (ILO, 2018). Les pensions seraient considérées comme adéquates dans tous les scénarios de réforme, d'autant plus que certains des retraités inclus dans l'analyse ci-dessous ne reçoivent que la pension proportionnelle, ayant travaillé moins de 30 ans.

Ainsi, le passage d'une indexation ad-hoc qui se rapproche de la croissance des salaires à une indexation sur l'inflation entraîne une réduction sensible des coûts des régimes par répartition. La réforme permet de réaliser d'importantes économies de coûts, et ce immédiatement puisqu'elle concerne non seulement les nouveaux retraités mais aussi les retraités actuels. Avec l'indexation sur l'inflation (scenario 4), le déficit devrait diminuer de 0,6% du PIB en 2030 et de 0,4% en 2060.

La combinaison de réformes pourrait réduire considérablement la charge fiscale du système public de retraite. L'introduction simultanée des trois mesures de

réforme (l'extension de la base salariale, la réduction du taux de remplacement, et indexation sur l'inflation) permet de ramener le déficit à environ 0,3% en 2060 et à environ 0,1% au cours des dernières années de l'horizon de simulation. Fait tout aussi important, les taux de remplacement des personnes âgées, nouveaux et existants, devraient dépasser le plancher d'adéquation des pensions de l'OIT.

Considérations d'équité pour les régimes de pension

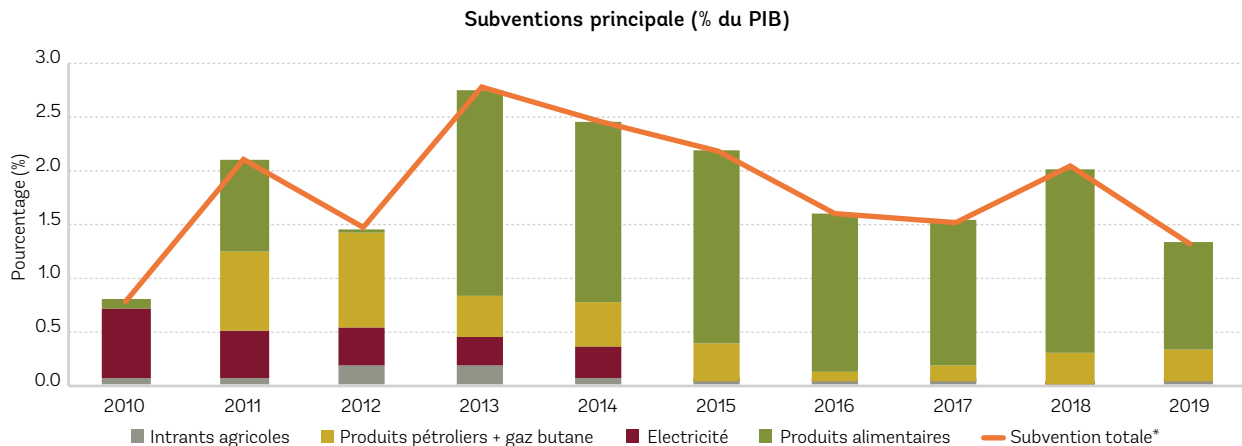
Idéalement, il devrait y avoir une équité entre la façon dont les travailleurs du secteur public et du secteur privé sont traités en Mauritanie, même si des systèmes de retraite distincts sont en place pour chaque groupe. Il doit également y avoir une équité entre les personnes couvertes par le même système. Les paramètres des systèmes de retraite doivent être évalués en termes d'équité en prenant en compte les membres de différents niveaux de revenus, avec différentes durées de cotisation et différents âges, afin de s'assurer que le système traite tout toutes les personnes de manière équitable.

En outre, il faut assurer l'équité entre les populations couvertes et non couvertes. Les systèmes de retraite mauritaniens sont financés par répartition (PAYG) à partir des cotisations des employeurs et des employés ; les systèmes promettent une pension prédéfinie si les membres satisfont à certains critères (une conception de la retraite appelée prestations définies - ou DB). Dans les systèmes à prestations définies, les prestations doivent être versées même si les cotisations des employés et des employeurs ne suffisent pas à couvrir les dépenses de retraite. À ce moment-là, le gouvernement, qui est le garant de dernier recours dans le contexte des systèmes à prestations définies par répartition, utiliserait des subventions (ainsi augmentant les risques budgétaires) afin de tenir ses promesses aux membres du système de retraite.

Tableau 2.6: Résumé des programmes de subventions

Subvention	Ministère/ Agence	Années d'exploitation	Ciblage
Subvention alimentaire (boutiques EMEL)	CSA	2011 - présent	Insécurité alimentaire
Subventions aux carburants	Ministère des finances	2011 - présent	Universel
Électricité	SOMELEC	2009 - présent	Ceux qui ont accès au réseau électrique
Intrants agricoles	Ministère de l'agriculture	2009 - présent	Agriculteurs

Figure 2.23: Les dépenses en matière de subventions ont déjà atteint un sommet, mais restent une part importante du PIB



Source : Ministère des finances et calculs des auteurs. Note : * Ce tableau exclut les subventions sur le logement car les données pour cette catégorie ne sont pas disponibles qu'à partir de 2017 (il y a un manque de données entre 2010 et 2016). En 2019, ces subventions étaient environ de 0,2% du PIB.

Le problème de l'équité entre les populations couvertes et non couvertes se pose lorsque les systèmes à prestations définies par répartition ne sont pas fiscalement autonomes. Cela signifie que les cotisations des employeurs et des employés ne suffisent pas à couvrir les coûts des retraites et que les recettes obtenues par le biais des taxes prélevées sur l'ensemble de la population — couverte et non couverte par le système de retraite — sont utilisées pour payer les retraites des quelques personnes couvertes. L'utilisation du financement des recettes générales pour couvrir les déficits budgétaires des systèmes de retraite signifie que moins de recettes générales sont disponibles pour d'autres besoins de développement qui peuvent bénéficier à l'ensemble de la population, couverte ou non par le système de retraite.

2.3.3 Subventions

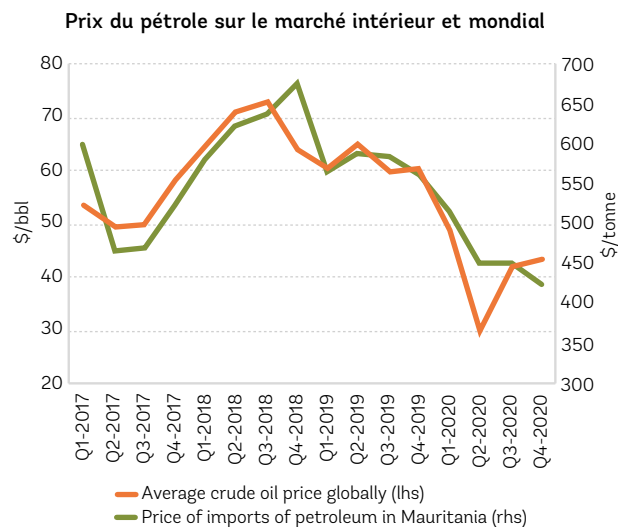
Les subventions constituent une partie essentielle du système de protection sociale de la Mauritanie. Ces subventions comprennent les subventions pour la nourriture, le carburant, l'électricité, le logement, l'eau et les intrants agricoles (Tableau 2.6). Les allocations pour ces subventions sont faites par le bureau de la GDB au sein du MFet sont ensuite gérées par les Ministères et agences sectoriels concernés. Les dépenses en matière de subventions principales (intrants agricoles, carburant, électricité et produits alimentaires) ont déjà atteint un sommet en 2013, mais restent relativement importantes à 1,3% du PIB en 2019 (Figure 2.23).

Les subventions alimentaires restent un pilier essentiel du système de protection sociale de la Mauritanie et visent à atténuer les chocs liés aux prix alimentaires.

Le principal mécanisme de fourniture de subventions alimentaires en Mauritanie passe par le réseau des boutiques EMEL, qui constitue une série de 1 200 magasins vendant des produits alimentaires de base à des prix subventionnés. Les boutiques EMEL étaient initialement prévues comme une réponse temporaire à la sécheresse de 2011, mais suite à une forte demande, elles ont été poursuivies au cours de la décennie suivante. Le programme a trois objectifs principaux : distribuer des aliments subventionnés aux pauvres, créer des emplois et maintenir les prix des aliments à un niveau bas. Le programme vend une ration quotidienne de quatre produits alimentaires de base (blé/pâtes, riz produit localement, sucre et huile de cuisson) à des prix subventionnés, qui équivalent à 50-70% du prix du marché.

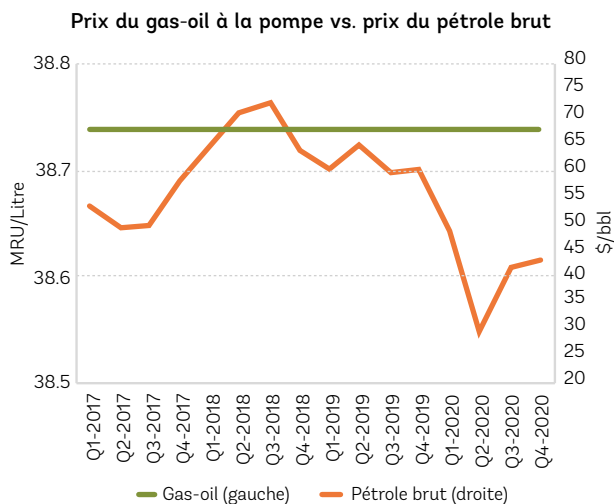
En outre, le gouvernement maintient des banques de céréales (Stock d'Alimentation Villageois de Sécurité, SAVS), qui visent à encourager la sécurité alimentaire et à atténuer les chocs de prix. Créé après la crise alimentaire de 2003, le programme SAVS a été conçu comme une réponse à long terme à l'insécurité alimentaire dans les zones rurales. Les banques de céréales sont autogérées par des comités de gestion villageois et utilisent le produit de la vente des céréales pour réapprovisionner les SAVS lors de la récolte suivante (lorsque les prix sont bas). Dans la pratique, les communautés villageoises ont

Figure 2.24: Les prix des produits pétroliers importés en Mauritanie sont fortement corrélés aux prix internationaux du pétrole



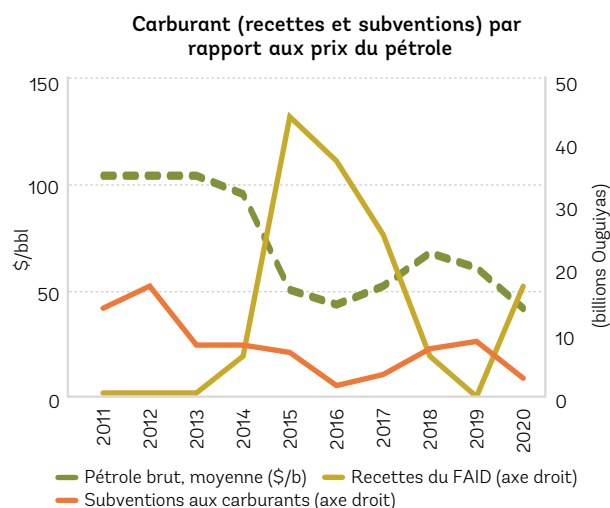
Source : ANSD et Banque Mondiale

Figure 2.25: ... mais cela ne se traduit pas par des changements dans le prix à la pompe en raison de la décision du gouvernement d'adopter un prix fixe



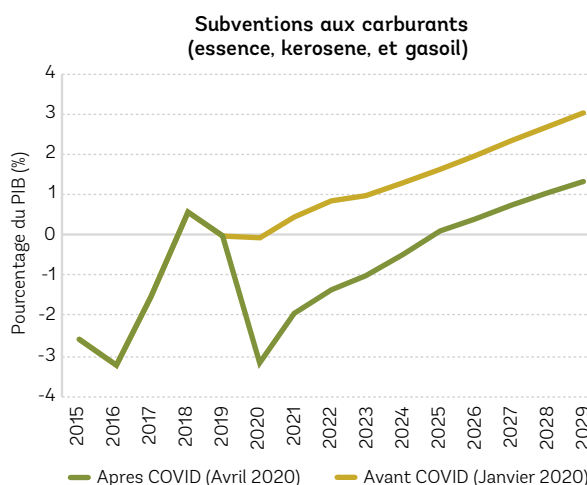
Source : ANSD et Banque Mondiale

Figure 2.26: La hausse (la baisse) des prix du pétrole entraîne une augmentation (une baisse) des subventions aux carburants et une diminution (une augmentation) des recettes du FAID



Source : MF, BCM et calculs des auteurs

Figure 2.27: Une augmentation des prix du pétrole entraînerait des coûts fiscaux importants et croissants à l'avenir



Source : MF, BCM et calculs des auteurs

souvent distribué les céréales fournies au lieu de les vendre, ce qui laisse de nombreux SAVS rapidement dépourvus de céréales et de capital. Ces banques de céréales ont été initialement créées grâce au soutien du PAM, ainsi qu'à un financement supplémentaire de la Banque mondiale en 2012.

Les subventions aux carburants en Mauritanie sont réparties entre celles accordées aux produits de pétrolier

(fuel et diesel) et celles accordées au gaz butane. La Mauritanie est fortement dépendante des importations de carburant. Les prix des produits de carburants importés en Mauritanie sont fortement corrélés aux prix internationaux du pétrole (Figure 2.24). Mais, cela ne se traduit pas par des changements dans le prix des carburants à la pompe en raison de la décision du gouvernement de fixer les prix de carburant à la pompe (Figure 2.25). En conséquence, lorsque les prix internationaux du pétrole

baissent, le gouvernement réalise des économies fiscales qui sont déposés sur un compte spécial du trésor, le Fonds d'assistance et d'intervention pour le développement (FAID)³⁸ et les subventions de carburants qui sont versées aux distributeurs locaux pour couvrir la différence de prix entre les prix internationaux du pétrole et les prix à la pompe, diminuent. D'autre part, lorsque les prix du pétrole augmentent, les recettes du FAID diminuent et les subventions augmentent (Figure 2.26). Si, en 2015-2017 et 2020, le gouvernement a bien profiter de la faiblesse des prix du pétrole, à long terme, il devra supporter des coûts très importants en raison de l'augmentation des prix du pétrole (Figure 2.27). Les subventions de gaz butane sont par exemple fortement régressives, comme les 30% de ménages les plus riches recevant 62% des subventions pour le gaz, soit 10 fois plus que les 30% de ménages les plus pauvres.

En ce qui concerne les subventions à l'électricité, elles ont été largement réduites car ils ne ciblaient pas les pauvres et induisaient des coûts fiscaux importants.

Les deux tiers de l'électricité consommée dans le pays sont produits par des centrales thermiques, qui utilisent du diesel et du fioul. Ainsi, le coût de la fourniture d'énergie est fortement corrélé aux fluctuations des prix de ces produits de base. Les subventions à l'énergie en Mauritanie sont fournies par la Société Mauritanienne d'Electricité (SOMELEC). Les tarifs d'électricité couverts par la SOMELEC permettent de fournir de l'énergie à moindre coût aux utilisateurs existants. Étant donné que l'accès à l'électricité est principalement concentré dans les zones urbaines et périurbaines, ces tarifs couvrent largement les ménages des moughataas où les concentrations de pauvreté sont plus faibles. Le taux d'accès à l'énergie en milieu rural est de 4%, ce qui est l'un des plus faibles de la région. Compte tenu de ces disparités, les subventions actuelles à l'électricité sont à la fois très régressives et non durables. Selon les données de l'EPCV de 2014, les 30% des ménages les plus riches ont reçu 52% des subventions à l'électricité, soit plus de 5 fois plus que les 30% les plus pauvres de la population. Il faut noter que depuis 2015, les subventions d'électricité ont fortement diminué après que le Gouvernement a engagé une politique de limitation/réduction des appuis budgétaires alloués à certaines entreprises publiques, dont la SOMELEC, dans le cadre d'un plan de redressement pour

leur permettre de parvenir à l'équilibre financier à travers la réduction des pertes d'énergie, la rationalisation de la subvention d'exploitation, et la non-accumulation d'arriérés de factures des administrations publiques vis-à-vis de la SOMELEC.

Par ailleurs, les subventions aux intrants agricoles constituaient auparavant une part importante des subventions de la Mauritanie, mais elles ont été réduites depuis.

Sous la pression de la crise alimentaire en 2011, le gouvernement a introduit une série de nouvelles subventions pour stimuler la production agricole, en particulier la production de riz, pour rendre les intrants financièrement abordables pour les agriculteurs qui ne pouvaient pas les acheter, et soutenir les ménages pauvres dans les zones rurales qui ont été les plus touchées par la crise. Les subventions visaient à soutenir la stabilisation des prix des denrées alimentaires et la création d'emplois par le biais de remises sur l'utilisation des intrants et d'allègements fiscaux. En 2011, le gouvernement a mis en place un mécanisme d'achat et de vente à prix contrôlé pour le riz produit localement, indépendant des forces du marché. En conséquence, les subventions agricoles ont largement augmenté pour atteindre 0.2 du PIB en 2013. Depuis lors, cependant, ces subventions ont été largement réduites car leur conception présentait plusieurs lacunes et elles n'ont pas pleinement profité aux petits agriculteurs mais ont augmenté les bénéfices des groupes les plus riches (transporteurs, fournisseurs d'intrants et fournisseurs de riz).

2.4 Recommandations

Plusieurs réformes pourraient contribuer à améliorer l'efficacité des dépenses de protection sociale en Mauritanie (Tableau 2.7).

En ce qui concerne les dépenses d'assistance sociale, l'expansion des programmes, qui sont bien ciblés sur les personnes extrêmement pauvres, sera essentielle. Cela devrait inclure une proposition d'expansion des niveaux de prestations pour Tekavoul, de l'actuelle prestation annuelle par ménage de 6 000 MRU à une prestation annuelle par ménage de 14 400 MRU d'ici 2024. Le montant supplémentaire de 1,14 milliard MRU (0,52% du PIB) nécessaire pour financer cette expansion pourrait être trouvé grâce aux économies budgétaires réalisées par

38 Le FAID étaient principalement destinés à des projets d'infrastructure, mais n'a pas été utilisé dans la pratique à cette fin.

la réforme des subventions. En outre, les efforts visant à améliorer la planification et la coordination des dépenses liées aux chocs (qui constituent la plus grande partie de l'assistance sociale) seront primordiales. Cela peut inclure le déploiement d'un véhicule financier commun pour la réponse aux chocs, qui regrouperait tous les fonds pour ce type de dépenses (à la fois du gouvernement et des donateurs) et établirait des déclencheurs clairs, des dépenses éligibles, et les rôles et responsabilités de chaque partie prenante en cas de chocs liés au climat.

Le système de retraite a également besoin d'une réforme importante afin de rendre la pension privée viable et de réduire le coût fiscal de la pension publique. Pour la pension privée, les réformes à court terme comprennent l'extension de la période salariale sur laquelle la pension est basée, ainsi que l'indexation du plafond de cotisation à la croissance des salaires. Parallèlement, les réformes à plus long terme consistant à relever l'âge de la retraite et les taux de cotisation, ainsi qu'à introduire une indexation des prestations sur l'inflation, pourraient permettre de

réaliser des économies équivalentes à 0,09% du PIB par rapport au déficit prévu dans un scénario de base. Un ensemble équivalent de réformes du régime de retraite public permettrait de réaliser des économies budgétaires équivalentes à 0,64% du PIB par rapport au scénario de base existant.

Une réforme des subventions sera également nécessaire afin de mieux cibler les dépenses de protection sociale existantes. L'introduction d'un mécanisme flexible de fixation des prix pour les subventions aux carburants permettrait de réaliser des économies budgétaires à long terme, qui pourraient être affectées à des dépenses d'assistance sociale mieux ciblées. Parallèlement, les subventions alimentaires existantes dans le cadre des boutiques EMEL pourraient également être rendues plus efficaces grâce à des réformes simples, comme le fait de s'appuyer davantage sur les magasins privés de Nouakchott et de mieux cibler les prestations sur les personnes extrêmement pauvres.

Tableau 2.7: Résumé des réformes proposées en matière de protection sociale et des gains fiscaux/ financiers estimés

Mesures politiques	Détail de l'action politique	Horizon	Potentiel gain fiscal (% du PIB)
R2.1: Renforce les programmes d'assistance sociale	Augmenter progressivement le montant des transferts monétaires du programme national Tekavoul de 6.000 MRU (en 2021) à 14.400 MRU (en 2024)	MT	
	Établir un véhicule financier commun (VFC) pour la réponse aux chocs, ce qui aidera à améliorer l'efficacité des dépenses en matière de la sécurité alimentaire et réduire les risques budgétaires	CT	0,3
R2.2: Adopter un ensemble de réformes pour rendre les pensions privées viables.	Augmenter l'âge de la retraite à 63 ans en 2050 et à 65 d'ici 2070 pour tenir compte des améliorations prévues de l'espérance de vie	CT	
	Augmenter le taux de cotisation de 1 % à 5 % pour les employés et de 8 % à 10 % pour les employeurs	MT	0,07
	Introduction de l'indexation de l'inflation	MT	0,02
	Prolonger la période de salaire sur laquelle la pension est basé	CT	
R2.3 : Adopter un ensemble de réformes pour réduire le coût fiscal du système public de retraite	Prolonger la base salariale sur laquelle sont calculées les pensions au niveau d'un an chaque année jusqu'à ce qu'elle atteigne 30 ans.	MT	0,15
	Réduire le taux d'accumulation de 2,7% à 1,7%, échelonné sur 10 ans	MT	0,05
	Passer de l'indexation ad hoc à l'indexation des pensions sur l'inflation en cours de paiement à partir de 2022	MT	0,44
	Introduire une indexation régulière du plafond de cotisation	MT	
R2.4 : Améliorer l'allocation des ressources	Adopter un mécanisme flexible pour les prix des carburants et l'électricité et de réorienter ces dépenses vers les programmes d'assistance sociale mieux ciblée	MT	
	Réformer les programmes de subventions alimentaires de manière à s'assurer de leur efficacité et d'un meilleur ciblage vers les ménages pauvres	MT	

Notes: CT= Court terme (0-1 an); Moyen terme (>1 an).

Éducation

Ce chapitre est organisé comme décrit ci-dessous. Section 1 présente un bref aperçu du secteur de l'éducation, y compris sa structure et ses objectifs sectoriels. Section 2 examine les principaux indicateurs de performance du secteur en termes de progrès et d'équité. Section 3 évalue le financement du secteur de l'éducation. Section 4 estime et compare l'efficacité des dépenses publiques en éducation. La section 5 conclut par une série de recommandations politiques.

3.1 Contexte du secteur de l'éducation

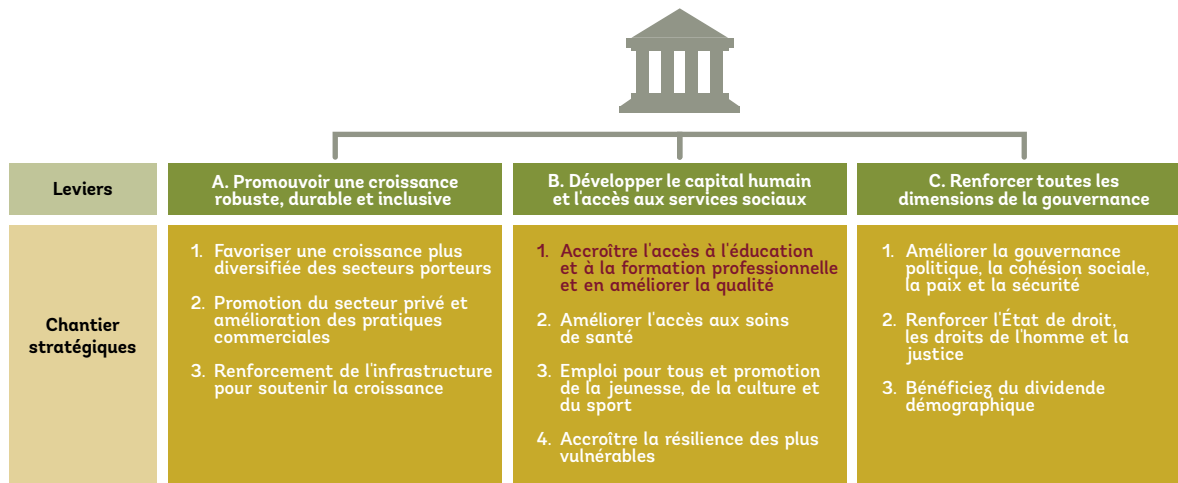
3.1.1 Stratégie

L'amélioration de l'éducation a été une priorité constante pour le développement économique en Mauritanie au cours des deux dernières décennies. La Mauritanie figure parmi les premiers pays de l'ASS à faire de la lutte contre la pauvreté un instrument politique. En effet, dès janvier 2001 elle a adopté son premier Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) couvrant la période 2001-2005, suivi

d'un second plan d'action pour la période 2006-2010. Le développement du secteur éducatif a constitué une priorité dans ces plans d'actions et a fait l'objet d'un Programme National de Développement du Secteur Educatif (PNDSE) entre 2001 et 2010 qui avait les objectifs suivants : (i) L'unification du système, (ii) la prise en compte des défis de la mondialisation, (iii) l'amélioration de la qualité de l'enseignement, (iv) le recentrage vers les formations scientifiques et technologiques et (v) l'amélioration de la qualification de la main d'œuvre nationale.

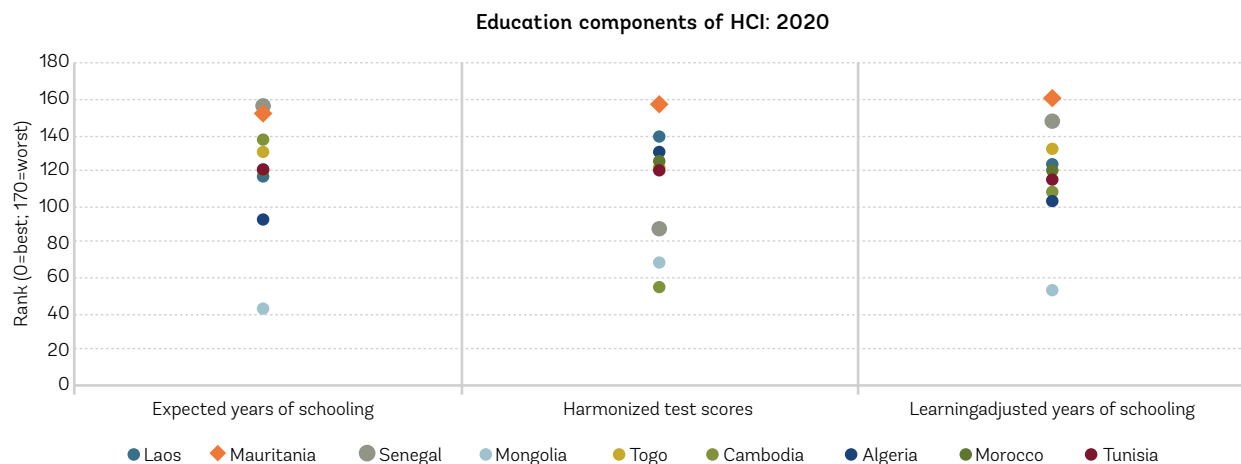
L'amélioration du système éducatif est également au centre du plan de développement actuel du pays. Ce chantier fait partie du second levier de la SCAPP, qui vise à promouvoir une croissance forte, durable et inclusive (Figure 3.1). De même, le programme du nouveau gouvernement qui a pris ses fonctions en août 2020 a montré une orientation claire pour augmenter l'accès et améliorer la qualité de l'éducation dans le but d'améliorer le niveau de vie de la population, d'accroître la cohésion sociale et d'assurer une croissance durable et inclusive (Gouvernement Mauritanien, 2020).

Figure 3.1: Le renforcement du secteur de l'éducation est une priorité du SCAPP



Source : SCAPP (2016-2030)

Figure 3.2: Les résultats scolaires en Mauritanie sont les plus faibles parmi ses pairs



Source : Calculs des auteurs

Malgré la priorité accordée au secteur, les résultats de l'éducation en Mauritanie restent faibles. Les récentes évaluations sur le secteur d'éducation ont montré que l'accès bien qu'ayant progressé peine à être universel (SIGE et l'ONS). En particulier, beaucoup d'enfants en âge de scolarisation sont encore en dehors de l'école. De plus, la transition entre le primaire et le premier cycle du secondaire est très faible particulièrement pour les filles. La qualité de l'éducation est également très faible. L'enquête sur Indicateurs de Prestation de Services en Éducation (SDI) en Mauritanie de 2018 a révélé que seulement 4% des enseignants du primaire répondent aux normes requises pour pratiquer. La gestion notamment administrative est encore trop centralisée et non participative et constitue

donc un frein pour la performance du secteur. En raison de toutes ces faiblesses, l'éducation est le principal obstacle au développement du capital humain en Mauritanie. Cela est évident au niveau de tous les sous-composantes de l'Indice du Capital Humain (ICH) où la Mauritanie se classe dernière comparée à tous ses pays pairs (Figure 3.2).

3.1.2 Structure organisationnelle

Au moins quatre ministères sont en charge l'éducation et la formation ce qui ne facilite pas sa gestion. Depuis août 2020, le Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation Technique et de la Réforme (MENFTR) gère le primaire, le secondaire pédagogique et technique

et l'enseignement professionnel. Deuxièmement, Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et des Technologies de l'Information et de la Communication (MESRSTIC) supervise l'enseignement supérieur. L'éducation de la petite enfance relève du Ministère des Affaires Sociales, de l'Enfance et de la Famille, (MASEF) tandis que le Ministère des Affaires Islamiques et de l'enseignement Originel (MAIEO) supervise toujours l'enseignement religieux dispensé par les écoles islamiques traditionnelles appelées Mahadras. D'autres départements disposent de structures de formation comme le Ministère de la Défense avec l'école polytechnique, le Ministère de la Santé avec les écoles de santé, le Premier Ministère avec l'École Nationale d'Administration, de la Magistrature et du Journalisme.

Au niveau décentralisé, l'administration est structurée autour de deux niveaux. Au premier plan, les Directions Régionales de l'Éducation Nationales (DREN) sont chargées de la mise en œuvre de la stratégie d'éducation au niveau régional. Au second plan, les Inspections Départementales de l'Éducation Nationales (IDEN), sous la tutelle des DREN, sont chargées de superviser les écoles primaires de chaque Moughataa.³⁹ Chaque IDEN est dirigée par un inspecteur, auquel les inspecteurs des écoles primaires font rapport. Les écoles sont dirigées par un directeur d'école, même si l'école n'a qu'une seule classe. Les directeurs d'école primaire rendent également compte à leur IDEN. Hélas.

Le système éducatif mauritanien est divisé en quatre niveaux d'enseignement de base en plus de la formation professionnelle (World Bank, 2020e) :

- **L'enseignement préscolaire, de 3 à 5 ans :** Malgré son importance sur les capacités cognitives et la préparation des enfants à l'école primaire, l'enseignement préscolaire n'a pas constitué jusqu'à présent une priorité pour les autorités. Il est offert essentiellement par le secteur privé commercial à but lucratif principalement dans les milieux urbains.
- **L'enseignement primaire (fondamentale), de 6 à 11 ans :** Depuis 2011, les inscriptions dans les écoles

primaires privées ont augmenté de 6% par an (3 fois plus vite que dans les écoles publiques), pour atteindre 108 132 élèves, soit 16% des inscriptions totales en 2018/2019. Le secteur privé occupe une place prépondérante à Nouakchott qui regroupe 76% des élèves fréquentant l'école primaire privée en 2019 contre seulement 24% dans les autres wilayas.

- **L'enseignement secondaire, de 12 à 18 ans :** Cet enseignement est divisé entre le premier cycle secondaire (collège) d'une durée de 4 ans et le second cycle de secondaire (lycée) d'une durée de 3 ans. Il est dominé par le secteur public alors que les écoles secondaires privées en expansion se concentrent dans les zones urbaines et recrutent principalement les élèves provenant de l'enseignement primaire privé. Le secteur privé représente 25% du total des inscriptions dans l'enseignement secondaire et plus de 40% à Nouakchott et Nouadhibou.
- **L'enseignement supérieur, plus de 18 ans :** Ce niveau d'enseignement est offert par les universités et instituts d'éducation supérieure est organisé autour du système Licence-Maitrise-Doctorat (LMD).⁴⁰ L'enseignement supérieur public gratuit est composé de filières généralistes à accès libre et des filières sélectives (ex. écoles d'ingénieurs, médecine) tandis que l'offre privée à but lucratif est limitée aux zones urbaines.
- **La Formation Technique et Professionnelle (FTP) :** La FTP comprend l'enseignement technique et professionnel (ETP) et la formation professionnelle (FP). L'ETP est assuré par les lycées de formation technique et professionnelle et les centres supérieurs d'enseignement technique en quatre cursus de formation d'une durée de 2 à 3 ans à savoir le BEP (2 ans), le Bac T (3ans), le BT (2 ans), et le BTS (2 ans). Ils recrutent respectivement les titulaires du niveau de la fin du 1ier cycle secondaire, de celui de la fin du 2nd cycle secondaire ou du BEP, du BT ou du Baccalauréat. La FTP est organisée dans des centres de formation professionnelle dispensant des formations sanctionnées par des certificats d'aptitude Professionnelle (CAP) d'une durée de 2 ans et des attestations de stage ou de qualification professionnelle d'une durée variable selon le métier concerné.

³⁹ Sur le plan administratif, le pays est divisé en 13 régions (*Wilayas*), chacune ayant une capitale régionale qui sert de plaque tournante à l'activité économique. Les régions sont en outre divisées en départements (*Moughataas*) qui sont subdivisés en communes qui représentent le niveau administratif le plus bas du système gouvernemental.

⁴⁰ Dans le cadre du système LMD, les étudiants reçoivent la licence après trois ans, le master prend deux ans supplémentaires et enfin le doctorat ou Ph.D. prend généralement trois à quatre ans de plus.

Depuis 1999, la Mauritanie fonctionne au niveau primaire et secondaire dans un système d'instruction unifié bilingue arabo-français. La dernière réforme de 1999 a tenté de corriger les effets pervers de la réforme de 1979 qui avait créé deux sous-systèmes éducatifs au niveau linguistique. Au cours de cette période, la population arabophone fréquentait le système d'éducation utilisant l'arabe comme langue d'enseignement, tandis que la population non-arabophone fréquentait les écoles utilisant le français comme langue d'instruction.⁴¹ La réforme de 1999 visait à créer un système éducatif bilingue unifié et ainsi combler un fossé qui se creusait au sein de la société mauritanienne. Dans le nouveau système unifié, les disciplines littéraires (histoire-géographie, éducation civique, philosophie, etc.) sont enseignées en arabe, alors que les disciplines scientifiques sont enseignées en français (mathématiques et sciences).

Parallèlement au système d'éducation formel existe un système informel religieux, en particulier les Mahadras.

Ces écoles dispensent un enseignement religieux sur les fondements de l'Islam et de la morale aux enfants de 4 à 18 ans, ainsi qu'aux adultes. Ces écoles religieuses constituent, entre autres, une forme de préscolarisation puisqu'elles sont fréquentées par les enfants en bas âge. Les écoles coraniques et les Mahadras constituent également une forme de filet social recueillant aussi les élèves en marge ou ayant quitté le système d'éducation formel.⁴² Il existe trois types de Mahadras :

- Les Mahadras polyvalentes dispensant tous les types d'enseignement originel ;
- Les Mahadras spécialisées dans l'étude de la langue arabe ;
- Les Mahadras coraniques, spécialisée en théologie et l'étude du Coran.

Le système éducatif mauritanien est confronté à des contraintes importantes découlant de sa population en

croissance et de l'occupation de l'espace. La répartition géographique des populations a évidemment des incidences manifestes sur les difficultés potentielles de scolarisation dans un pays comme la Mauritanie où la population de 6-18 ans du milieu rural représentait près de 17% de la population totale en 2020. La structure par âge montre que les enfants de moins de 15 ans représente 41% de la population totale en 2020. Face à cette proportion d'enfant en âge de scolarisation, la Mauritanie se doit de répondre à l'objectif de la scolarisation universelle. L'universalisation de l'enseignement primaire nous invite également à nous concentrer sur l'accès à l'enseignement secondaire et supérieur afin de mieux gérer le flux d'étudiants.

3.2 Performance du système éducatif

3.2.1 Faibles taux de scolarisation associé à des taux élevés de redoublement

L'accès au préscolaire est encore très limité. Le taux brut de scolarisation reste autour de 7% depuis 2013 jusqu'en 2019 (Figure 3.3). La proportion des élèves scolarisés à ce niveau est majoritairement dans le privé (61%), suivi de la structure communautaire (34%), et seulement 5% pour le public.

Malgré un accès adéquat à l'enseignement primaire, le pays n'a pas encore réalisé son objectif d'éducation fondamentale universelle. Le taux brut⁴³ de scolarisation dans le primaire est autour de 100% depuis 2010, ce qui indique que le pays est en principe capable de scolariser la totalité de sa population d'enfants en âge officiel de fréquenter l'école primaire. Cependant, ceci ne signifie pas que cette population fréquente effectivement l'école. En effet, le Taux Net de Scolarisation (TNS) indique que seulement 77% des enfants en âge légal d'être scolarisés sont inscrits à l'école primaire en 2019,⁴⁴ suggérant que la Mauritanie n'a pas encore atteint son objectif d'universaliser

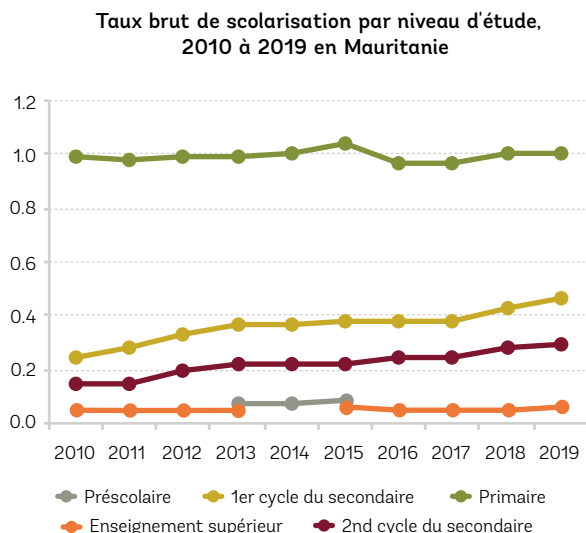
41 De 1979 à 1999, lors de la coexistence de deux systèmes d'enseignement au niveau linguistique primaire et secondaire, l'enseignement des langues Poular, Agayr (Soninke) et Wolof avait été introduit dans le curriculum à l'école primaire au début des années 1980, et la langue arabe à tous les niveaux. La politique officielle de remplacer graduellement le français par des langues locales, et la mise en place de l'arabe littéraire à la fin des années 1970, mena toutefois à des protestations et fut éventuellement abandonnée.

42 Sous la juridiction du Ministère des Affaires Islamiques et de l'Enseignement Originel, ces écoles ne sont pas réglementées et n'ont pas de curriculum scolaire de base, mais reçoivent tout de même un financement public représentant environ 9% du budget total des écoles publiques (2014). En 2010, on dénombrait 6.489 écoles religieuses en Mauritanie, dont 3.219 écoles coraniques et 585 mahadras. Environ 21.707 élèves ont fréquenté les mahadras en 2010, dont près de la moitié (47%) ont fréquenté en parallèle le système scolaire public et religieux. Les 2.684 écoles religieuses restantes ne répondaient pas aux critères d'une école mahadra ou coranique (Ministère des Affaires Islamiques et de l'Enseignement Originel, 2010).

43 Le taux brut est le rapport entre le nombre d'élèves scolarisés dans un niveau d'enseignement, quel que soit leur âge, et la population ayant l'âge officiel de scolarisation du même niveau d'enseignement.

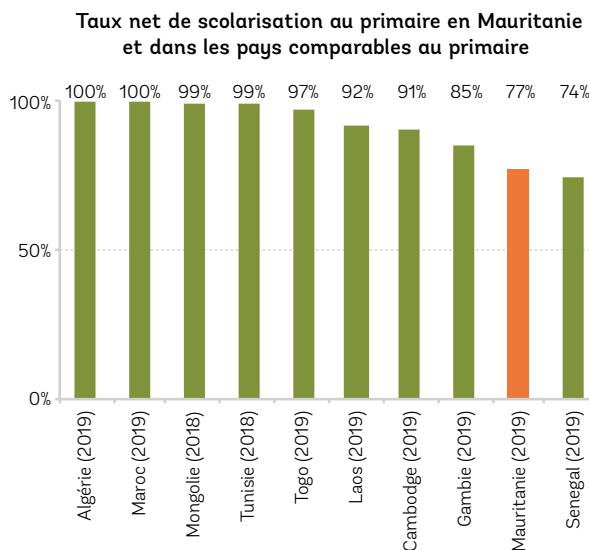
44 Le taux net est le nombre d'élèves scolarisés ayant théoriquement l'âge officiel de fréquenter un niveau d'enseignement donné, exprimé en pourcentage de la population du groupe d'âge officiel correspondant.

Figure 3.3: L'accès à l'éducation primaire est stable et ceux du cycle secondaire se sont améliorés



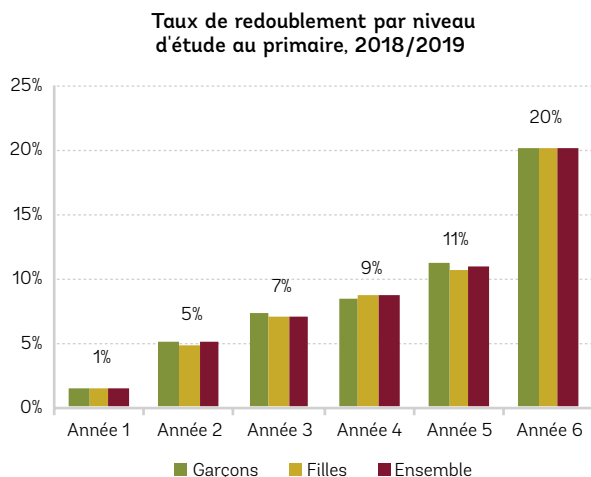
Source : Statistiques de l'UNESCO

Figure 3.4: Cependant, Mauritanie est encore loin derrière ses pairs en termes de taux net de scolarisation au primaire



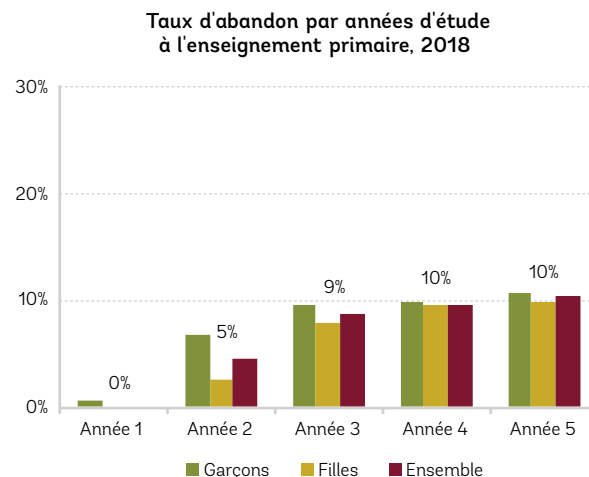
Source : Statistiques de l'UNESCO et annuaire statistique pour 2018/2019

Figure 3.5: Les taux de redoublement sont élevés dans les dernières années du primaire



Source : Annuaire statistique 2017-2018 et 2018-2019

Figure 3.6: Les taux d'abandon sont également élevés dans les dernières années du primaire



Source : Annuaire statistique 2017-2018 et 2018-2019

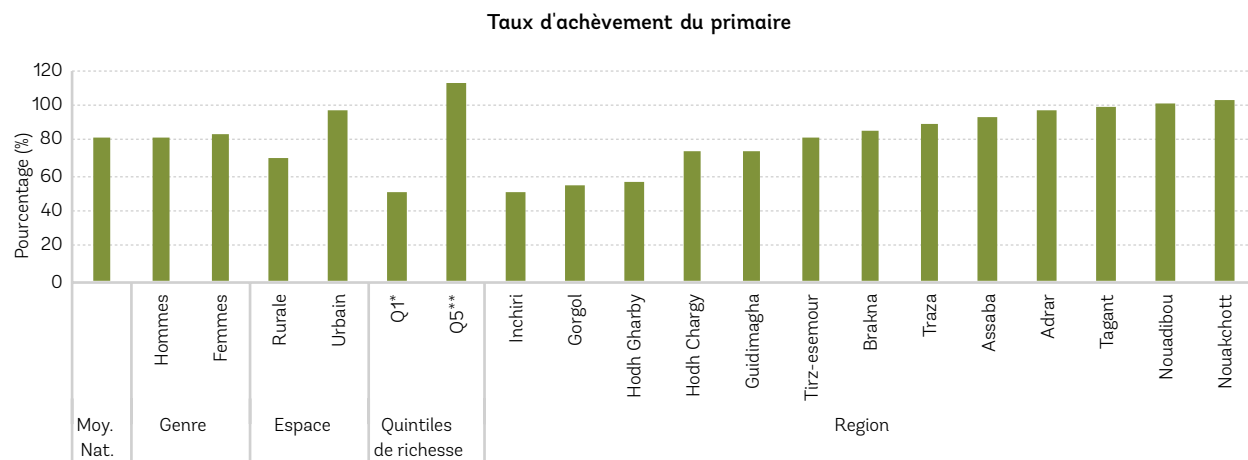
l'enseignement fondamental. Ce taux est faible par rapport à celui des pays pairs (Figure 3.4). Par genre, les filles sont plus souvent scolarisées que les garçons, avec des taux nets de scolarisation de 79% et 75%, respectivement en 2019.

En plus du faible TNS, la Mauritanie enregistre des taux de redoublement et d'abandon particulièrement élevés dans les dernières années du primaire. En 2006,

le Gouvernement a introduit la promotion automatique dans les classes de la première à la quatrième année du primaire. Ces mesures ont réduit le taux de redoublement dans le primaire de 11% en 2005 à 2% en 2017.⁴⁵ Cependant, en se basant sur les annuaire statistique de 2017-2018 et 2018-2019, le taux de redoublement dans le primaire a augmenté à 8%. Cette augmentation est particulièrement due à l'augmentation des taux de redoublement dans les

45 Statistiques de l'UNESCO.

Figure 3.7: L'achèvement du cycle primaire est marqué par d'importantes disparités selon les groupes socio-économiques et les régions



Source : EPCV 2014 et calculs des auteurs. Note : * Q1 représente les 20% les plus pauvres, ** Q2 représente les 20% les plus riches

5èmes et 6èmes années du primaire, passant de 3% en 2017 à 11% en 2018 pour la 5ème année, et de 6% à 20% pour la dernière année (Figure 3.5). De plus, les taux d'abandon sont également élevés à la 4ème et à la 5ème année du primaire, estimés à 10% alors qu'il est très marginal à la première année (Figure 3.6). Les garçons ont légèrement des taux d'abandon supérieurs à ceux des filles.

La lente amélioration de l'achèvement du cycle primaire est marquée par d'importantes disparités selon les groupes socio-économiques et les régions. Le Taux d'Achèvement du Primaire (TAP)⁴⁶ a augmenté dans les années passées, atteignant 76% en 2018 par rapport à 68% en ASS en 2018. Néanmoins, le TAP pour les élèves des ménages les plus pauvres est inférieur à la moitié de celui des élèves des ménages les plus riches (Figure 3.7). En outre, le TAP a tendance à être plus élevé dans les zones urbaines (97%) que dans les zones rurales (70%). Également, on observe des disparités régionales. Par exemple, le TAP est de 102% à Nouakchott comparé à seulement 51% dans Inchiri.

Au niveau de l'enseignement secondaire, le taux de redoublement est élevé à la première année du cycle à 17% en 2018, mais les taux diminuent dans les années suivantes. Toutefois, il est important de mentionner que

les taux d'abandon au niveau de l'enseignement secondaire sont difficilement estimés à cause de la non-identification précise des cohortes d'élèves déjà existants dans le système et les nouveaux élèves issus particulièrement des Mahadras. Le Ministère de l'enseignement fondamental et de la réforme de l'éducation nationale est en train de mettre en place un système d'immatriculation des élèves dans l'enseignement primaire et secondaire afin de faciliter l'identification des élèves.

Un autre problème du système éducatif est la grande partie des enfants non scolarisés, avec de grandes différences selon le genre et la région. En 2015, près de 29% des enfants mauritaniens en âge légal de fréquenter l'école primaire n'étaient pas scolarisés. Ce taux augmente à 34% pour les jeunes de 12 à 18 ans (Tableau 3.1). Les enfants non scolarisés sont composés des enfants qui ne sont jamais allés à l'école et ceux qui ont abandonné l'école. Par régions, la proportion des enfants non scolarisés est plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain.

3.2.2 Faibles niveaux d'apprentissage

La Mauritanie a des faibles résultats d'apprentissage et performe moins bien que les autres pays africains. Selon les résultats d'Indicateurs de Prestation de Service

46 Le taux d'achèvement du primaire (ou taux brut d'admission à la dernière année du primaire), est le nombre de nouveaux entrants (effectifs moins redoublants) dans la dernière année du primaire, quel que soit l'âge, divisé par la population à l'âge d'entrée pour le dernier niveau d'enseignement primaire. Les limites des données empêchent d'ajuster pour les élèves qui abandonnent au cours de la dernière année de l'enseignement primaire. Sources: WDI - UNESCO Institute for Statistics (<http://uis.unesco.org/>)

Tableau 3.1: Une grande proportion d'enfants ne sont pas scolarisés

	6 à 11 ans	12 à 18 ans
Totalité	29%	34%
Milieu		
Rural	36%	43%
Urbain	18%	23%
Wilaya		
Hodh Echargui	37%	43%
Hodh El Garbi	33%	40%
Assaba	32%	43%
Gorgol	30%	41%
Brakna	30%	31%
Trarza	26%	27%
Adrar	12%	24%
Nouadhibou	10%	20%
Tagant	19%	30%
Guidimagha	44%	49%
Tiris Zemou	7%	16%
Inchiri	14%	21%
Nouakchott	14%	20%

Source : calculs des auteurs basés sur les données de la Situation de l'Emploi et du Secteur Informel en Mauritanie, 2017

en Éducation (IPSE) en 2018, les élèves mauritaniens de la 4^{ème} année des écoles publiques ont obtenu seulement en moyenne 14% du total des points en français, et 34% en mathématiques (Figure 3.8). Toutefois, ils parviennent à réaliser des scores plus élevés en arabe et en raisonnement non verbal. Cependant, il y a d'énormes différences entre les élèves des écoles publiques et des écoles privées. Comparés aux autres pays ayant participé aux IPSE, les élèves mauritaniens des écoles primaires publiques ont seulement réalisé un score de 9,8% en français, contre 44,8% en moyenne pour les autres pays. En mathématiques, le score moyen des élèves mauritaniens est encore loin derrière les scores des autres pays, à l'exception du Mozambique et du Nigéria (Figure 3.9).

Ces faibles résultats d'apprentissage sont associés à une faible disponibilité d'intrants. Seulement 12% des élèves de la 4^{ème} année dans les écoles publiques disposent d'un manuel scolaire, un taux inférieur à la moyenne de 37% de disponibilité de manuels en ASS.⁴⁷ En raison de contraintes budgétaire, la distribution des

manuels scolaires a été fortement ralentie depuis 2010, et les élèves doivent acheter eux-mêmes les manuels sur le marché noir.⁴⁸ De plus, 34% des écoles primaires publiques enquêtées dans le cadre de l'IPSE disposent de matériel didactique pour leurs élèves, contre 57% en ASS. De même, le manque d'infrastructure sanitaire et luminosité dans près de 96% des écoles publiques laisse la Mauritanie loin derrière les autres pays en ASS avec une moyenne de 36%.

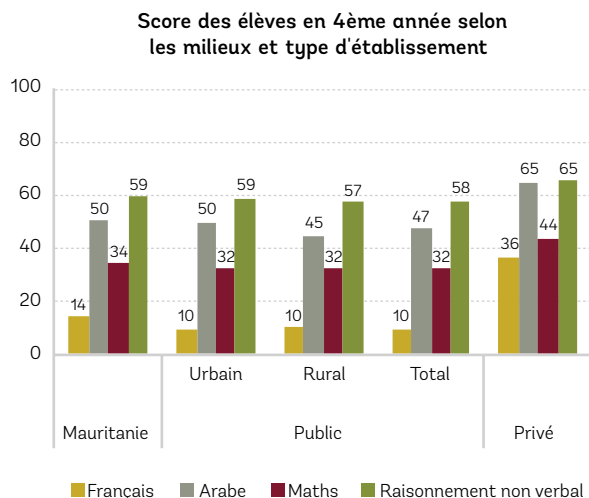
La faible performance des enseignants contribue également à la faiblesse des résultats d'apprentissage.

Selon les résultats de l'IPSE 2018, seulement 0,5% des enseignants dans les écoles publiques ont obtenu la note de 80% dans l'évaluation en français et mathématiques, un seuil considéré comme un seuil des connaissances minimales requises pour l'enseignant, et également 0,2% des enseignants en arabe et mathématiques. La note moyenne des enseignants dans les écoles publiques en français, mathématiques et pédagogie est seulement de 28,6%, une note inférieure à la moyenne de 42% des autres pays ayant participé aux IPSE.

⁴⁷ Banque Mondiale, 2018 : « Indicateurs de Prestation de Service en Éducation. Mauritanie ».

⁴⁸ Ibid.

Figure 3.8: Les élèves de 4^e année des écoles primaires publiques ont de plus faibles résultats que ceux des écoles primaires privées



Source : Indicateurs de Prestations de Service, 2018

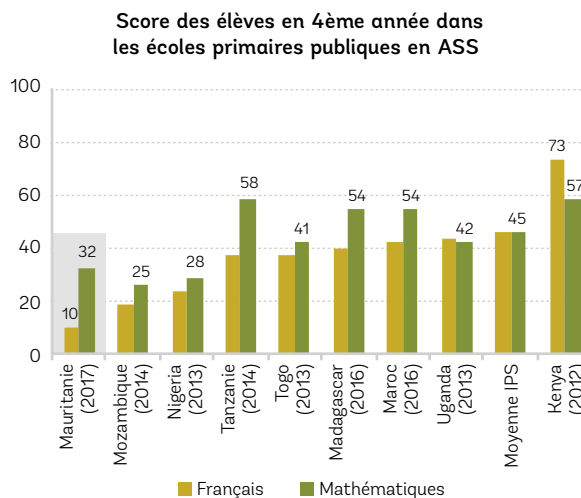
Les enseignants sortant de l'École Normale des Instituteurs (ENI) ont également des faibles performances.

Selon l'évaluation des acquis des enseignants de la 3^e année de l'ENI en 2018, 59% ont de très faibles performances en mathématiques, et 35% ont des performances jugées insuffisantes. Près de 62% et 21% des enseignants en formation présentent des performances en dessous du niveau suffisant de compétences en français et en arabe, respectivement. La plupart des admis au concours d'entrée aux ENI ont des niveaux académiques faibles et en sortent sans amélioration. Les ENI manquent de capacités pour mettre à niveau et développer suffisamment les compétences des futurs enseignants. De surcroît, les inspecteurs ne sont pas assez nombreux et ont des moyens insuffisants pour permettre une évaluation et un encadrement régulier des enseignants (World Bank, 2020e).

3.2.3 Le ratio élèves/enseignant est adéquat, mais d'importantes inégalités régionales existent y compris en termes de rendements de l'éducation

Le ratio élèves-enseignant est relativement adéquat en Mauritanie, mais d'importantes disparités régionales existent entre les écoles primaires publiques. Au niveau national, la Mauritanie enregistre un ratio élèves-enseignant de 42 pour 1 dans les écoles primaires, un ratio

Figure 3.9: La Mauritanie a des scores faibles comparés au pays d'ASS ayant participé à l'enquête IPSE



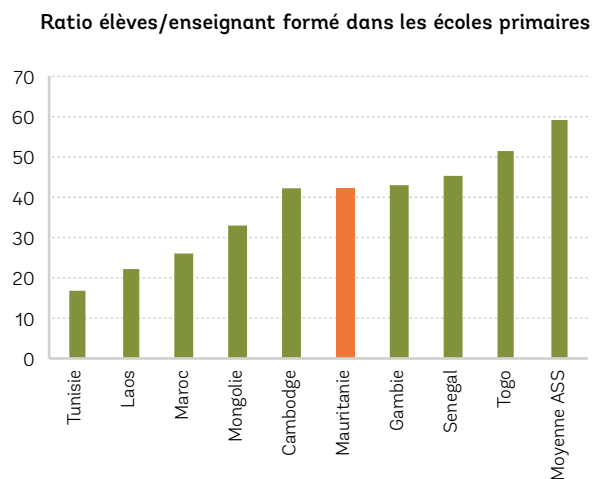
Source : Indicateurs de Prestations de Service pour la Mauritanie et les autres pays d'ASS

nettement inférieur à la moyenne de l'ASS de 59 pour 1 (Figure 3.10), et proche de la suggestion du Partenariat Mondial de l'Éducation de 40 pour 1. Cependant, les ratios varient fortement d'une région à une autre dans les écoles primaires publiques. Selon les annuaires statistiques de 2018/2019, les régions de Brakna, Assaba, Hodh Charghi, Hodh Gharbi et Gudimagha ont un ratio élèves-enseignant supérieur à 50 pour 1, et il atteint 71 pour 1 dans la région de Gorgol, alors que le ratio le plus faible est enregistré dans les régions de Nouakchott Nord et Sud (Figure 3.11).

Les écoles rurales font face à un déficit d'enseignants, alors que les écoles primaires publiques urbaines ont un surplus d'enseignants.

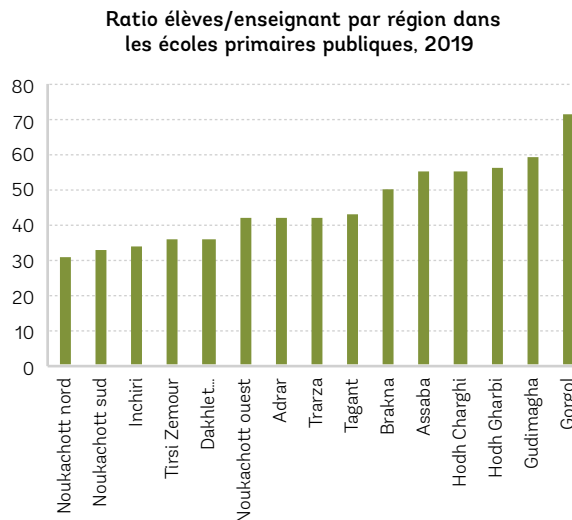
Selon l'IPSE 2018, 1 école sur 2 au sein de l'échantillon, dont 83% des écoles rurales, sont affectées par un sous-effectif d'enseignants, c'est-à-dire que le nombre d'enseignants en poste est moindre que le nombre de classes au sein de l'école. Même après les regroupements de niveaux pratiqués par les établissements scolaires pour palier en partie à ce déficit, 63% des écoles rurales font face à un déficit d'enseignants, avec 0,7 enseignant par classe au sein de l'école. Cependant, un surplus d'enseignants est observé dans 82% des écoles publiques urbaines avec en moyenne 1,38 enseignants par classe. De plus, 13% des écoles publiques rurales enquêtées disposent seulement d'un seul enseignant. Les écoles qui font face à un déficit d'enseignants présentent des résultats plus faibles dans les évaluations des élèves.

Figure 3.10: Le ratio élèves/enseignant formé dans les écoles primaires de la Mauritanie est acceptable



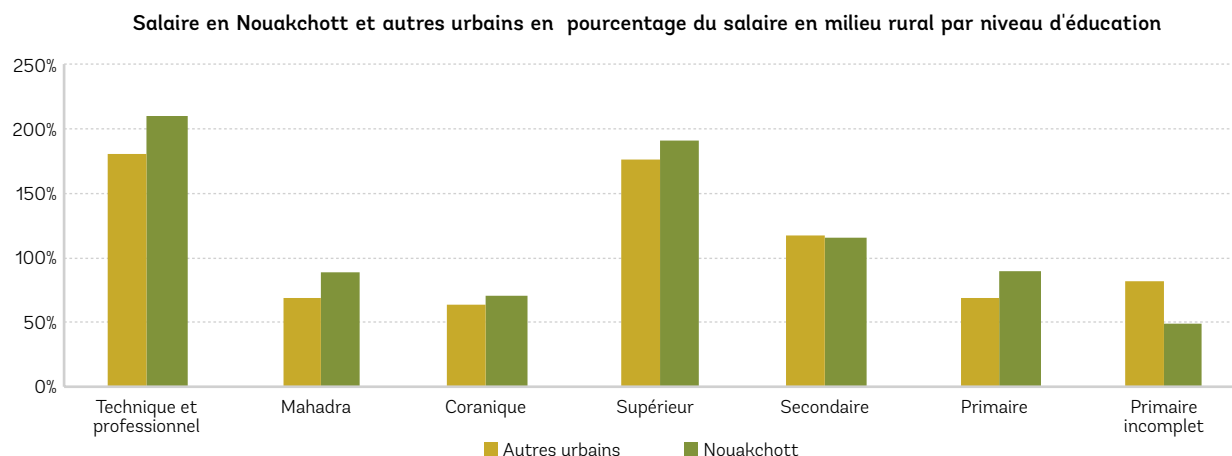
Source : Statistiques de l'UNESCO

Figure 3.11: Toutefois, ce ratio varie énormément entre les régions



Source : Annuaire statistiques 2018-2019

Figure 3.12: Les taux de rendement de l'éducation sont plus élevés dans les régions urbaines



Source : Enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel 2017 et calculs des auteurs

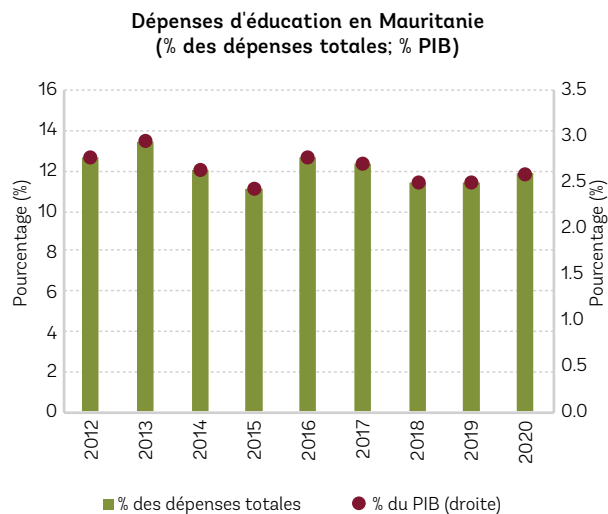
Les taux de rendement de l'éducation sont nettement plus élevés dans les régions urbaines que dans les régions rurales. Les résultats issus des régressions sur les salaires indiquent que les personnes vivant dans les zones urbaines gagneront probablement un salaire environ 55% plus élevé que celles vivant dans les zones rurales (voir annexe VIII pour plus de détails). Alors que les différences de salaires n'ont pas tendance à varier de manière significative en fonction du niveau d'éducation dans les zones urbaines. Dans leur ensemble, les régressions salariales indiquent que ceux qui ont une formation tertiaire et technique sont susceptibles de gagner beaucoup plus à Nouakchott par

rapport à toute autre zone urbaine, mettant en évidence les retours à l'éducation dans la capitale par rapport à toute autre ville du pays (Figure 3.12).

3.3 Financement de l'éducation, tendances et exécution budgétaire

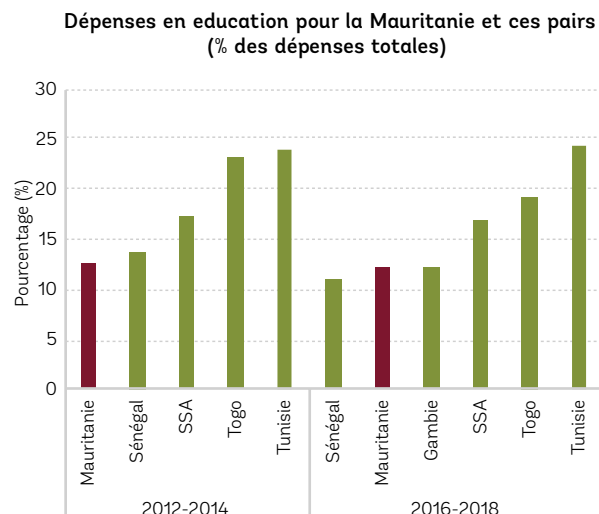
Bien que les dépenses d'éducation suivent une tendance à la hausse depuis 2018, il reste cependant relativement modeste. Entre 2012 et 2020, les dépenses d'éducation ont oscillé entre 11,5% et 12,5% des dépenses totales (Figure 3.13). Malgré une tendance à la hausse

Figure 3.13: Depuis 2018, il y a une hausse des dépenses d'éducation, qui restent inférieures au pic de 2016-2017



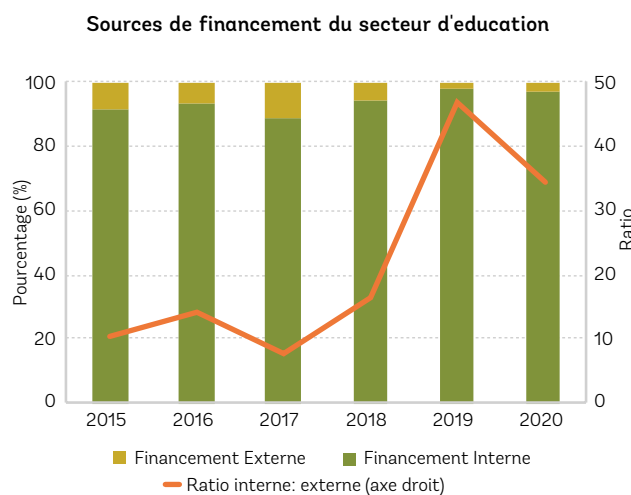
Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 3.14: Le niveau de dépenses d'éducation de la Mauritanie reste inférieur à celui de ses pairs



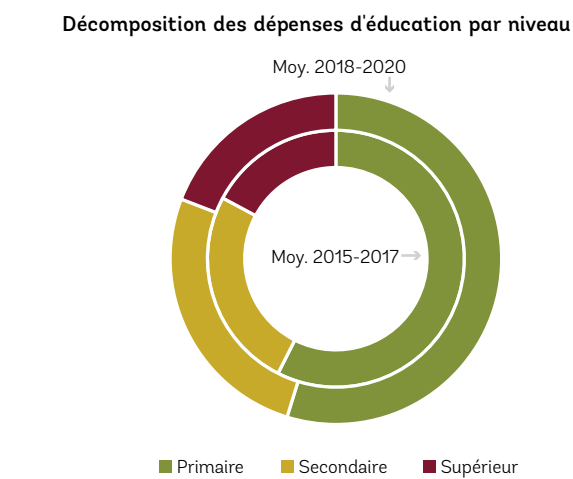
Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 3.15: La Mauritanie est plus dépendante sur financement interne depuis 2018



Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 3.16: L'éducation primaire reçoit la majorité des ressources du secteur



Source : BOOST et calculs des auteurs

depuis 2018, reflétant l'accent mis par le gouvernement sur ce secteur, les dépenses d'éducation restent au-dessous de la plage mondiale de 15% du budget et de 4% à 6% du PIB.⁴⁹ De même, l'écart de dépenses d'éducation entre la Mauritanie et ses pairs reste grand (Figure 3.14). En plus d'être relativement faibles par rapport à d'autres pays, les dépenses d'éducation (primaire et secondaire) ont diminué de 6 795 en 2015 à 6 725 en 2019, indiquant que

les dépenses d'éducation n'ont pas suivi la croissance de la population en âge d'être scolarisé.⁵⁰ Bien que le secteur de l'éducation soit traditionnellement financé par les ressources nationales de l'état Mauritanien, le financement des donateurs a diminué depuis 2018 et le secteur a été presque entièrement financé par les ressources interne depuis lors (Figure 3.15).

49 UNESCO, Éducation 2013, Déclaration d'Incheon et Cadre d'action pour la mise en œuvre de l'objectif de développement durable 4 pour l'Éducation 2030, 2015

50 Source : Annuaire statistique, BOOST. Étude financement du système éducatif fondamental, 2020.

La répartition des ressources reflète la priorité accordée par le gouvernement à l'éducation de base, où la majorité des élèves sont inscrits, mais la structure des dépenses révèle certaines inefficacités. La part de l'éducation primaire dans les dépenses publiques était de 56,1% en moyenne entre 2015 et 2020, tandis que les parts de l'éducation secondaire et supérieure s'élevaient respectivement à 25,7% et 18,2% (Figure 3.16). Pourtant, les dépenses par niveau étaient disproportionnées par rapport à la distribution des élèves, puisque l'enseignement primaire accueille près de 73% des élèves mais reçoit moins de la moitié des ressources du secteur publiques. Le financement de l'enseignement secondaire, pour sa part, était mieux proportionnée accueillant entre 20% et 25% des étudiants et du financement également. L'opportunité de réallouer des ressources du secteur reviens finalement du surfinancement de l'enseignement supérieur qui reçoivent près de 18% des ressources pendant qu'ils n'accueillent que 2% des étudiants.⁵¹ Dans l'ensemble, cela suggère qu'il y a une marge de manœuvre pour une réaffectation vers l'enseignement primaire, étant donné la nécessité de répondre aux besoins la moitié de tous les étudiants, ainsi que la prise en compte de l'équité, l'enseignement supérieur ayant tendance à bénéficier aux familles plus aisées.

En termes d'affectations économique, les dépenses publiques sont absorbées par les dépenses de personnel au détriment des intrants essentiels. Les dépenses de personnel ont plus que doublé entre 2010 et 2020 et représente environ 70% du budget du secteur d'éducation (Figure 3.17). Pendant la période 2012 à 2015, ces dépenses représentaient 1,9% du PIB et 8,8% des dépenses publiques en moyennes, comparée à 2% du PIB et 8,4% des dépenses publiques pour la période 2016 à 2019. Cette tendance constante a continué en 2020. Au niveau de l'enseignement fondamental, la part des dépenses de personnel est encore plus prononcée. Le Partenariat Mondial pour l'Éducation recommande que 33% des dépenses de fonctionnement soit réservée pour les dépenses hors personnel, pourtant, en 2020, les dépenses de personnel représentaient 95% du

budget de fonctionnement du MEF (World Bank, 2020d). Les dépenses en biens et services sont relativement stables et représentent environ 9,5% du budget total, connaissant des petites diminutions en 2017 et 2018. Ce taux est faible car il comprend des intrants éducatifs essentiels tels que les manuels, les guides de pratique et les programmes de base pour les étudiants l'ameublement, la formation des enseignants et l'élaboration des programmes d'études.

La composition des dépenses de personnel reste dominée par les salaires et les indemnités. Entre 2012 et 2020, les part des salaires et des primes et indemnités sont restées quasi-inchangées représentant 69% et 25% des dépenses de personnel, respectivement (Figure 3.18).⁵² Ces taux sont bien supérieurs à ce qui est observé dans l'ASS (Figure 3.19). Le taux de croissance annuel de la masse salariale en éducation était volatile pendant la dernière décennie, reflétant la volatilité de la croissance du PIB nominale (Figure 3.20). Le taux de croissance de la masse salariale a dépassé celui du PIB en 2020, vu la croissance moins forte et la réponse fiscale du gouvernement à la COVID-19.

La difficulté de tracer les types des primes et indemnités dans le système des dépenses publiques nuit au fonctionnement efficace de la gestion des ressources humaines. Les primes et indemnités constitue une proportion importante de la rémunération dans le secteur, et permet la compensation des enseignants et fonctionnaires selon les attributs et exigences spécifiques. Pourtant, le système de classification des dépenses ne facilite pas l'identification des ces dépenses-là. Les données budgétaires permettent d'identifier les indemnités de non-logement, ce qui représentaient 38% des primes et indemnités du secteur entre 2015 et 2019, et les heures supplémentaires, qui représentaient 2% sur la même période. Néanmoins, le reste des indemnités est classifiée comme « autre » dans le système budgétaire (Figure 3.21). Le suivi et évaluation des dépenses publiques est fort limitée par un tel manque d'information et le continuera de l'être tant que les écarts ne soient pas adresses.

⁵¹ Source : UNESCO.

⁵² « La rémunération des enseignants est constituée (i) d'un salaire de base, bonifié par des compléments de salaires correspondants à diverses augmentations générales des traitements de fonctionnaires, (ii) de primes et indemnités diverses accordées à certaines catégories de fonctionnaires, incluant les enseignants, comme les primes d'incitation et les indemnités de logement et de transport, et (iii) d'indemnités spécifiques aux enseignants comme les indemnités de bilinguisme, de craie, de multigrade, et d'éloignement. Ces dernières indemnités distinguent les enseignants en classe des autres car en principe accordées seulement aux premiers qui représentent environ 60 pour cent des enseignants payés sur le budget du MEF. Ces indemnités spécifiques aux enseignants en classe sont payées trimestriellement sur la base d'état de paiement initié par les directions régionales, consolidés au niveau de la DRH et transmis aux services de la Direction Générale du Budget pour paiement. » Source : Étude sur le financement du système éducatif fondamental, Banque mondiale, 2020.

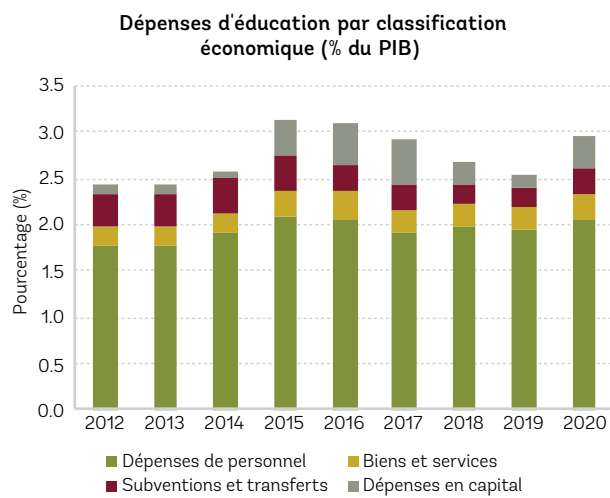
Malgré les efforts du gouvernement pour investir dans le secteur de l'éducation, les dépenses en capital ont été affectées par l'assainissement budgétaire et la nature volatile de l'aide. Les investissements publics dans l'éducation ont été très élevés entre 2015 et 2017, représentant en moyenne 14,7% des dépenses totales du secteur. Ce ratio, a reflété le financement extérieur important qui a représenté 62% des dépenses d'investissement durant cette période (Figure 3.22). Cependant, la forte baisse du financement extérieur en 2018-2020, qui n'a pas été compensée par le financement intérieur en raison de l'assainissement budgétaire, a entraîné une baisse des dépenses en capital jusqu'à 8,8% en 2018-2020. Cette situation, conjuguée à la prolifération des donateurs, affecte négativement la planification et le suivi du secteur et met l'administration à rude épreuve.

Afin d'améliorer l'allocation budgétaire au secteur de l'éducation, les autorités pourraient augmenter la part des dépenses courantes hors personnel et réduire le ratio élèves/enseignants. Suite à la récente hausse des salaires et le recrutement des enseignants, l'augmentation de la part des dépenses courantes hors personnel doivent se faire à long terme au fur et à mesure que le budget global de l'éducation augmente. Compte tenu de l'expansion fiscale de 2020, un rehaussement du budget semble possible

à moyen et à long terme puisque les dépenses publiques en éducation sont restées significativement en-dessous des seuils recommandés par le Partenariat Mondial pour l'Éducation (PME). Au-delà de l'augmentation des dépenses publiques en éducation globalement, le nombre élevé des enseignants indique une opportunité d'économiser sur la masse salariale elle-même. Le nombre des enseignants hors contractuels est suffisant pour assurer un ratio élèves /enseignants d'environ 37, inférieur à la moyenne des pays de la région qui est 42.⁵³ Cela suggère que le gouvernement peut se passer des enseignants contractuels, et économiser entre 3% et 5% de la masse salariale, soit 0,06% du PIB.⁵⁴

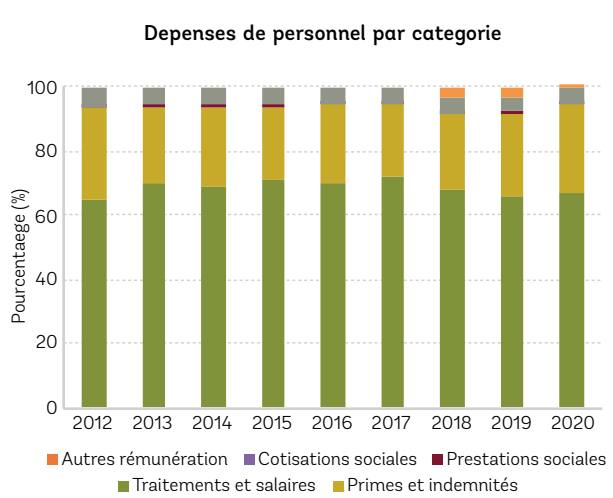
Les résultats de l'exécution budgétaire du secteur montrent que les dépenses courantes sont relativement bien utilisées, tandis que les dépenses d'investissements sont sous-utilisées (Tableau 3.2). Le budget des dépenses courantes en éducation a été sous-utilisé de seulement 2,6% en moyenne entre 2015 et 2019. Les dépenses sur les biens et services ont connu des fluctuations entre 2015 et 2016, à quel moment les dépenses réelles ont dépassé les allocations initiales par 14,7%. La Mauritanie a réussi ensuite à stabiliser ces inefficacités depuis avec un taux moyen de sous-utilisation de seulement 1,3% pour la période 2016-2019. Les écarts relativement minuscules par rapports aux

Figure 3.17: Les dépenses publiques sont absorbées par les dépenses de personnel...



Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 3.18: ... qui sont elles-mêmes composées en grande partie de salaires et de primes et indemnités

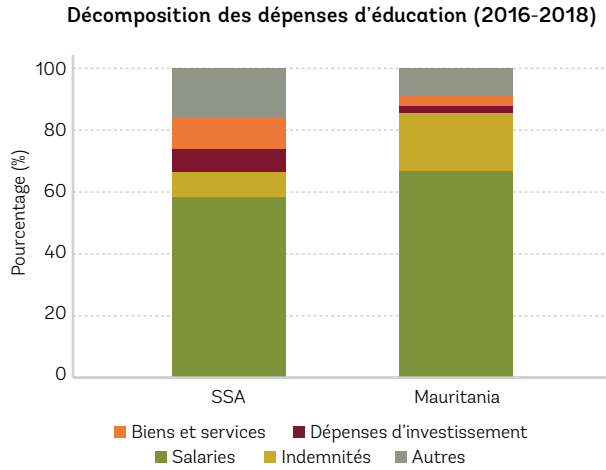


Source : BOOST et calculs des auteurs

53 Étude sur le financement du système éducatif fondamental, Banque mondiale 2020

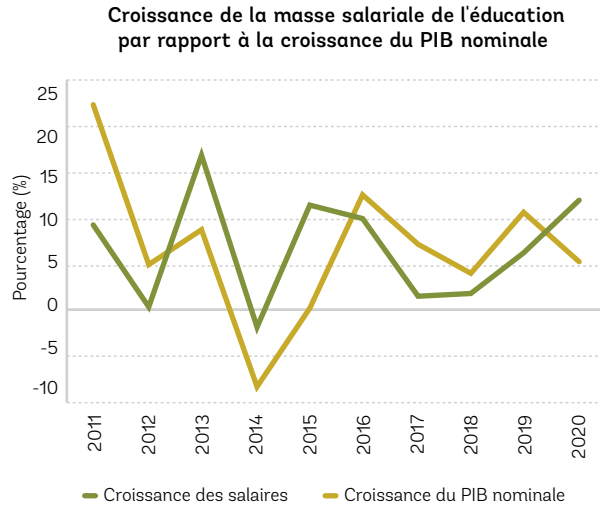
54 Les calculs de l'auteur indiquent que cela peut économiser 3 % de la masse salariale en éducation, pendant que les études précédentes ont montré les économies de 5 % de la masse salariale du MEF (World Bank, 2020d).

Figure 3.19: La Mauritanie dépense beaucoup plus en salaires et indemnités en proportion de ses dépenses d'éducation que l'ASS



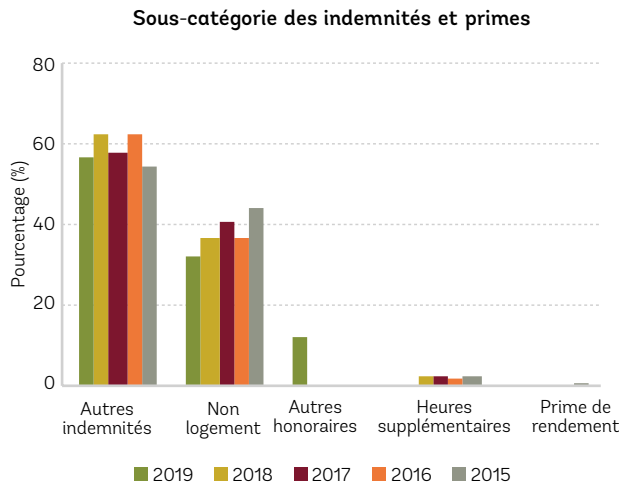
Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 3.20: La croissance des salaires reflète l'évolution du PIB nominal



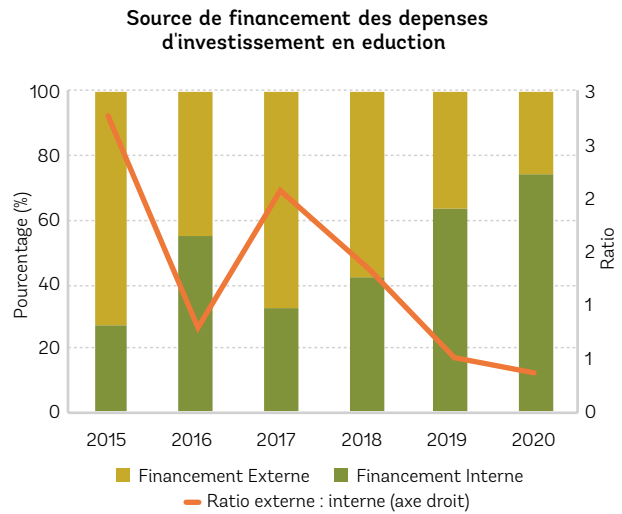
Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 3.21: Il est difficile bien analyser les indemnités parce que la plupart d'entre elles sont classées comme « autres »



Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 3.22: Le financement externe des dépenses d'investissement a chuté à partir de 2018



Source : BOOST et calculs des auteurs

crédits budgétaires dans les dépenses courantes mettent en évidence un financement du secteur d'éducation relativement efficient. En revanche, l'exécution du programme d'investissement (sur financement interne) du secteur a été nettement sous-performant pendant la période 2015-2019. Étant très dépendante sur l'aide pour le financement des investissements, la Mauritanie

a sous-exécuté son propre budget d'investissement dans le secteur d'éducation, ce qui expose l'investissement du secteur encore plus à la volatilité de l'aide. Ces écarts importants par rapport aux allocations budgétaires révèlent des inefficacités majeures liées au système global de gestion des investissements publics, qui est examiné en détail au chapitre 4.

Tableau 3.2: Exécution budgétaire d'éducation: budget initial par rapport aux dépenses réelles (pourcentage)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne (2015-2019)
Dépenses de personnel	-4.2	2.6	-3.4	-3.8	-4.0	-6.8	-2.6
Biens et services	-7.8	14.7	-3.3	-5.9	-4.0	0.0	-1.3
Subventions et Transferts	-1.4	-5.1	-6.4	-6.0	-2.4	14.6	-4.3
Investissements domestique*	-6.2	-26.1	-14.3	-23.6	-55.9	25.1	-25.2
Totale	-4.4	2.0	-4.0	-4.7	-6.6	3.0	-3.5

Source : BOOST et calculs des auteurs. Note : * Les données citées comprennent seulement les dépenses d'investissement financées sur ressources internes, les données sur les investissements financées sur ressources externes n'étant pas disponible.

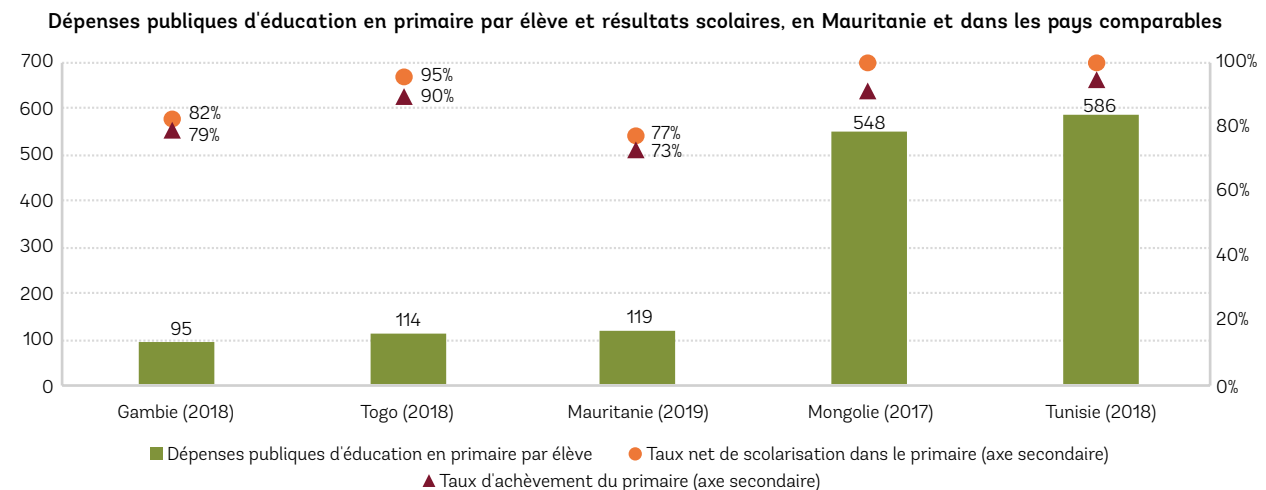
3.4 Efficience du système éducatif en Mauritanie

Comparé au Togo ou à la Gambie, Mauritanie dépense plus mais enregistre de faibles résultats scolaires. La Mauritanie dépense 119 USD par élève dans les écoles publiques (soit 8.5% PIB/hbt contre 9.1% PIB/hbt pour l'ASS), contre 95 USD en Gambie et 114 USD au Togo (Figure 3.23).⁵⁵ Cependant, la Mauritanie a relativement des faibles taux nets de scolarisation ou d'achèvement du cycle primaire, comparés à ces deux pays. Ceci suggère que la Mauritanie a encore la possibilité d'améliorer l'efficience de l'utilisation de ses dépenses publiques pour obtenir de meilleurs résultats scolaires.

3.4.1 Efficience relative de l'utilisation des ressources dans les écoles primaires publiques

La méthode Data Envelopment Analysis (DEA) est utilisée pour évaluer la performance des écoles primaires publiques ayant participé à l'enquête IPSE de 2018. Cette méthode analyse la manière dont une école utilise ses ressources (intrants) pour produire des résultats scolaires, par rapport à la performance des autres écoles.⁵⁶ Le score d'efficience de chaque école est calculé par rapport à une frontière d'efficience, où les écoles qui se situent sur la frontière sont efficaces, et les écoles qui sont localisées sous la frontière disposent par conséquent d'une marge

Figure 3.23: Mauritanie dépense plus que les autres pays comparables, mais a de faibles résultats scolaires

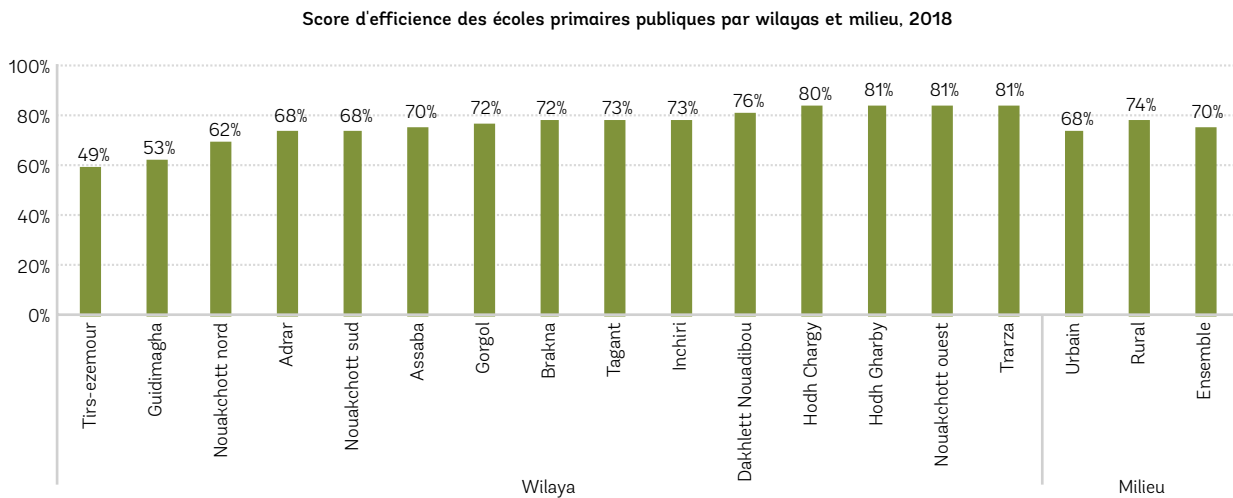


Source : Statistiques de l'UNESCO, BOOST, et WDI

⁵⁵ Les données ne sont pas disponibles pour l'Algérie, le Cambodge, le Maroc, Laos et le Sénégal.

⁵⁶ C'est une méthode d'évaluation de performance relative, mais pas absolue, dans le sens où on compare les écoles entre elles pour générer le score d'efficience.

Figure 3.24: Il y a une possibilité d'augmenter l'efficacité des ressources des écoles publiques de 30%



Source : Calculs des auteurs basés sur l'échantillon des écoles primaires publiques ayant participé à l'IPSE

d'amélioration de leur performance. Les écoles situées sur la frontière servent donc de modèles aux écoles inefficaces. Basées sur l'échantillon des écoles primaires publiques⁵⁷ ayant participé à l'enquête IPSE, les ressources incluent les salaires des enseignants par élève,⁵⁸ le ratio élève-enseignant par école, le pourcentage des enseignants fonctionnaires, et le ratio élève-salle de classe par école. Les résultats scolaires comprennent les scores moyens des élèves par école en langue française et en langue arabe des tests de langue, de mathématiques et de raisonnement non verbal.

Les résultats des estimations suggèrent, qu'en moyenne, les écoles primaires publiques de l'échantillon ont une grande marge d'amélioration d'efficacité de leurs ressources. La Figure 3.24 montre que le score moyen d'efficacité est estimé à 70%, suggérant qu'il y a une possibilité d'augmenter l'efficacité et que 30% des ressources des écoles inefficaces peuvent être redéployées aux autres écoles en vue d'améliorer l'efficacité. Par milieu, les écoles primaires publiques urbaines ont un score moyen d'efficacité moins élevé que les écoles rurales, respectivement 68% et 74%, suggérant que les écoles publiques urbaines utilisent leurs ressources moins efficacement que les écoles publiques rurales. Ces

résultats peuvent être liés au surplus d'enseignants dans les écoles primaires publiques en milieu urbain (voir section 3.2.3), mais également aux caractéristiques des élèves qui fréquentent les écoles publiques en milieu urbain. En effet, la plupart des élèves qui fréquentent les écoles publiques en milieu urbain sont issus des ménages pauvres et qui sont plus susceptibles d'avoir des faibles résultats scolaires, particulièrement en français.⁵⁹ Par wilayas, Tirs-ezemmour et Guidimagha sont les wilayas les moins efficaces, tandis que Hodh Gharbi, Hodh Chargiy, Trarza et Nouakchott ouest enregistrent les scores d'efficacité les plus élevés.

Les écoles moins efficaces utilisent beaucoup plus de ressources mais enregistrent des résultats scolaires plus faibles que les écoles efficaces. Les écoles efficaces ont en moyenne des scores des tests de langue, de mathématiques et de raisonnement non verbal en langue française plus de 8 points que les écoles inefficaces, et des scores en langue arabe plus de 7 points que les autres (Tableau 3.3). Cependant, les écoles inefficaces ont des salaires des enseignants par élève beaucoup plus élevés que les écoles efficaces, et de pourcentage élevé d'enseignants fonctionnaires. Ceci suggère que les enseignants devront être distribués plus équitablement et plus efficacement.

⁵⁷ Les écoles publiques ayant un seul enseignant unique ne sont pas incluses dans l'évaluation.

⁵⁸ Les salaires des enseignants sont basés sur les grilles salariales du 1er, du 10ème et du 15ème échelon des instituteurs, et des instituteurs adjoints, et comprennent les salaires de base et les primes de craie. Les salaires mensuels des contractuels sont estimés à 6000 MRU.

⁵⁹ Selon l'enquête IPSE 2018, les résultats d'élèves en français dans les écoles publiques en milieu urbain étaient de 9,5 sur 100 contre 10,1 sur 100 pour les élèves dans les écoles publiques en milieu rural. Par ailleurs, les élèves dans les écoles privées ont en moyenne une meilleure note de 36,4 sur 100 en français.

Tableau 3.3: Résultats scolaires et ressources des écoles efficaces et inefficaces

	Écoles efficaces	Écoles inefficaces
Score combiné des tests de langue, de mathématiques et de raisonnement non verbal (en langue française)	41 sur 100***	33 sur 100***
Score combiné des tests de langue, de mathématiques et de raisonnement non verbal (en langue arabe)	52 sur 100	45 sur 100
Salaires des enseignants par élève (MRU)	1890	2437
Pourcentage des enseignants fonctionnaires (%)	85***	95***
Ratio élèves-enseignant	66	61
Ratio élèves-salle de classe	47	57

Source : Calculs des auteurs basés sur l'échantillon des écoles primaires publiques ayant participé à l'IPSE. Test de différence : significativité à ***1%

Les compétences pédagogiques des enseignants en français et en mathématiques semblent influencer significativement l'efficacité. La deuxième étape de l'analyse essaie d'identifier les facteurs qui peuvent affecter significativement l'efficacité des écoles. Ces facteurs sont liés à l'environnement scolaire et aux compétences des enseignants, tels que la disponibilité des matériels didactiques, l'existence de l'électricité, des toilettes, les résultats des tests des enseignants en français, en arabe, en pédagogie en langue française ou arabe, et en mathématiques. Les résultats suggèrent que les compétences pédagogiques des enseignants en français, et les notes en mathématiques en langue française influencent positivement le score d'efficacité (voir Annexe IX pour plus de détail). Ceci signifie que les écoles moins efficaces pourront améliorer leur efficacité si les enseignants améliorent leurs compétences en pédagogie en français et en mathématiques.

3.4.2 Facteurs d'efficacité interne

L'efficacité interne du système éducatif de la Mauritanie est à améliorer. Sur 100 élèves qui entrent à la 1^{ère} année du primaire, seulement 48% peuvent atteindre la 6^{ème} année sans redoubler aucune année au cours du cycle. Dans l'ensemble, 85% restent dans le système jusqu'à la dernière année du cycle, mais leurs études durent en moyenne plus de 8 ans au lieu de 6 ans en raison du taux de redoublement (Tableau 3.4).

Les redoublements et les abandons contribuent à la faible efficacité du système éducatif. Le coefficient d'efficacité interne⁶⁰ est estimé à 61% en 2018-2019, ce qui signifie que 39% des années-élèves investies dans l'enseignement primaire correspondent à des pertes de ressources dû aux années supplémentaires de redoublements et aux années rendues inutiles du fait des abandons. Au niveau des premier et deuxième cycle du secondaire, les coefficients d'efficacité interne sont respectivement de 82% et 72% soit une perte respective des ressources de 18% et 28%. L'analyse des coefficients partiels indique que les abandons contribuent beaucoup plus sur les pertes de ressources au sein du système que les redoublements (Tableau 3.5). La Mauritanie devrait ainsi réduire les abandons afin d'améliorer l'efficacité interne du système éducatif.

Les redoublements et les abandons dans les écoles primaires publiques entraînent des coûts budgétaires pour le Gouvernement, soit près de 0,2% du PIB. Selon les données du BOOST, le Gouvernement a dépensé 134 USD par élève (en dollars courants) dans l'enseignement primaire public en 2018. Étant donné qu'un total de 49 198 élèves des écoles primaires publiques ont redoublé en 2018-2019, le coût des redoublements est estimé à environ 6 millions USD en 2018. De même, le coût des abandons dans les écoles publiques s'élève à 6,7 millions USD. Dans l'ensemble, les coûts des redoublements et des abandons dans les écoles publiques coûtent 13,4 millions USD en 2018. De même, au niveau de l'enseignement secondaire,

60 L'analyse de l'efficacité interne permet de cerner le nombre d'années-élèves effectivement consommées au sein du système. Ces années incluent les années supplémentaires dues aux redoublements et les années rendues inutiles du fait des abandons. Le coefficient d'efficacité interne est le rapport du nombre d'années-élèves effectivement consommées et le nombre d'années-élèves théoriquement nécessaires pour produire le nombre d'élèves qui accèdent en dernière année du cycle. Plus le coefficient est proche de l'unité, plus le cycle d'enseignement concerné est jugé efficace.

Tableau 3.4: Moins de la moitié des élèves peuvent finir le cycle primaire sans doubler

Taux de survie par année	Pourcentage (%)
2ème année	99
3ème année	95
4ème année	86
5ème année	77
6ème année	68
Ont atteint l'année 6 sans redoubler	48
Ont terminé l'année 6	85
Durée moyenne des études pour atteindre la 6ème année	8,3 ans

Source : Annuaires statistiques 2017-2018 et 2018-2019 et calculs des auteurs.

Tableau 3.5: Coefficient d'efficacité interne au niveau primaire et secondaire, 2018-2019

	Primaire	1er cycle du secondaire	2nd cycle du secondaire
Coefficient d'efficacité interne global	61%	82%	72%
Coefficient d'efficacité interne, abandons	66%	90%	78%
Coefficient d'efficacité interne, redoublements	92%	92%	92%

Source : Annuaires statistiques 2017-2018 et 2018-2019 et calculs des auteurs.

Tableau 3.6: Coefficient d'efficacité interne au niveau primaire et secondaire, 2018-2019

	Coûts au niveau primaire (A)	Coûts au niveau secondaire (B)	Coûts totaux (A+B)
Redoublements (US\$)	6 610 789	3 408 768	10 019 557
Abandons (US\$)	6 797 162		6 797 162
Coût total (US\$)	13 407 951	3 408 768	16 816 719
Par rapport au PIB (%)	0,19	0,05	0,24
Par rapport aux dépenses du gouvernement en éducation (%)	7,8	2	9,8

Source : Annuaires statistiques 2017-2018 et 2018-2019, BOOST et calculs des auteurs.

le Gouvernement a dépensé 166 USD par élève. Le coût des redoublements est estimé à près de 3,4 millions USD en 2018. Les abandons au niveau secondaire n'ont pas pu être estimés à cause des incohérences de données. Au total, les ressources perdues dues aux redoublements et aux abandons dans les écoles primaires publiques et dans les écoles secondaires représentent près de 0,2% du PIB et 10% des dépenses publiques en matière d'éducation (Tableau 3.5).

Le temps d'enseignement effectif dans les écoles primaires est inférieur au temps recommandé, ce qui coûte près de 5% des dépenses publiques d'éducation,

représentant 0,1% du PIB. Les résultats des Indicateurs de Prestation de Services en Éducation (IPSE) 2017 montrent qu'un enseignant en école publique officie en moyenne 3 heures 20 minutes par jour, ce qui correspond à 1 heure et 18 minutes d'enseignement de moins que ce qui est prévu pour l'année 4. De plus, le taux d'absence d'école des enseignants est de 13%, et de 24% de leur classe. Ainsi, les estimations suggèrent que près de 234 heures par enseignant ne sont pas exécutées chaque année. Sur la base d'un salaire horaire estimé⁶¹ à 3,6 USD pour les instituteurs, à 3 USD pour les instituteurs adjoints et à 1,4 USD pour les enseignants contractuels, la perte annuelle est estimée à 8,7 millions

61 Pour les instituteurs et les instituteurs adjoints, le salaire est respectivement estimé sur la base du salaire d'un enseignant du 10ème échelon, comprenant le salaire de base et la prime de craie.

USD en 2018, soit 5% des dépenses publiques d'éducation, et 0,1% du PIB. Cela suggère que la perte de temps pourrait être réduite et que l'efficacité du temps d'enseignement pourrait être améliorée.

3.5 Gouvernance du système éducatif

La gestion est centralisée avec peu de redevabilité. D'après l'étude du financement du système éducatif en Mauritanie⁶², l'administration centrale du MEF emploie la quasi-totalité du personnel administratif et technique et ordonnance 75% du budget de fonctionnement hors personnel, et la totalité du budget de personnel et les dépenses en capital. Toutes les décisions relatives à la gestion des personnels qui ont une incidence financière sont prises au niveau central. La tendance à la centralisation se retrouve au niveau même de l'administration centrale où le cabinet engage les trois quarts des dépenses de fonctionnement hors personnel au niveau central et toutes les dépenses non obligatoires du personnel. L'administration centrale se trouve ainsi surchargée par les aspects opérationnels avec peu de temps et de ressources pour les aspects stratégiques de planification et suivi/évaluation.

Les décisions ne sont pas prises sur la base de données fiables disponibles à temps. L'information descend et remonte, souvent, de manière informelle et peu documentée. Les écoles qui génèrent la plus grande part des données sur les activités éducatives n'ont pas les moyens de documenter leurs opérations, ni en personnels, ni en bien et services. Les inspections départementales réalisent deux rapports annuels à l'ouverture et à la fermeture des écoles mais suivant des standards peu formalisés et sans contrôle qualité. Les données officielles sont collectées et traitées au niveau central et ne se recoupent pas avec les données contenues dans les rapports des inspections départementales. Leur dissémination est limitée.

En outre, la gestion des enseignants et l'affectation des enseignants ne s'appuient pas sur des données précises et des critères précis. L'étude du financement du système éducatif en Mauritanie⁶³ indique que la Direction des Ressources Humaines du Ministère de

l'Éducation Fondamentale (MEF), qui centralise la gestion des enseignants, ne peut préciser le nombre exact de ces derniers, ni leur affectation précise dans les régions. L'affectation des enseignants dans les régions par la DRH ne s'appuie pas sur des critères précis et amplement documentés, ni sur des outils fonctionnels de nature à faciliter des affectations équitables des enseignants. Dans le même temps, le nombre des enseignants qui sont en classe reste inconnue de manière précise.

Les budgets des écoles sont faibles et tout dispositif de contrôle et de gestion financière n'existe pas au niveau des écoles. En 2019, l'allocation budgétaire annuelle pour une école incomplète était de 1089 MRU (soit 31 USD) et de 8911 MRU (soit 255 USD) pour une école complète (World Bank, 2020d). Cependant, la moitié de ces montants sont retenus par le fournisseur au titre de la taxe sur la valeur ajoutée et autres services rendus. En 2020, 11% du budget de fonctionnement hors personnel du MEF et la moitié du budget de fonctionnement des directions régionales sont prévus pour le fonctionnement des écoles, mais ces proportions s'avèrent faibles pour permettre un fonctionnement minimal des services déconcentrés de l'éducation fondamentale. Par ailleurs, les directeurs d'école et les inspections départementales ne tiennent pas de comptabilité. Il y a un besoin clair d'élaborer un manuel d'utilisation des subventions, spécifiant les types de dépenses et simplifiant le mode de justification des dépenses.

3.6 Recommandations

Alors que les dépenses d'éducation représentent une part importante du budget national, les besoins du secteur vont augmenter compte tenu de l'impact immédiat de la pandémie de COVID-19 sur le secteur ainsi que de la pression démographique à moyen terme. Bien que le gouvernement ait donné la priorité au secteur de l'éducation dans son budget, des ressources supplémentaires et, plus important, des dépenses plus efficaces seront nécessaires si les autorités mauritaniennes veulent répondre à la demande croissante d'éducation, assurer la mise à disposition de locaux scolaires et améliorer le recrutement et la formation des enseignants.

62 Ibid.

63 Banque Mondiale, 2020 : " Vers une meilleure gouvernance du système éducatif. Étude sur le financement du système éducatif fondamental".

Cette section met en évidence un ensemble de 4 domaines de recommandations prioritaires fondés sur l'importance et la faisabilité, afin d'améliorer le système éducatif mauritanien en profondeur et d'accroître l'efficacité des dépenses publiques en éducation. Ces recommandations sont également résumés dans le tableau Tableau 3.7 :

- **R3.1: Remédier aux inefficacités internes en réduisant les taux d'abandon et de redoublement dans l'enseignement primaire et secondaire.**

Ces problèmes coûtent à l'enseignement primaire et secondaire près de 10% des dépenses publiques d'éducation par an et 0,2% du PIB. Pour adresser à ces problèmes, le Gouvernement devrait s'efforcer : (i) d'améliorer les méthodes d'enseignement pour les élèves ayant des difficultés d'apprentissage, surtout dans les deux dernières années du primaire ayant des taux de redoublement élevés, (ii) la disponibilité des manuels scolaires en augmentant et en assurant une ligne budgétaire spécifique pour le financement des manuels dans l'éducation fondamentale, (iii) d'organiser un système d'évaluation et d'identification des élèves dans le premier cycle du secondaire.

- **R3.2: Réduire les inefficiences de l'enseignement.**

L'amélioration de la qualification et de la formation des enseignants sera essentielle pour améliorer la qualité de l'éducation. Dans ce cadre, il est nécessaire d'améliorer la formation initiale des instituteurs et de limiter le nombre d'admis aux ENI aux candidats qui ont les compétences académiques de base. Le Gouvernement devrait également mettre en œuvre des remises à niveau régulières pour les enseignants

en service. De plus, le Gouvernement devrait baser l'affectation et le recrutement des enseignants sur des critères prédéterminés et d'uniformiser les ratio élèves-enseignants entre les départements, et par ailleurs, le recrutement des enseignants contractuels, qui coûtent près de 0,1% du PIB. Finalement, comme la déperdition annuelle du temps d'enseignement primaire coûte près de 5% des dépenses publiques d'éducation et 0,1% du PIB, il est important de garantir un temps d'apprentissage effectif à l'école et améliorer l'encadrement de proximité.

- **R3.3: Améliorer l'efficacité des systèmes.**

Afin de mieux suivre et évaluer les dépenses publiques en éducation, on devrait être capables d'identifier de façon précise les dépenses dédiées au secteur éducatif. Cela peut se faire par l'intégration de la classification COFOG dans le système de gestion des finances publiques, ou par l'introduction d'un système de classification des dépenses par fonction unique au pays. Il est aussi important que le Gouvernement investi dans le système de gestion de l'information de l'éducation, et de la mise en place d'une base de données de ressources humaines intégrée régulièrement mise à jour. Cela permettrait d'améliorer la pertinence et la qualité des données.

- **R3.4: Améliorer l'allocation des ressources.**

Le fait que l'enseignement supérieur représente 18% du financement total de l'éducation alors qu'il ne représente que 2% des étudiants suggère qu'il y a une marge de manœuvre pour une réaffectation vers l'enseignement primaire, étant donné la nécessité de répondre aux besoins de tous les étudiants, ainsi que la prise en compte de l'équité, l'enseignement supérieur ayant tendance à bénéficier aux familles plus aisées.

Tableau 3.7: Recommandations pour améliorer l'efficacités des dépenses d'éducation

Mesures politiques	Détail de l'action politique	Horizon	Potentiel gain fiscal (% du PIB)
R3.1 : Remédier les inefficacités internes	Réduire les taux d'abandon et de redoublement dans les écoles primaires et dans les écoles secondaires	MT	0,2
R3.2 : Réduire les inefficacités de l'enseignement	Améliorer la formation des enseignants	CT	
	Garantir un temps d'apprentissage effectif à l'école	MT	0,1
	Établir des critères clairs pour l'affectation des enseignants et le recrutement des enseignants contractuels	MT	0,1
R3.3 : Améliorer l'efficacités des systèmes	Mettre en place une base de données RH intégrée régulièrement mise à jour	MT	
	Renforcer l'opérationnalisation du système de gestion de l'information sur l'éducation	MT	
	Intégrer les classifications fonctionnelles des dépenses au système de gestion financière	MT	
	Mettre en place un système de classification qui permet d'identifier les types spécifiques de primes et indemnités dans la gestion des finances publiques	MT	
R3.4 : Améliorer l'allocation des ressources	Continuer la tendance de hausse des dépenses publiques en éducation, priorisant l'éducation fondamentale	CT-MT	

Notes : Annuaire statistique 2017-2018 et 2018-2019, BOOST et calculs des auteurs.

Investissements publics

L'investissement public est un moteur clé de la croissance, mais pas tous les investissements publics sont productifs ou favorables à l'égalité.

À court terme, les investissements peuvent affecter la production et l'emploi en augmentant la demande globale; tandis qu'à moyen terme, ils peuvent stimuler la productivité et induire des effets sur l'offre (Barhouni et al., 2018). Cependant, en moyenne, les pays perdent plus d'un tiers des avantages potentiels des investissements dans les infrastructures en raison d'inefficacités (IMF, 2015). La qualité des infrastructures est étroitement liée à une bonne gouvernance des infrastructures – c'est-à-dire aux institutions et aux cadres de planification, d'allocation et de mise en œuvre des dépenses d'investissement (IMF, 2020). Une gestion efficace des investissements publics (PIM, de son acronyme anglais Public Investment Management) peut doubler l'impact de l'investissement public sur la croissance.

Il est crucial de comprendre la qualité du PIM pour améliorer la qualité des dépenses publiques et leur contribution à la croissance et à la réduction de la pauvreté. L'efficacité des investissements publics peut

être définie comme la capacité d'améliorer le volume et la qualité des actifs d'infrastructure pour un montant donné de dépenses. Malgré des niveaux élevés soutenus d'investissements publics au cours de la dernière décennie, la Mauritanie accuse un retard par rapport à tous les pays comparateurs (à l'exception du Togo) en termes d'adéquation des infrastructures. En 2018, elle était perçue comme l'un des pays les moins équipés au monde avec un rang de 135 sur 140 pays selon l'indice de qualité des infrastructures produit par le Forum économique mondial. L'écart entre les intrants et les extrants indique des inefficacités dans les dépenses publiques d'investissement. Le FMI (2020) constate que la Mauritanie perd plus de 60 pour cent des bénéfices potentiels de ses investissements en raison de processus PIM inefficaces.

Il est d'autant plus important de remédier aux faiblesses du PIM que la Mauritanie se remet de la crise de COVID-19. Les investissements dans les infrastructures de qualité sont devenus plus prioritaires à mesure que les économies sortent de la crise économique provoquée par la pandémie de la COVID-19. Les dépenses d'investissement supplémentaires ne donneront les

résultats escomptés que lorsque les dépenses seront effectuées efficacement. En Mauritanie, alors que les dépenses en capital devraient augmenter à moyen terme – conformément au plan de relance COVID-19 (ProPEP) – ces dépenses plus élevées surviennent dans un contexte de réduction de l'espace budgétaire en raison de la baisse des recettes non fiscales, d'un besoin continu de promouvoir la mobilisation des ressources intérieures et de contenir les risques pour la viabilité de la dette. Dans ce contexte, l'amélioration de l'efficacité des dépenses d'investissement sera essentielle pour donner la priorité aux projets favorables à la croissance, à fort rendement social et économique, et assurer leur mise en œuvre en temps voulu dans les années à venir.

Ce chapitre est organisé comme suit. Section 1 examine les principales tendances des investissements publics en termes de budget et d'impact. Section 2 analyse la structure de gouvernance, les forces et les faiblesses de la gestion des investissements publics. Section 3 évalue l'impact macroéconomique du PIP (2020-2022). Finalement, section 4 présente les recommandations pour améliorer l'efficacité des investissements publics en Mauritanie.

4.1 Principales tendances des dépenses publiques d'investissement

4.1.1 Les niveaux d'investissement public ont diminué, mais restent élevés

La fin du supercycle des matières premières a mis fin à la croissance rapide de l'investissement public. Les dépenses d'investissement ont plus que doublé entre 2010 et 2015, atteignant 11% du PIB en 2015, grâce à l'augmentation des financements intérieurs résultant du boom minier, à la forte mobilisation des recettes intérieures en 2011-2012, et au lancement du PIP en 2009. Selon le Budget consolidé d'investissement (BCI, voir Encadré 1), 16,5% et 12,7% du PIB ont été engagés pour l'investissement public en 2014 et 2015, à son plus haut niveau (Figure 4.1). La fin du supercycle des matières premières en 2015 a toutefois mis un terme à cette tendance, le pays s'engageant dans un assainissement budgétaire dans un contexte de hausse de la dette extérieure, de baisse des recettes extractives et de dévaluation de la monnaie nationale. Comme les dépenses publiques se sont contractées, la plupart des ajustements ayant été effectués dans les transferts et les dépenses d'investissement (voir chapitre 1).

Encadré 4.1: Définition de l'investissement public

L'investissement public désigne les dépenses des entités publiques en infrastructures économiques et sociales (aéroports, routes, réseaux d'eau et d'électricité, écoles, hôpitaux, etc.). La littérature récente sur la gestion de l'investissement public se concentre en particulier sur les dépenses physiques en capital (formation brute de capital fixe ou acquisition nette d'actifs non financiers [1]). Dans un sens plus large, cependant, l'investissement public peut également inclure des dépenses en capital humain (éducation, santé, recherche) et en investissement financier (fonds souverains, par exemple). Il peut être difficile de distinguer les dépenses en capital des autres dépenses, et si les dépenses en investissement reçoivent un traitement préférentiel dans le cadre du processus budgétaire annuel, de nombreux types de dépenses, récurrentes ou non récurrentes, peuvent finir par être classées comme investissements (Jacobs, 2009).

La loi budgétaire mauritanienne ne fournit pas de définition exhaustive et précise du concept d'investissement public. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 1978 et en vigueur jusqu'en 2018 (art. 6) prévoyait des « dépenses en capital ou d'investissement »: (i) l'amortissement de la dette pour les dépenses d'investissement; (ii) les investissements effectués par l'Etat; et (iii) les transferts destinés aux investissements. La LOLF de 2018 (art. 18) subdivise les dépenses budgétaires de l'Etat en plusieurs catégories dont les dépenses en capital. Le contenu précis des dépenses d'investissement est renvoyé par les deux LOLF aux classifications budgétaires établies par la réglementation, mais elles ne s'appliquent qu'aux dépenses financées par le pays.





Encadré 4.1: suite

L'examen des dépenses publiques (PER) réalisé en 2016 a mis en évidence le caractère ambigu du concept d'investissement public utilisé dans les documents officiels, qui comprendrait dans certains cas des dépenses récurrentes. Par exemple, tous les projets donateurs sont classés dans le budget de développement, qu'ils financent des dépenses récurrentes ou en investissement. Le total des investissements publics (acquisition nette d'actifs non produits) devrait donc être légèrement inférieur aux dépenses totales d'investissement au cours d'une année donnée si l'on examine le budget global d'investissement. Cela se reflète dans l'écart qui existe entre les différentes définitions des dépenses en investissement. Il existe quatre documents clés relatifs à l'investissement public en Mauritanie: (1) les lois de finances annuelles, qui incluent les fonds nationaux dans le budget d'investissement; (2) le Budget consolidé d'investissement (BCI) qui est annexé à la loi de finances chaque année et contient les investissements globaux dans le cadre des ressources internes et externes, y compris les dépenses extra-budgétaires; (3) le Programme d'investissement public (PIP), instrument de planification des investissements sur trois ans; et (4) le Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) qui consistent en une première consolidation des investissements publics dans les budgets avec source de financement nationale et étrangère. Il n'y a pas d'intégration entre les systèmes comptables informatiques qui surveillent ces différentes sources d'investissement, ce qui crée des écarts entre les définitions.

Aux fins de ce chapitre, nous utilisons deux sources principales : (1) le TOFE pour une définition plus rigoureuse des dépenses d'investissement budgétaires ; et (2) le BCI, qui reste le document de référence et comprend tous les investissements publics budgétés au cours d'une année donnée (financement interne et externe, état, projets et entreprises publiques). Le BCI a été consolidée au sein de l'ensemble de données BOOST (voir chapitre 1). Les taux d'exécution des investissements public sont calculés en liant les dépenses autorisées aux dépenses budgétisation ou programmées, conformément aux règles de lier les exercices fiscaux tels qu'ils sont définis dans le Règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique en Mauritanie.

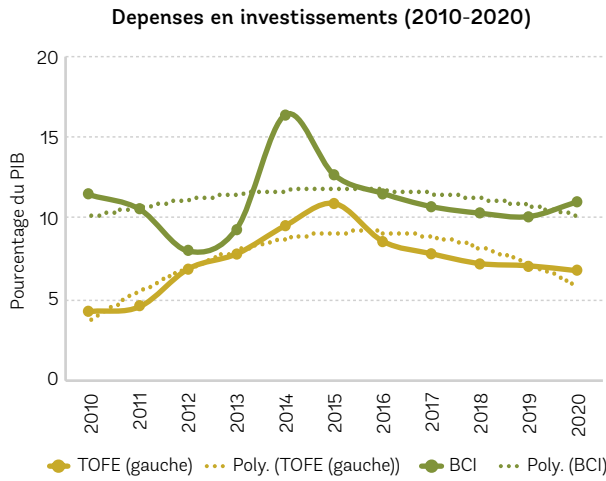
Depuis 2016, la Mauritanie s'est engagée à atteindre les objectifs de développement durable d'ici 2030. Dans ce cadre, elle a lancé sa Stratégie pour une croissance accélérée et une prospérité partagée (SCAPP), qui devient un document de planification supplémentaire. Cet outil n'est pas discuté en détail dans ce chapitre, car les investissements prévus dans sa mise en œuvre sont envisagés dans le PIP.

[1] Selon le Manuel GFS 2014 (IMF), les dépenses en investissement ou en investissement comprennent les dépenses en biens physiques d'une durée de vie supérieure à un an, ainsi que l'amélioration des investissements ou la remise en état des biens physiques qui améliorent ou prolongent la durée de vie utile de l'actif; [2] Le décret n° 21/MEF/DGB/2008 du 10 janvier 2008 classe les dépenses en capital en deux parties distinctes : (i) la partie 6 intitulée « Acquisition d'investissement et d'actifs non produits » et (ii) partie 8 intitulée « Amortissement de la dette publique ». Chacune de ces parties est subdivisée en sections, sous-sections et sous-sections. Par exemple, la partie 6 comprend 3 articles intitulés respectivement ; [3] Le budget consolidé d'investissement est classé selon une nomenclature sectorielle qui ne correspond ni à la nomenclature du budget d'investissement des ressources propres ni aux nomenclatures du système de statistiques des finances publiques mis en place par le Fonds monétaire international.

Malgré la diminution, le niveau d'investissement public est resté relativement élevé en 2016-2019. En moyenne, la Mauritanie a enregistré près de 8% du PIB en dépenses d'investissement (capex) au cours de cette période, contre près de 9% du PIB au cours des quatre années précédentes ce qui bien supérieurs à la moyenne de 5,8% en ASS. Par rapport à ses pairs, la Mauritanie a enregistré un niveau comparable (Figure 4.2). Dans l'ensemble, les niveaux moyens d'investissement public sont restés stables et relativement élevés malgré la baisse de régime et la

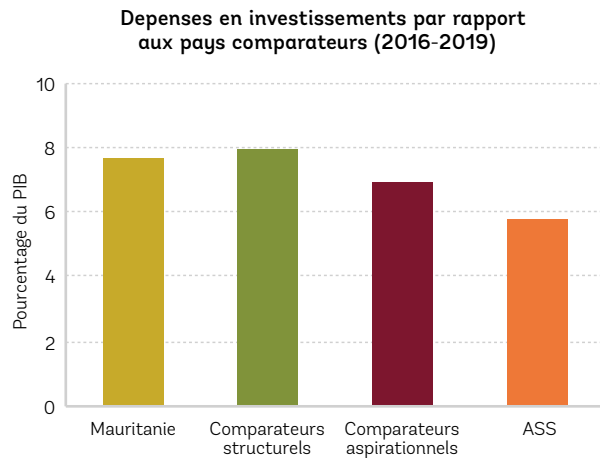
croissance réelle négative (Figure 4.3). Néanmoins, compte tenu de la forte corrélation entre la croissance du PIB réel et les dépenses d'investissement (0,54), les dépenses procycliques ont eu un impact négatif sur la croissance. La contribution de l'investissement public au PIB ayant diminué au cours de cette période, passant de 1,6 point de pourcentage (pp) en 2012-2015 à -0,9 pp en 2016-2019, comme le montre l'élasticité des dépenses d'investissement au PIB (Figure 4.4).

Figure 4.1: L'investissement public a diminué depuis la fin du super-cycle des produits de base en 2015...



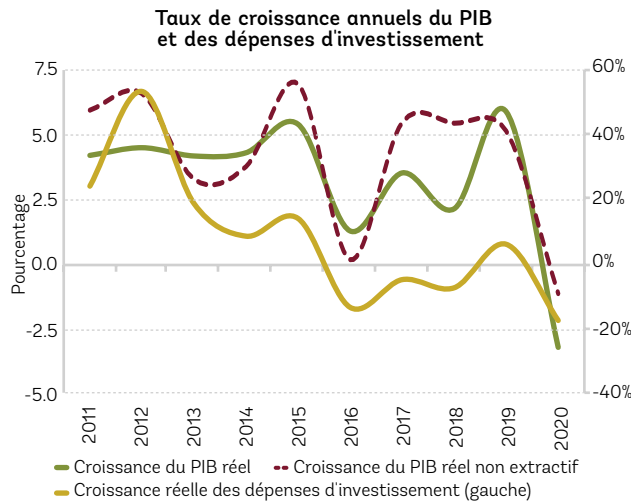
Source : TOFE, BOOST et calculs des auteurs

Figure 4.2: ... mais est resté élevé en moyenne



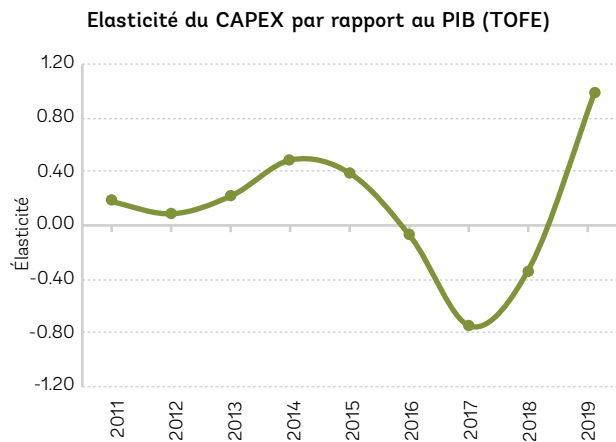
Source : TOFE, BOOST et calculs des auteurs

Figure 4.3: La croissance réelle du capex a été négative entre 2016 et 2018



Source : TOFE, BOOST et calculs des auteurs

Figure 4.4: L'élasticité du capex par rapport au PIB reflète la forte corrélation entre les deux variables



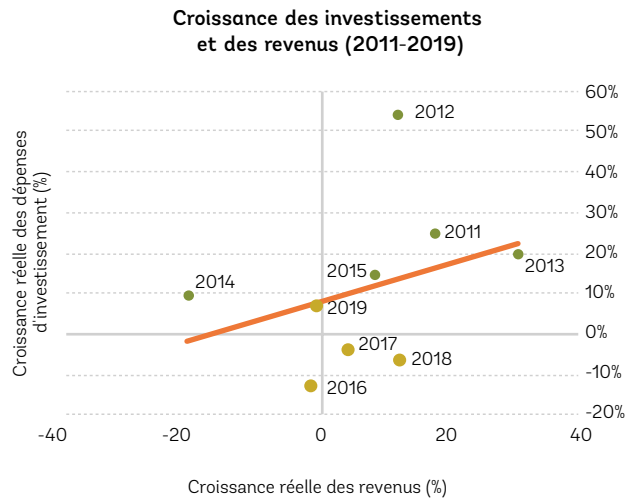
Source : TOFE, BOOST et calculs des auteurs

4.1.2 La volatilité a diminué ces dernières années, principalement en raison de sources de financement plus stables

Le caractère procyclique des dépenses d'investissement résulte en partie de leur corrélation avec la croissance des recettes, qui a fluctué en fonction des prix des produits extractifs. L'augmentation des recettes extractives et les efforts de mobilisation des recettes intérieures en 2011-2012 ont permis au gouvernement d'augmenter les dépenses d'investissement et de recourir

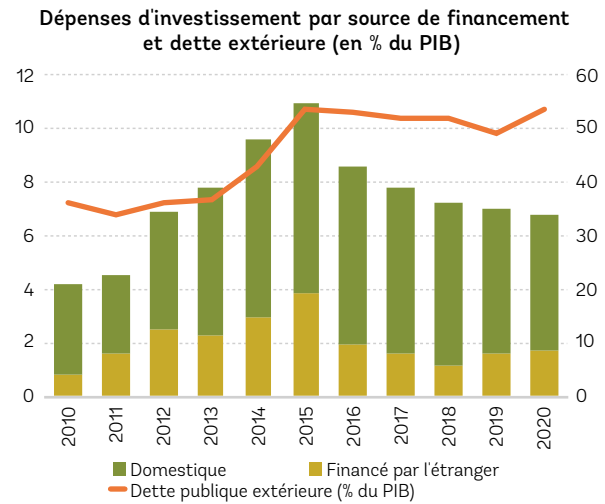
à des sources de financement extérieures supplémentaires (Figure 4.5). À son apogée en 2012, les recettes extractives représentaient 30% des recettes totales. Cette même année, les dépenses d'investissement public ont augmenté de près de 60% en termes réels. Cette relation positive s'est estompée en 2015, en raison d'une baisse des recettes extractives et du début des efforts d'assainissement budgétaire due à l'augmentation substantielle de la dette extérieure (Figure 4.6). La nécessité de trouver un équilibre entre l'intensification des investissements publics et le risque élevé de surendettement constitue un défi majeur.

Figure 4.5: La croissance du Capex est corrélée avec la croissance des recettes



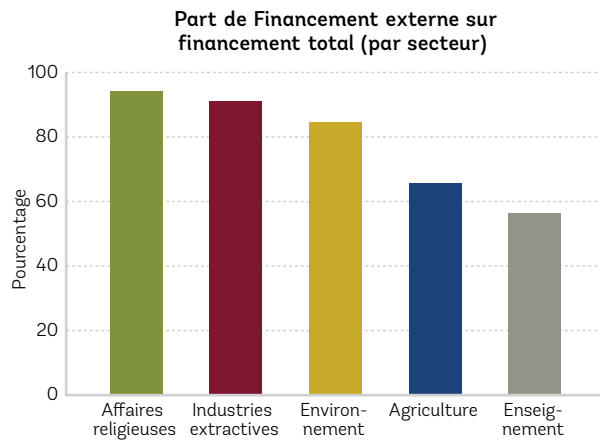
Source : TOFE, WEO et calculs des auteurs. Note : Les points rouges (bleus) font référence aux années après (avant) la fin du super cycle des matières premières.

Figure 4.6: L'augmentation de la dette extérieure en 2010-2015, résulte de la croissance des investissements publics financé par des ressources extérieures



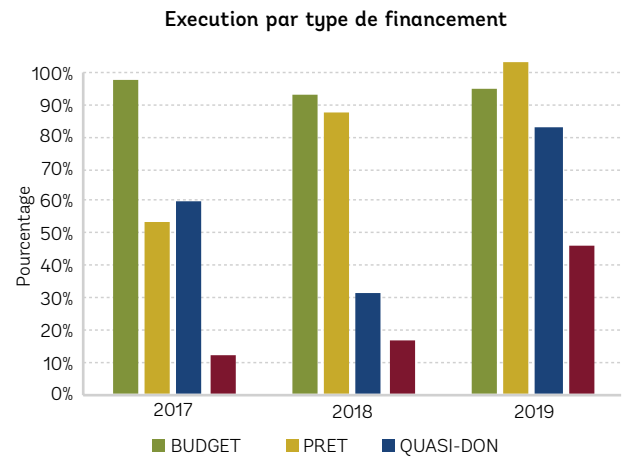
Source : TOFE et calculs des auteurs. Notes : la dette extérieure exclut la dette du Koweït.

Figure 4.7: Plus de 80% des investissements dans les industries extractives et l'environnement sont financés par des ressources externes



Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 4.8: Les investissements sur financement national (externe) ont un taux d'exécution élevé (faible)



Source : BOOST et calculs des auteurs. Notes : Ladésagrégation de l'exécution de BCI par source de financement n'est disponible que pour 2017-2019.

En raison du processus d'assainissement budgétaire, la part des dépenses d'investissement financées par l'extérieur a diminué depuis 2015. Alors que les investissements à long terme dans les pays africains à faible revenu sont normalement financés par des emprunts et des dons extérieurs en raison de l'absence d'un marché de la dette intérieure à long terme, la nature volatile des fonds extérieurs crée des risques. Certains secteurs sont plus dépendants des financements extérieurs, comme les industries extractives, l'environnement, et l'agriculture ce qui les rend plus vulnérables à cette volatilité (Figure 4.7).

Les dépenses d'investissement financées par l'étranger ont considérablement augmenté au cours de la première moitié des années 2010, passant de 21% des dépenses d'investissement en 2010 à 36% en 2015, représentant une augmentation de 33% en moyenne entre 2011 et 2015. Cela contraste avec seulement 20% en moyenne entre 2016-2019. Si cette part a légèrement augmenté à 26% en 2020 en raison d'un soutien extérieur plus important dans le contexte de la pandémie de COVID-19, elle est restée bien en deçà des niveaux antérieurs.

Les investissements publics sont moins volatils depuis 2015, ce qui a amélioré les taux d'exécution.

En raison de la réduction du financement extérieur, les dépenses d'investissement depuis 2015 (mesurées dans le TOFE et le BCI) ont été moins volatiles, affichant toutes deux un écart type de 0,6% du PIB entre 2016 et 2019, contre respectivement 1,6% et 3,3% du PIB au cours des quatre années précédentes. Les taux d'exécution se sont également améliorés en conséquence. L'exécution des investissements publics financés par le pays a toujours été saine, oscillant au-dessus de 95% sur la période 2016-2019. L'inverse est vrai pour les dépenses d'investissement financées par les ressources étrangères (Figure 4.8). Les règles de passation de marchés concurrentes entre les multilatéraux, les procédures nationales, et le manque de données fiables sur les décaissements réels expliquent en partie les écarts importants entre les deux sources de financement. La mise en place d'une nomenclature unique pour le budget de l'État, quel que soit le mode de financement, et la mise en place d'un système d'information intégré sur les finances publiques permettraient de réduire cet écart. Il convient de noter qu'en raison de la crise de la COVID-19, le taux d'exécution du budget d'investissement a été plus faible en 2020 (à 78%). Cette baisse reflète une exécution exceptionnellement faible dans les domaines de l'éducation (65%), de l'environnement (59%) et des services publics (49%) en raison des *lockdowns*.

4.1.3 Les industries extractives et les transports absorbent la plus grande part des investissements en capital⁶⁴

La composition fonctionnelle des dépenses d'investissement est restée relativement inchangée au cours des 5 dernières années. 40% des investissements publics sont alloués aux secteurs des transports et des industries extractives et de l'énergie (Figure 4.9). La prédominance de ces deux secteurs est restée inchangée par rapport à 2011-2015, ce qui reflète leur importance pour l'économie et les plans de développement. Le développement du potentiel minier et pétrolier et la

relance des investissements dans les équipements et les infrastructures du secteur des transports sont inscrits dans le plan d'action prioritaire de la SCAPP. L'accent mis sur le secteur énergétique a été renforcé depuis le début du développement du projet GTA en 2019. En conséquence, le secteur extractif et énergétique est devenu le secteur où les dépenses d'équipement sont les plus élevées en 2019 (Figure 4.10).

Outre les industries extractives, ce sont les dépenses en capital consacrées à l'agriculture, à la défense et à la protection sociale qui ont le plus augmenté au cours de la période post-2015. Cette augmentation reflète l'objectif du gouvernement de mettre l'accent sur la productivité agricole et la gestion de l'environnement dans le cadre du Programme intégré de Développement Rural (PIR) et de la SCAPP. Les allocations à la défense et à la sécurité nationale ont augmenté de 75% entre 2015 et 2019, en raison des menaces croissantes d'insécurité dans la région du Sahel.⁶⁵ Ils ont encore augmenté en 2020 pour atteindre près de 10% du capex. Au contraire, malgré l'importance du capital humain dans le plan de développement, les dépenses en investissement dans l'éducation et la santé sont restées relativement faibles (<4% du capex). Ces deux secteurs sont traditionnellement surprésentés dans les catégories de dépenses récurrentes.

La composition de l'investissement public a légèrement changé en 2020. Dans l'ensemble, les dépenses d'investissement ont diminué, quoique marginalement, en 2020, afin de répondre aux besoins croissants en dépenses récurrentes – notamment les transferts – en réponse à la crise COVID-19.⁶⁶ Sa composition a également été légèrement modifiée. Bien que les transports et les industries extractives demeurent les principales catégories de dépenses, les investissements publics dans l'agriculture et la prestation des services publics ont augmenté (Figure 4.11). En outre, dans la catégorie Affaires économiques, les transferts de capitaux ont légèrement été transférés à l'Agence pour la sécurité alimentaire, au ministère du Tourisme et au ministère de l'Économie et du Développement

64 Les industries extractives comprennent les secteurs de l'énergie et des mines, car ils relèvent tous du ministère du pétrole, de l'énergie et des mines.

65 La Mauritanie fait partie du groupe du G5 Sahel. Le G5 Sahel ou G5S est un cadre institutionnel de coordination de la coopération régionale en matière de politiques de développement et de sécurité en Afrique de l'Ouest. Il a été formé le 16 février 2014 à Nouakchott, en Mauritanie, lors d'un sommet de cinq pays du Sahel : le Burkina Faso, le Tchad, le Mali, la Mauritanie et le Niger.

66 Tel que mesuré dans le TOFE, il a diminué de 0,4 pp à 6,7% du PIB. Cette baisse est également attribuable à la sous-exécution due aux perturbations de l'activité de construction pendant la pandémie. Le capex financé domestiquement, qui a enregistré un taux d'exécution de 102% en 2016-2019, a baissé de 84% en 2020.

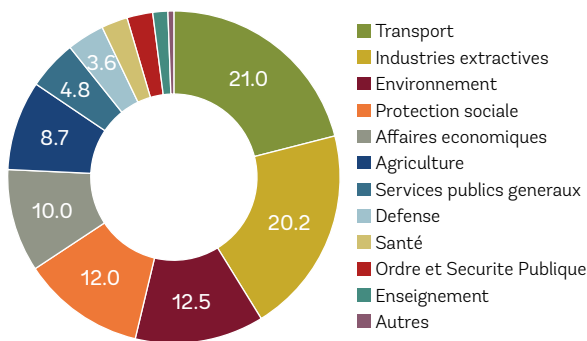
(Figure 4.12). Les dépenses en investissement directement destinées au secteur de la santé ont augmenté d'un quart (d'une année sur l'autre) mais sont demeurées inférieures à 4% du total des allocations de capex.

Le gouvernement central et les parastataux demeurent les principaux exécuteurs du budget d'investissement. Environ les deux tiers des investissements publics sont fait par l'intermédiaire du gouvernement central, et un tiers par

l'intermédiaire d'entreprises d'État ou d'entités ayant une participation publique (Figure 4.13). Cette part est alignée sur celle de l'ASS, où près de 35% des investissements publics en 2017 ont été réalisés par les entreprises publiques (Figure 4.14). La composition sectorielle est également alignée sur les tendances mondiales, ou la plupart du capex exécuté par les entreprises d'État étant concentré dans les secteurs de l'énergie et des transports. Cela s'explique par le fait que les investissements dans les entreprises d'État

Figure 4.9: Les industries des transports et extractives (y inclus l'énergie) dominent les dépenses d'investissement

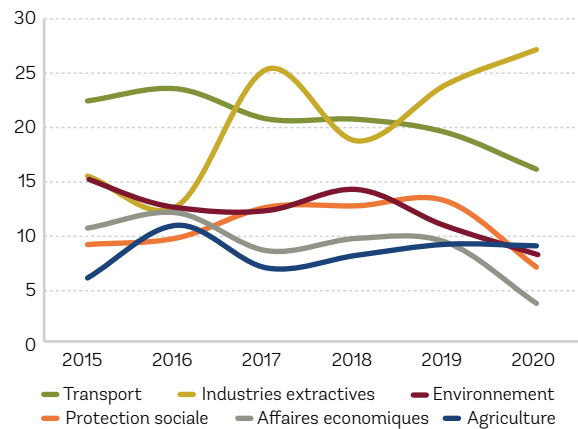
Composition de l'investissement public (part dans la dépense totale d'investissement, moyenne 2016-2019)



Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 4.10: Bien que la composition des dépenses est restée relativement inchangée, les industries extractives ont enregistré les gains les plus importants

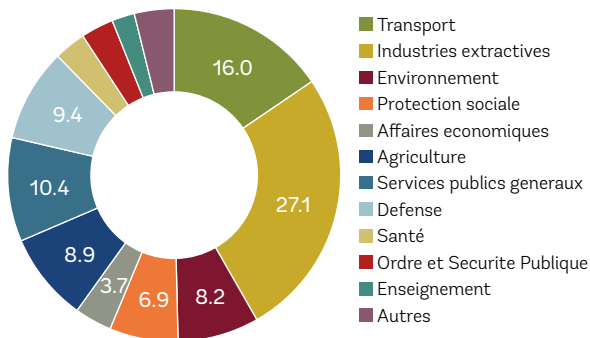
Decomposition fonctionnelle-Principaux secteurs (2015-2020)



Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 4.11: Les allocations Capex n'ont que légèrement changé en 2020 malgré la covid-19...

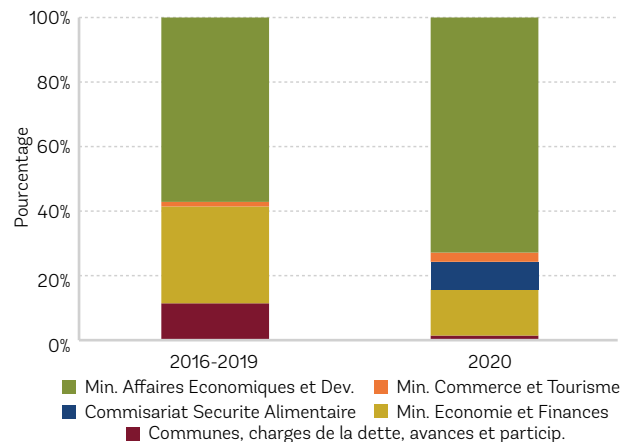
Composition de l'investissement public (part dans la dépense totale d'investissement, 2020)



Source : BOOST et calculs des auteurs

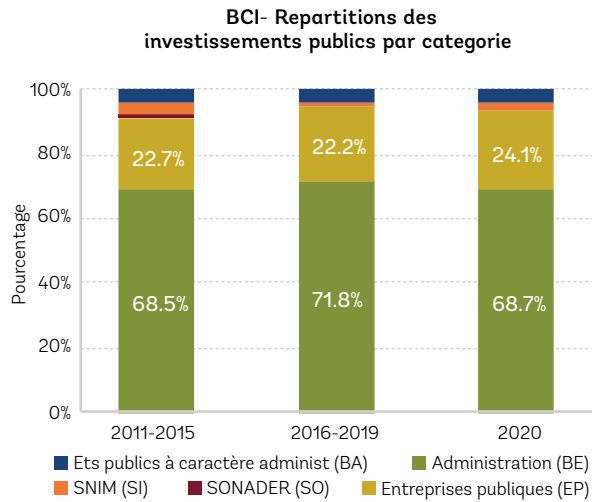
Figure 4.12: ... avec à la marge, de nouveaux domaines d'investissement tels que la sécurité alimentaire

Decomposition administrative des investissements publics-Affaires Economiques



Source : BOOST et calculs des auteurs

Figure 4.13: les investissements publics sont canalisés par le gouvernement central et les entreprises d'Etat...



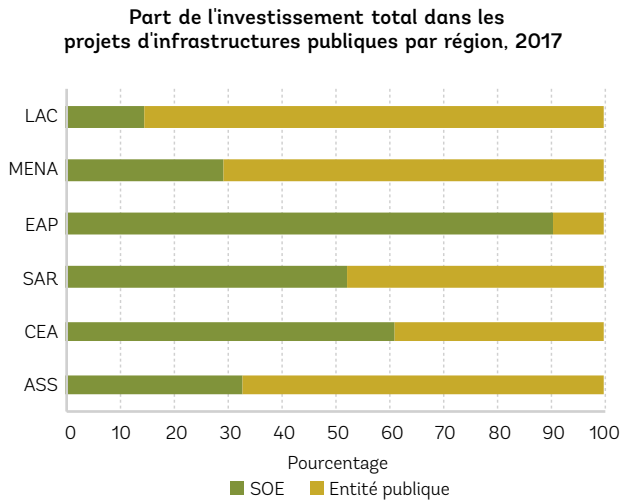
Source : BOOST et calculs des auteurs

sont concentrés dans des projets à dépenses importantes dans une poignée de marchés. En Mauritanie, la SNIM⁶⁷ (Société Nationale Industrielle et Minière) a la plus grande part de capex. Sa part des dépenses totales a toutefois diminué de 3% du capex total en 2011-2015 à 1,3% en 2016-2019. Cette baisse reflète les problèmes de gestion et la détérioration des conditions financières de l'entreprise en raison de la baisse des prix du fer. La SONADER, a été le deuxième plus grand bénéficiaire de transferts de capitaux au cours de la période d'avant 2015. Ceux-ci ont pratiquement cessé depuis, comme la plupart des investissements publics liés à l'agriculture ont récemment eu lieu par l'intermédiaire du Ministère du développement rural. Un cadre réglementaire solide pour les entreprises d'État est nécessaire pour renforcer la transparence dans l'utilisation des transferts de capitaux (encadré 4.2 dans la section suivante).

4.1.4 L'efficacité des investissements publics n'est pas élevée

Grâce aux volumes importants d'investissements publics, le stock de capitaux publics a augmenté au cours de la dernière décennie. Entre 2010 et 2017, le stock de capitaux publics est passé de 98% du PIB en 2010 à 163% du PIB en raison de l'augmentation des investissements

Figure 4.14: ... en ligne avec la moyenne de la région



Source : BOOST et calculs des auteurs

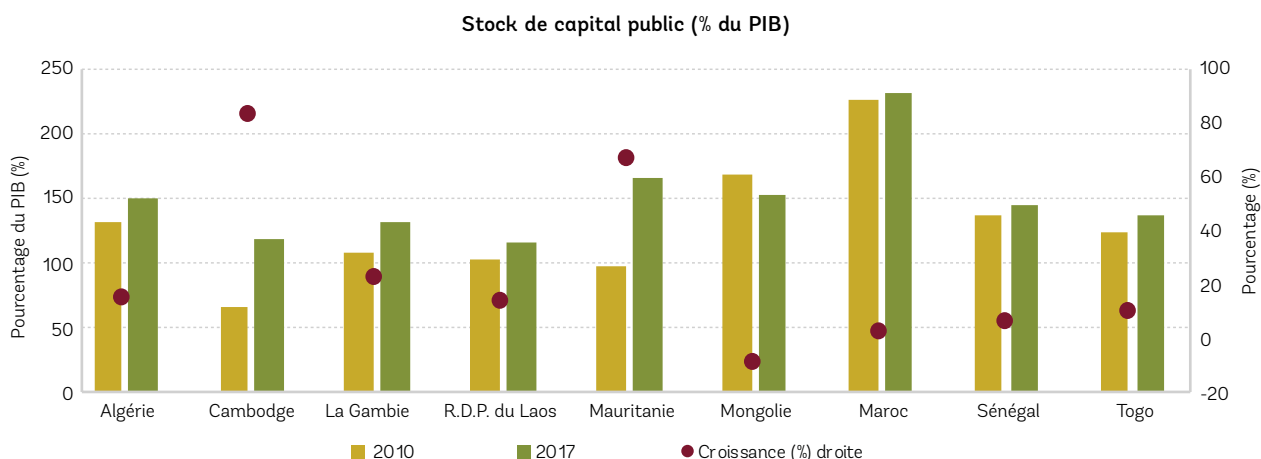
publics. Au cours de cette période, la Mauritanie a affiché l'un des taux de croissance les plus élevés du capital public parmi ses pairs (67%), après le Cambodge (Figure 4.15). Toutefois, le taux de croissance des investissements publics a considérablement ralenti en 2015-2017, alors qu'il n'était que de 9% en termes réels, comparativement à 40% en 2010-2014.

Malgré les investissements importants, la Mauritanie reste à la traîne en termes de qualité des infrastructures.

Le stock moyen de capital demeure faible et la qualité globale de l'infrastructure (en termes d'accès) est demeurée bien inférieure à celle de la plupart des pairs (Tableau 4.1). En 2018, la Mauritanie était perçue comme l'un des pays les moins équipés au monde avec un classement de 135 sur 140 pays selon l'indice de qualité des infrastructures. Dans le secteur de l'énergie, par exemple, la capacité de production d'énergie a quadruplé depuis 2009, triplant la production d'énergie par habitant. Pourtant, l'accès à l'électricité n'a augmenté que de 10 points de pourcentage et reste limité avec seulement 40% de la population ayant accès à l'électricité. C'est à l'opposé du Cambodge, qui partait d'une base plus basse, et qui n'a pas seulement vu le stock de capital public augmenter de manière significative au cours de la même période, mais le bond s'est également reflété en termes de résultats.

67 Le SNIM est l'une des principales entreprises nationales et joue un rôle majeur dans l'économie du pays. Il s'agit d'une société publique majoritaire où les États mauritaniens 78.35% de propriété, les autres actionnaires étant des sociétés nationales ou étrangères et des fonds privés. L'État détient des participations dans environ 17 sociétés, dont certaines sont des filiales telles qu'ATTM, SAFA et M2E.

Figure 4.15: Mauritanie a connu la deuxième plus forte croissance du capital public en 2010-2017 parmi ses pairs



Source : Ensemble de données sur les stocks d'investissement et de capital du FMI (2019) et les calculs des auteurs. Remarque : Le stock de capital public est mesuré en proportion du PIB (dollars internationaux constants de 2011)

Tableau 4.1: La Mauritanie est perçue comme ayant le plus faible niveau de qualité globale des infrastructures parmi ses pairs

	Algérie	Cambodge	Gambie	Laos	Mauritanie	Mongolie	Maroc	Sénégal	Togo	Tunisie
Entrées (2015-2017)										
Investissement public (% PIB)	15.9	7.6	6.1	8.4	9.2	..	5.6	9.0	11.0	0.4
Stock de capitaux de l'État (% PIB)	192.6	62.2	90.8	73.7	88.9	145.6	52.6	72.2	179.1	90.4
Sorties (2015-2017)										
Accès à l'électricité (% pop)	100.0	78.2	55.6	91.4	41.3	91.0	99.8	62.2	46.9	100.0
Abonnement téléphonique (% pop)	8.8	1.3	1.8	16.3	1.3	8.4	6.0	2.0	0.5	8.9
Utilisation d'Internet (% pop)	42.9	23.8	18.3	21.9	18.0	22.8	59.0	32.9	10.3	53.4
Personnes ayant de l'eau de base (% pop)	93.5	76.9	77.8	80.0	68.8	82.6	86.2	79.5	64.0	96.0
Qualité de l'infrastructure globale (1-7)	3.4	3.4	3.9	3.8	1.8	3.3	4.5	3.2	..	3.7

Source : IED, WEF, ensemble de données sur les stocks d'investissement et de capital du FMI (2019) et calculs des auteurs. Note : Dans la carte thermique, la couleur verte (rouge) représente le pays ayant la meilleure (pire) valeur pour chaque indicateur.

Le décalage entre la quantité d'investissements publics et la qualité des infrastructures, met en avant des inefficacités et une faible gestion des investissements publics (PIM). Selon le FMI (2020b), l'efficacité des investissements publics est extrêmement faible, la

Mauritanie affichant une efficacité moyenne bien inférieure à celle de l'ASS, tant en termes d'accès que de perception. L'écart d'efficacité est estimé à 65% (un score de 0,35), contre un écart d'environ 30% en moyenne pour l'ASS (ou un score de 0,7).⁶⁸

68 Le FMI a élaboré une méthodologie pour mesurer l'efficacité de l'investissement public. La méthodologie est basée sur l'estimation de la relation entre le stock de capital public et les indicateurs de l'accès et de la qualité de l'infrastructure. Les pays ayant le plus haut niveau d'accès et de qualité des infrastructures - compte tenu de leurs niveaux de capital public et de revenu par habitant - représentent la frontière de l'efficacité. Les scores sont entre zéro et un. Le score le plus élevé étant obtenu par les pays ayant les investissements publics les plus efficaces.

4.1.5 Malgré certaines améliorations, l'accès aux infrastructures et aux services reste inégal

Certains secteurs ont montré quelques améliorations du point de vue de l'équité, notamment le secteur routier.

Le secteur des transports a reçu l'un des niveaux les plus élevés d'investissements publics entre 2010 et 2020 et le secteur routier s'est amélioré, la longueur du réseau routier ayant notamment doublé en dix ans. Parallèlement, l'accessibilité rurale⁶⁹ s'est améliorée de 15 pp sur la même période. En 2020, 21,4% de la population rurale avait accès à une route carrossable tous temps, contre seulement 6,4% en 2009 (Figure 4.16).⁷⁰ Ce niveau est comparable à celui des pays sahéliens plus pauvres. Au Mali, le RAI était de 22,1% en 2017 (Banque mondiale). La frange sud du pays a le plus bénéficié de ces améliorations (Figure 4.17). Si l'on se concentre sur la période 2015-2020, certains de ces gains ont également permis de renforcer en partie l'équité. Les régions initialement plus pauvres (mesurées par le taux de pauvreté monétaire en 2014 au niveau de la *Moughataa*)⁷¹,

ont également connu une augmentation plus importante de la longueur des routes entre 2017-2020⁷² (Figure 4.18). Comme beaucoup de ces régions partaient d'une base plus faible, les investissements n'ont peut-être pas suffi à réduire l'écart relatif avec les régions plus riches du pays, cependant (Figure 4.19). Une grande partie de la population rurale n'a toujours pas accès à une route praticable par tous les temps, notamment dans les zones défavorisées du Sud et de l'Est.

L'accès à l'électricité et à d'autres services donne des résultats un peu plus mitigés.

Bien qu'il soit le premier secteur receveur en investissements, l'accès à l'électricité reste très faible, à 44,5% en 2018, contre 47,6% en SSA. Alors qu'il a augmenté d'un quart au cours des dix dernières années, les améliorations ont été concentrées dans les zones fortement urbanisées telles que Nouadhibou et Nouakchott, qui enregistrent le plus haut accès.⁷³ Seulement 6% de la population rurale est raccordé à l'électricité. Dans l'ensemble, les localités du centre-sud de la Mauritanie (le " Triangle de l'espoir ") sont confrontées à de fortes

Figure 4.16: Moins d'un quart de la population rurale a accès à une route tous temps en 2020

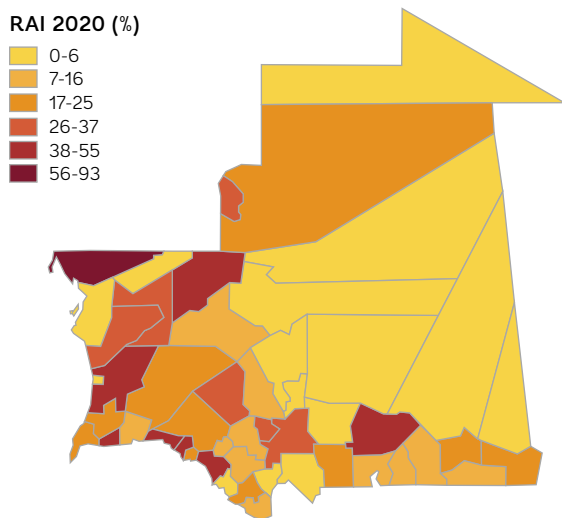
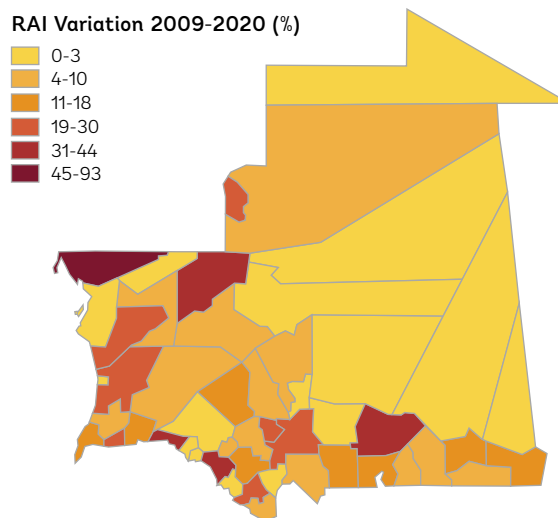


Figure 4.17: L'indice d'accès rural a triplé entre 2009 et 2020



Source : OSM, WorldPop, Ministère mauritanien des transports et calculs des auteurs Notes: la RAI mesure le pourcentage de la population rurale à moins de 2 km de la route tous temps.

69 L'indice d'accessibilité rurale (RAI) estime la proportion de la population rurale située à moins de deux kilomètres d'une route praticable par tous les temps. Il est estimé au niveau de la commune (il y a 57 communes).

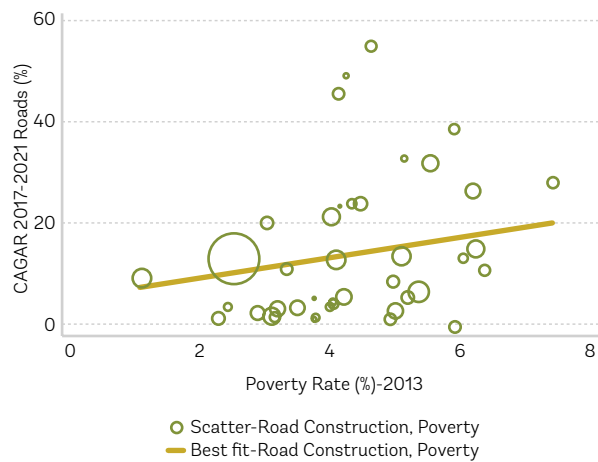
70 Les réseaux de routes pavées ne sont disponibles que pour 2009 et 2019.

71 La Mauritanie est divisée en 12 wilayahs et un district capital à Nouakchott, qui sont à leur tour subdivisés en 44 moughataas.

72 Pour ce faire, nous obtenons des données géospatiales sur les routes construites à partir d'Open Street Maps de 2017 et les comparons avec la longueur des routes construites en 2020.

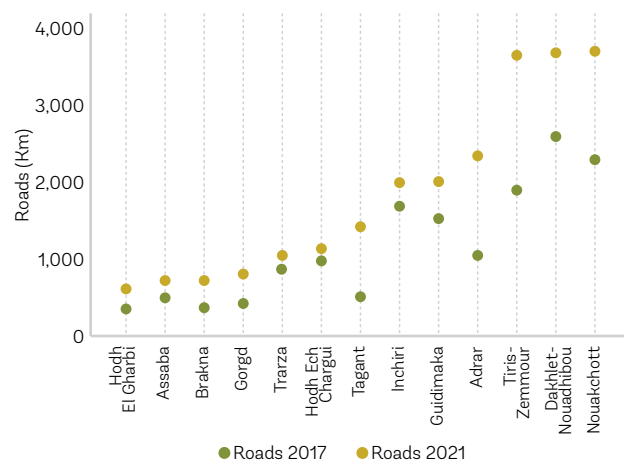
73 Estimer l'accès infranational à l'électricité que nous utilisons estimations de l'accès à l'électricité pour l'ASS à l'aide de composites Nighttime Lights, de données démographiques quadrillées de 2014-2018 et de tarifs nationaux d'électricité. Voir Falchetta, G., Pachauri, S., Parkinson, S. et coll. Un ensemble de données quadrillés à haute résolution pour évaluer l'électrification en Afrique subsaharienne. *Sci Data* 6, 110 (2019). <https://doi.org/10.1038/s41597-019-0122-6>

Figure 4.18: La longueur du réseau routier a augmenté dans les Moughataas initialement plus pauvres entre 2017 et 2020



Source : OSM et calculs des auteurs. Notes : Le graphique montre la parcelle de dispersion entre le changement de pourcentage de la longueur de la route (axe Y) entre 2017 et 2020 par rapport au taux de pauvreté initial de la région (axe X).

Figure 4.19: La différence relative en termes de routes denses denses demeure importante entre les régions



Source : OSM et calculs des auteurs

privations selon plusieurs indicateurs. Les personnes vivant dans ces zones doivent parcourir de grandes distances pour accéder aux principales services et infrastructures (éducation, santé, routes), ce qui témoigne de la complexité de la réduction de la pauvreté en Mauritanie (World Bank, 2020a).

4.2 La gouvernance de l'infrastructure et la qualité de la gestion des investissements publics

4.2.1 La gouvernance de l'infrastructure

Les principaux acteurs de la gouvernance des infrastructures sont le gouvernement central et les entités parastatal

La gouvernance de l'infrastructure est définie comme les institutions et les cadres de planification, d'allocation et de mise en œuvre des dépenses d'investissement dans l'infrastructure. En Mauritanie, malgré la multitude d'entités du secteur public⁷⁴, la majeure partie des investissements publics est réalisée par le gouvernement central et, dans une moindre mesure, par

les entreprises publiques (voir la figure 4.13 ci-dessus). Le premier est représenté par le MF, le MAEPSP, des ministères de ligne et une myriade d'unités autonomes de mise en œuvre de projets (PIU). La mission générale du MFest de concevoir, coordonner et surveiller la mise en œuvre de la politique financière et budgétaire du gouvernement. Il assure également la surveillance financière des entreprises publiques, des institutions publiques et d'autres organismes nationaux dans lesquels le gouvernement a une participation. De son côté, le MAEPSP conçoit, coordonne et surveille la mise en œuvre de la politique économique et sociale du gouvernement. Ses principales responsabilités en matière d'investissements publics sont la mise en œuvre de la politique économique et sociale, aux niveaux national et régional ainsi que la mobilisation des ressources extérieures.

Les entreprises publiques couvrent une grande partie du portefeuille de l'économie et du service public et varient largement dans leurs régimes juridiques, leurs activités et leurs domaines d'intervention. Elles comprennent les établissements publics administratifs (EPA), qui constituent la majorité en termes de nombre et de couverture des services publics, les établissements

⁷⁴ Le secteur public mauritanien est composé de 39 unités budgétaires (ministères, institutions et organismes publics), de 101 unités extra-budgétaires (établissements administratifs publics et organismes similaires), de 2 organismes de sécurité sociale (CNAM et CNSS), de 37 entreprises publiques (entreprises nationales et 232 entités décentralisées (13 régions et 219 municipalités).

publics industriels et commerciaux (EPIC), les agences, les sociétés nationales (SN) et les sociétés d'économie mixte (SEM) (Figure 4.20). Les secteurs du développement humain tels que la santé et l'éducation comptent le plus grand nombre d'entités parapubliques (Figure 4.21). Le partenariat entre le gouvernement et les entreprises publiques est généralement réglementé et prend la forme de contrats et de programmes. Pour tous les EPA et les sociétés d'État, les administrateurs et les membres du conseil d'administration sont d'abord nommés par le ministre de la ligne correspondant, puis nommés par décret en Conseil des ministres. Cela crée des possibilités d'influence politique, en particulier en raison de l'absence de critères spécifiques pour le profil des membres du conseil d'administration.⁷⁵

La SNIM est de loin la plus grande entreprise d'Etat.

Après la nationalisation de la Société Anonyme des Mines de Fer de Mauritanie (MIFERMA) en 1974, le SNIM a été créé par la loi n° 78-104 du 15 avril 1978 pour une durée de vie de 99 ans. Les activités de la SNIM comprennent l'exploration, la production, l'enrichissement, le transport et la commercialisation du minerai de fer. Avec une production annuelle de 11,9 millions de tonnes de minerai de fer en moyenne entre 2010 et 2018, les exportations de fer du SNIM, qui étaient en grande partie destinées à l'Union européenne et à la Chine, ont représenté environ

40 pour cent des exportations totales du pays au cours de cette période. Avec 6 000 salariés en 2017, le SNIM est le deuxième employeur après le gouvernement central, et de loin la plus grande entreprise mauritanienne (Banque mondiale 2020a).

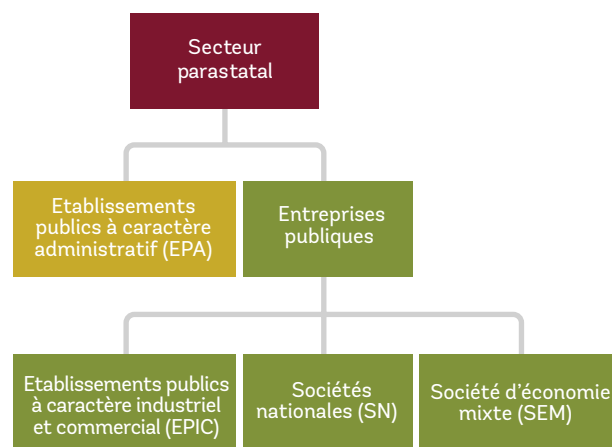
Le rôle des collectivités locales dans l'investissement public est faible en raison de leurs ressources limitées et de leurs grandes disparités géographiques.

Les dépenses municipales dépassent à peine 0,6% du PIB et restent fortement tributaires des subventions du gouvernement central par l'intermédiaire du Fonds de développement régional. C'est différent pour les régions créées en 2018, qui bénéficient d'une dotation d'investissement et peuvent recourir à l'emprunt. On s'attend à ce qu'ils jouent un rôle important dans le développement de l'infrastructure publique.

Les partenaires au développement sont des acteurs indirects de l'investissement public.

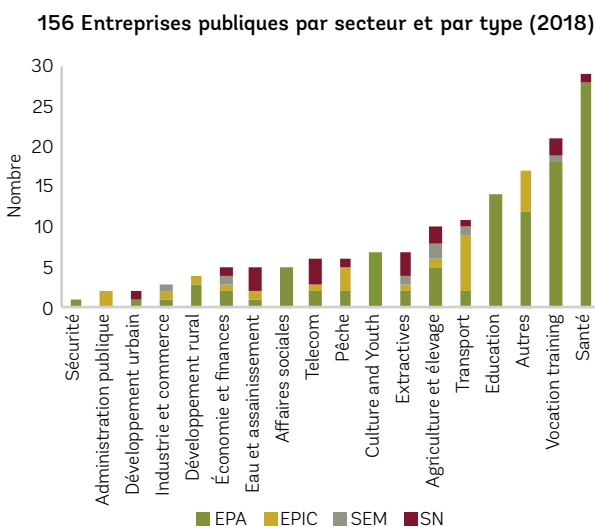
Ils assurent le financement du BIC à partir de ressources externes (Figure 4.22). Les principaux partenaires en termes d'aide publique au développement sont, au niveau multilatéral, le Fonds arabe de développement économique et social (FADES), la Banque islamique de développement (BID) et la Banque mondiale/IDA. La Chine, la France et l'Arabie saoudite (FDS) sont les principaux partenaires bilatéraux.

Figure 4.20: Le secteur parastatal est divisé en deux groupes: EPAs et Entreprises publiques



Source : Banque mondiale 2020b

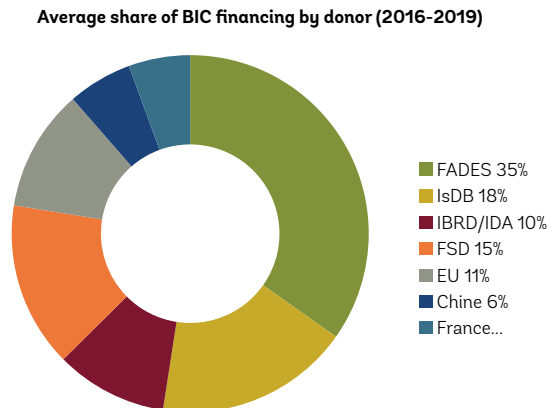
Figure 4.21: Les secteurs du développement humain tels que la santé et l'éducation comptent le plus grand nombre d'entités parapubliques



Source : Banque mondiale 2020b

75 Pour les APE, le mandat est de 3 ans peut être renouvelé indéfiniment, tandis que pour les entreprises d'État, la durée est limitée à quatre ans selon le nouveau code de commerce.

Figure 4.22: 52 % du BIC a été financé par des ressources externes entre 2016 et 2019



Source : BOOST et calculs des auteurs. Notes: les créanciers bilatéraux sont jaunes

L'investissement public dispose d'un cadre législatif et réglementaire, mais il reste insuffisant et souvent fragmenté dans son exécution.

Les arrangements institutionnels, les mandats, les procédures, les normes et les responsabilités sont relativement définis dans les principaux textes et règlements qui regissent les différentes étapes des investissements publics. La loi organique relative aux finances 2018 et ses règlements d'application constituent actuellement le cadre général de programmation et de budgétisation des dépenses publiques, y compris celles liées à l'investissement public. La prévision des dépenses d'investissement actuellement régie par la LOLF se fait sur une base pluriannuelle. Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (MTEF) et les lois budgétaires annuelles sont préparés sur la base du PIP, qui couvre trois ans. Les dispositions actuelles imposent des plafonds annuels sur les dépenses en investissement qui doivent être présentés au Parlement dans le cadre d'un débat d'orientation budgétaire. En 2016, le MAEPSP a développé un cadre institutionnel pour la gestion des investissements⁷⁶, qui

est depuis devenu le cadre organisationnel principal pour la gestion des investissements publics (voir encadré 4.3). D'autres lois et réglementations définissent également le cadre institutionnel d'exécution des investissements publics, en particulier dans le contexte des marchés publics et des PPP.

La loi budgétaire annuelle n'est pas exhaustive. Les dépenses financées sur ressources externes – incluses dans la BCI – ont été intégrées au budget en 2017, mais ont leur propre système comptable. En outre, alors que les investissements des EPAs financés par le gouvernement ont été inclus dans le budget à partir de 2018 dans le cadre des réformes du DPO de la Banque mondiale, ce n'est pas le cas des EPIC. Par conséquent, l'investissement public est parfois réparti entre différents budgets (voir Encadré 4.1) et l'information annuelle ne couvre que les dépenses budgétaires à l'exclusion des transactions clés (EPIC, PPP).⁷⁷

La multitude d'intervenants et les processus fragmentés ne sont pas propices à une bonne gestion des investissements publics. La coordination entre le MFet le ministère de l'Économie dans la préparation du budget est fragile. Les modalités, procédures et calendriers de programmation budgétaire sont fixés par décret 2019-196, qui établit en permanence les rôles respectifs des deux. Certains règlements sont en place pour soutenir la cohésion, mais ils restent marginaux et des risques major subsistent. Par exemple, la procédure budgétaire exige une cohérence entre le PIP et les MTEF, mais dans la pratique très peu de ministères ont été en mesure de les préparer.⁷⁸ De plus, de nombreux processus demeurent fragmentés. Alors que la LOLF pose le principe de l'intégration du financement externe dans le compte unique du Trésor (CUT), le Règlement général sur la gestion budgétaire et comptable permet des dérogations. La réglementation du budget est minée par le manque d'informations opportunes sur les plafonds d'engagement et le décaissement tardif du financement extérieur, logé en dehors de la CUT.⁷⁹

76 Sur la base du décret n° 2016-179 du 13 octobre 2016, qui établit le cadre institutionnel de formulation, de sélection et de programmation de l'investissement public.

77 Ce manque d'informations peut être corrigé par l'opérationnalisation des dispositions de l'article 42, paragraphe 12 de la LOLF, qui exige la présentation des investissements par les institutions publiques. Les PPP peuvent être inclus dans cette section d'information.

78 La préparation des MTEF est un défi majeur pour l'administration : seuls deux ministères ont préparé des MTEF en 2018, sept en 2019, et à fin 2020, alors que vingt ministères ont établi leur nomenclature de programme, six ou sept n'ont pas encore franchi cette étape essentielle avant de développer des FTEM, qu'aucun ministère n'a encore préparés régulièrement.

79 Le renforcement de la disponibilité des financements (flux de trésorerie et décaissements) est nécessaire pour une gestion optimale des projets d'investissement public : (i) permettre de prendre des engagements à l'avance ; ii) prévenir les retards d'exécution ; iii) se conformer aux obligations contractuelles et éviter les arriérés de paiement ; iv) contrôler le risque de surfacturation.

Le cadre institutionnel des marchés publics ne se traduit pas par des pratiques de passation de marché adéquates

Les marchés publics sont un élément fondamental et essentiel d'une bonne gouvernance des infrastructures.

Le système de passation de marchés performant contribue à un meilleur rapport qualité-prix, crée de l'espace budgétaire et des investissements publics efficaces. Au contraire, une mauvaise gouvernance des systèmes de marchés publics peut entraver les objectifs de développement et entraîner des coûts supplémentaires et le gaspillage des fonds publics. Des performances insatisfaisantes en matière de passation de marchés peuvent affecter de manière significative les résultats des projets en matière de développement, ces résultats étant trois à cinq fois plus susceptibles d'être négatifs lorsque les performances en matière de passation de marchés sont mauvaises (Banque mondiale 2014). La qualité et la disponibilité des principaux services publics reposent sur l'efficacité et l'efficience des systèmes de passation de marchés publics du pays

La Mauritanie dispose d'un cadre institutionnel formel pour les marchés publics conforme aux normes internationales. Les marchés publics mauritaniens sont régis par la loi n° 2010-044 du 22 juillet 2010 sur le Code des marchés publics et ses règlements d'application. Cette loi introduit le principe de séparation des fonctions d'attribution, de contrôle et de régulation des marchés publics afin d'assurer une plus grande transparence. Le 1er février 2012, une réforme supplémentaire a ajouté trois principes principaux pour régir le cadre, à savoir : (i) la liberté d'accès à l'ordre public ; (ii) l'égalité de traitement des candidats (iii) la transparence de la procédure. L'application du système de passation de marchés est confiée à trois structures : (i) commissions des marchés publics (CPP) ; ii la Commission nationale de contrôle des marchés publics (CNCMP) ; iii l'Autorité de réglementation des marchés publics (ARMP).

Mais les pratiques opérationnelles sont à la traîne. Si les lois sont alignées sur les normes internationales (PEFA 2014/2020), les pratiques opérationnelles et la compétitivité globale du système sont insuffisantes. En

2014, un audit de conformité des marchés publics effectué à la demande de l'ARMP a révélé que 12% des contrats attribués étaient soit : (i) non inclus auparavant dans un plan à terme ; (ii) pas soumis au CNCMP pour examen; ou (iii) non publié dans un journal à tirage national. En 2018, 29% des contrats vérifiés n'étaient pas conformes aux dispositions prescrites par les lois et règlements. Un audit physique et financier de l'attribution et de l'exécution des marchés publics achevé en 2017 a révélé plusieurs irrégularités dont des dysfonctionnements majeurs dans le système d'archivage des commissions des marchés publics, l'absence d'un suivi adéquat par les CPP de l'exécution physique et financière des contrats, et l'absence de manuels procéduraux organisant et régissant la mise en œuvre de leurs prérogatives telles qu'énoncées dans le Code des marchés publics et ses textes d'application.

La réforme du système des marchés publics est une priorité parce qu'elle détermine en grande partie l'efficacité des dépenses publiques d'investissement. Les marchés publics sont un domaine à haut risque de fraude et de corruption en raison des importantes enveloppes financières en cause. Un système de surveillance et de vérification des marchés publics est nécessaire pour assurer le respect de la réglementation. À la suite d'une enquête parlementaire (voir Encadré 4.2) en 2020, des améliorations significatives ont été apportées au cadre actuel avec: (i) la création d'un mécanisme de traitement des plaintes qui fonctionne bien; et (ii) la diffusion d'informations sur les marchés publics (appels d'offres, avis d'attribution intermédiaire et final, etc.) au sites web et dans la presse nationale. Néanmoins, le renforcement du processus est primordial pour renforcer la cohérence et l'exploitation du système, contrôler l'exécution et le suivi, y compris les contrats financés par l'extérieur, et améliorer l'accessibilité et la qualité de l'information sur les marchés publics. Un portail national des marchés publics (PNMP) et un système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP) peuvent aider à atteindre ces objectifs. Renforcer le système de détection et de poursuite de la corruption est également nécessaire. Les rapports sur la fraude et la corruption dans les marchés publics ne sont pas préparés et il n'existe aucun système d'exclusion des entreprises déclarées coupables de fraude dans les marchés publics.



Encadré 4.2: Principales conclusions de la Commission d'enquête parlementaire sur les contrats et délégation de marchés publics

Une commission d'enquête parlementaire, créée en 2020, a enquêté sur plusieurs processus de passation de marchés, notamment : (i) le terminal de conteneurs et d'hydrocarbures de Nouakchott dans le port de Nouakchott connu sous le nom de «Port de l'Amitié » (PAMPA); (ii) SOMELEC (éclairage public solaire); (iii) SONIMEX; (iv) la Fondation SNIM; (v) la Poly Honedong Company; (vi) le Fonds national de revenu pour les hydrocarbures (FNRH); (vii) le dossier foncier de Nouakchott; (viii) les marchés d'électrification de SOMELEC; (ix) marchés des infrastructures (routes, aéroports, ports, installations); et (x) les marchés de SNIM et sa politique commerciale.

La Commission a conclu qu'au cours de la dernière décennie, plusieurs dispositions juridiques et réglementaires n'ont pas été respectées, en particulier celles relatives au code des marchés publics et à la délégation de l'autorité de passation des marchés publics aux entreprises d'État. Les conclusions de la Commission font actuellement l'objet d'enquêtes judiciaires.

Les principales constatations comprenaient :

1. Non-respect de plusieurs dispositions légales et réglementaires

En ce qui concerne le respect des dispositions juridiques et réglementaires, il est évident qu'au cours de la période visée par le présent rapport, plusieurs lois et lois réglementaires (ou d'autres types de normes) n'ont pas été respectées ou ont été appliquées sur la base d'une interprétation trop large et/ou erronée des normes. Les règles les plus contestées au cours de cette période sont celles relatives à l'attribution et à l'exécution des marchés publics. La plupart des non-conformités relevées concernent l'étape de l'approvisionnement.

Il a été noté que le non-respect des règles des marchés publics s'accompagnait également, parallèlement, d'une application irrégulière des règles relatives à la gestion déléguée des projets. Enfin, toujours en ce qui concerne le non-respect du code des marchés publics, il a été possible d'observer l'utilisation par l'État de contrats inhabituels consistant à obtenir des services de tiers en échange du transfert de terres. Dans le même ordre d'idées, le premier grand projet de partenariat public-privé, à savoir le terminal de conteneurs et d'hydrocarbures du port autonome de Nouakchott connu sous le nom de « Port de l'Amitié », n'a pas entièrement respecté les dispositions de la loi n°2017-06 du 6 février 2017 relative au Partenariat public-privé (PPP)

2. Dysfonctionnements et carences de l'administration de l'Etat et des organes de contrôle

Il ressort des travaux de la Commission d'enquête parlementaire que l'Etat, et principalement les ministres à la tête de chaque ministère concerné par l'attribution de contrats dans des conditions irrégulières, doivent être tenus principalement responsables des irrégularités constatées. En effet, l'Etat s'est livré à la conclusion de contrats, principalement dans le domaine des infrastructures et des terres, qui n'auraient jamais dû être conclus sous une forme autre que les marchés publics ou, dans des cas plus rares, sous forme de PPP. La commission d'enquête parlementaire a noté que les deux organes chargés du contrôle des marchés publics et, plus généralement, des achats publics, n'ont pas mis en œuvre un contrôle effectif sur les pratiques des autorités contractantes. Les analyses réalisées montrent un contrôle insuffisant, voire inexistant, de l'État sur les entreprises publiques.

Source : Rapport de synthèse du SCEP 2020.

La participation du secteur privé à l'infrastructure nécessite des contrôles et contreponds supplémentaires

Alors que les pays visent à accroître le financement des infrastructures, les investissements par le biais des PPP ont augmenté dans les économies en développement. En tant qu'option permettant aux gouvernements de se procurer des actifs et des services d'infrastructure, les PPP présentent des opportunités : ils peuvent créer des incitations à mobiliser des capitaux privés, apporter la capacité de gestion du secteur privé et atteindre un niveau de services plus élevé. Pourtant, dans de nombreux pays, les projets d'investissement ne sont pas acquis sous forme de PPP pour des raisons d'efficacité, et présentent donc des risques importants pour les gouvernements. Pour éviter cela, les PPP nécessitent de solides institutions de gouvernance des infrastructures qui permettent de gérer les risques fiscaux.

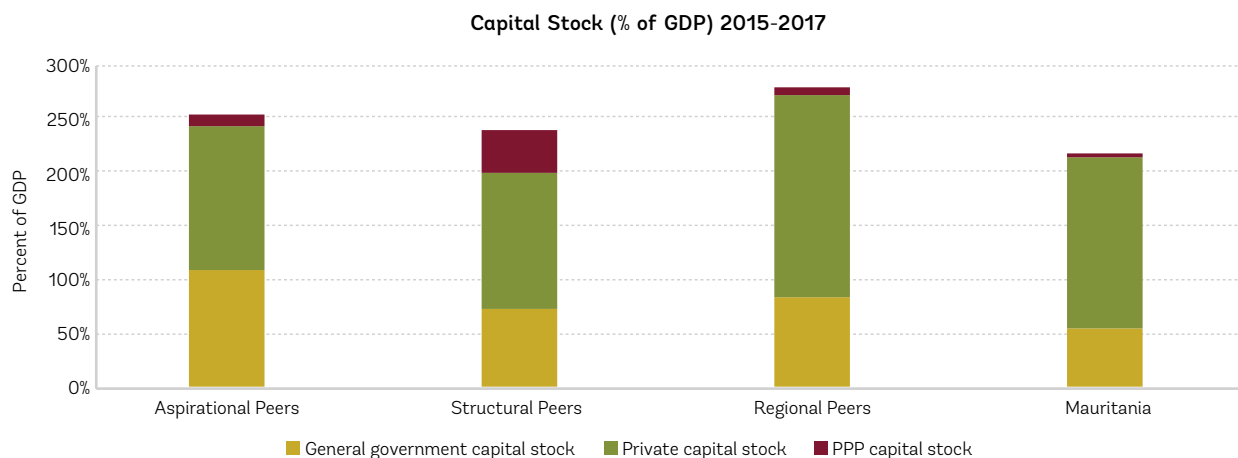
La Mauritanie a renforcé son cadre PPP depuis 2017. Face à la diminution de l'espace budgétaire, à l'endettement croissant et aux énormes besoins en infrastructures, le gouvernement mauritanien s'est également tourné vers les PPP comme méthode de financement alternative. Entre 2012 et 2017, le stock de capitaux financés par les PPP est passé de 2 à 7% du PIB. Bien que l'augmentation ait

été constante depuis 2012, le stock global de capital des PPP demeure inférieur à celui de ses pairs (Figure 4.23). En 2020, le pipeline s'est élevé à 65% du PIB.

Dans l'ensemble, un cadre juridique et réglementaire adéquat est en place. Ce cadre est régi par la loi 2017-006 du 1er février 2017 et son texte d'application (Décret 2017-125 du 2 novembre 2017). Il préserve les principes généraux du droit des marchés publics (art. 10 de la loi PPP): (i) la liberté d'accès aux marchés publics; (ii) l'égalité de traitement des candidats; (iii) la transparence des procédures. Selon la loi, un contrat PPP est conclu entre l'Autorité contractante et une entité juridique de droit privé ou public (opérateur économique), relatif à une mission globale concernant une œuvre d'intérêt général ou d'utilité publique et/ou relative au fonctionnement d'un service public. Le contrat PPP couvre les concepts de PPP concessionnels et de PPP de paiement public. Ces principes sont également renforcés par la séparation des fonctions des organismes en charge de la procédure PPP : l'organe de passation de marchés, l'organe de contrôle et l'organisme de réglementation.⁸⁰

Le cadre institutionnel est également approprié. Plusieurs organismes sont opérationnels pour le développement, l'octroi et le suivi des contrats PPP. Il s'agit notamment d'un comité interministériel, d'un comité de soutien technique, d'une unité PPP, du Comité d'analyse et de programmation

Figure 4.23: Le stock de capital PPP reste inférieur à celui de ses pairs



Source: Ensemble de données sur les stocks d'investissement et de capital du FMI (2019) et les calculs des auteurs. Remarque: Le stock de capital public est mesuré en proportion du PIB (dollars internationaux constants de 2011).

80 PPP concessifs, où une mission de service public (ce type de contrat est souvent appelé délégation de service public) est transférée à un opérateur privé. La rémunération du partenaire privé est liée aux résultats d'exploitation du service, puisque ce sont les utilisateurs qui apportent des revenus à l'opérateur par le paiement du service. PPP de paiement public, lorsque l'Autorité contractante confie une mission mondiale au partenaire privé, qui peut inclure tout ou partie du financement d'investissement requis pour un service public ou un service d'intérêt général.

des investissements publics (CAPIP), d'un point focal par ministère, de l'autorité contractante, de la Commission nationale de contrôle des marchés publics et de l'Autorité de réglementation des marchés publics (ARMP). De plus, l'utilisation de PPP est assujettie aux trois conditions cumulatives suivantes : (i) le projet doit être dans l'intérêt général ou impliquer une fonction publique ; (ii) le projet doit être efficace, en ce qu'il est économiquement et socialement plus avantageux que les autres marchés publics ; (iii) le projet doit être viable sur le plan financier.

Mais il a besoin de renforts sur les freins et contrepoids.

Notamment, sa réglementation est sous la responsabilité d'une seule autorité, l'Autorité de régulation (ARE), rattachée au Premier ministre, et n'est donc pas indépendante. En outre, la tarification n'est pas la responsabilité de l'ARE, mais des ministères qui ont la supervision technique des sociétés publiques opérant sur ces marchés, et crée ainsi un conflit d'intérêts. Bien que la loi fournisse un cadre pour les Propositions Non Sollicitées (PNS), elle pourrait être renforcé⁸¹ pour exiger un processus concurrentiel.

Les fonctions d'audit et de reporting ont un rendement mitigé

Les contrôles internes et les rôles de vérification sont effectués par des structures de compétence nationale. Il s'agit de l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) et l'Inspection générale des finances (IGF), les inspections ministérielles qui font rapport aux ministres, et les services d'audit et de contrôle interne qui font rapport aux directeurs généraux. La Commission nationale pour le contrôle des marchés publics et l'Autorité de réglementation des marchés publics assurent les contrôles a priori et a posteriori, la réglementation et le suivi des marchés publics.

L'audit externe est de la responsabilité de la Cour des comptes, l'institution suprême de contrôle des finances publiques, comme indiqué dans la Constitution de 2012 (article 68). Toutes les recettes et dépenses budgétaires sont concernées par l'audit annuel de la Cour des comptes. Les activités de contrôle sont principalement axées sur le suivi de la régularité des opérations et le respect des

règles et procédures, qui en soi est déjà une protection contre la fraude, les erreurs et le gaspillage. Toutefois, au cours des derniers exercices financiers, des retards dans la transmission des projets de règlements et des états financiers par le MFont réduit la possibilité pour les enquêtes approfondies. Au niveau des ministères, l'efficacité des contrôles est encore limitée.

Des dispositions institutionnelles sont en place pour surveiller la gestion d'autres entités du secteur public telles que les entreprises d'État.

Plusieurs réformes ont été mises en œuvre ces dernières années pour améliorer la transparence dans le secteur parastatique (Banque mondiale 2020b). Le ministère des Finances, par l'intermédiaire de la Direction de la Tutelle Financière (DTF), a élaboré quatre guides de mission pour (i) l'administrateur (représentant un ministère), (ii) le conseil d'administration, (iii) les assemblées générales et (iv) l'auditeur. Depuis 2018, le DTF a commencé à collecter et à publier régulièrement des états financiers vérifiés de sociétés publiques. Elle a également commencé à développer et à publier un rapport de performance des entreprises publiques avec des années 2017 et 2018 achevées à ce jour. Des mécanismes d'analyse, de sélection et de budgétisation des grands projets d'investissement public sont également en place, mais ils sont faibles, notamment en ce qui concerne l'inclusion des dépenses récurrentes, et manquent de transparence en raison de la non-publication des résultats des analyses économiques.

Entre 2014 et 2019, les audits se sont quelque peu améliorés.

Le système de vérification interne s'est amélioré alors que l'audit externe n'a pas changé malgré les progrès remarquables réalisés pour réduire le temps pris pour préparer les projets de règlements et soumettre à l'assemblée nationale des rapports sur la mise en œuvre des lois de finances. D'autre part, l'information financière annuelle s'est globalement améliorée, notamment en ce qui concerne la rapidité de leur présentation à la Cour des comptes et malgré les lacunes persistantes en matière de contenu (c'est-à-dire limitées aux recettes, aux dépenses et aux soldes de trésorerie).

81 Une définition simple est une proposition de projet soumise par une entité privée à l'organisme public sans demande explicite de l'organisme public. Il peut également être considéré comme une proposition de concept de projet soumise par une entité privée à l'organisme public sans une demande ou une sollicitation explicite de l'organisme public qui n'est pas répertoriée dans le projet du gouvernement ou le pipeline PPP ou 2) propose une solution novatrice à un projet énuméré dans le pipeline du projet du gouvernement (PPIAF, 2019)

4.2.2 Évaluation de la qualité de la gestion des investissements publics

La section précédente présentait les principaux acteurs et arrangements institutionnels dans le cadre de gouvernance des infrastructures de la Mauritanie. Cette section analyse les mécanismes en place entre ces acteurs pour évaluer la qualité globale de la gestion des investissements publics (PIM).

Des cadres de gestion des investissements publics efficaces nécessitent des arrangements institutionnels solides tout au long du cycle du projet

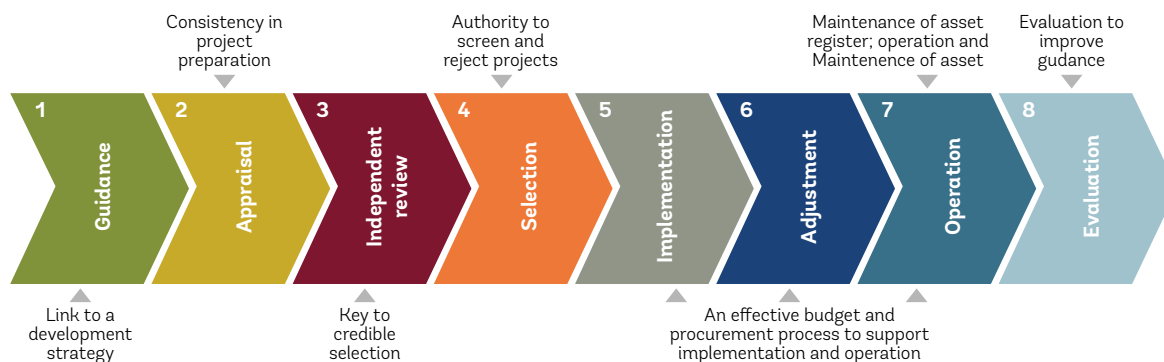
Les pays peuvent suivre différents cadres de PIM en fonction de leur cadre institutionnel de leur système d'investissement public, mais ils devraient tous inclure certaines caractéristiques pour assurer l'efficacité. Le cadre unifié de la Banque mondiale (Rajam et al., 2014) (ci-après le cadre de la Banque mondiale) définit un ensemble de caractéristiques « incontournables » pour garantir une gestion efficace de l'investissement public tout au long du cycle du projet (Figure 4.24). Ces caractéristiques sont également englobées dans le cadre de l'Évaluation publique de la gestion des investissements du FMI élaboré en 2015. Cette section évalue le cadre du PIM en Mauritanie pour chacune des huit étapes du cycle de projet présenté ci-dessous.⁸²

Dans l'ensemble, le cadre du PIM mauritanien présente les caractéristiques des pays fortement dépendants de l'aide étrangère.⁸³ Par exemple, les pays de cette typologie montrent une dépendance à l'égard des partenaires au développement pour les évaluations en raison des faiblesses de la capacité technique de l'administration et du manque de capacité d'examen indépendant des évaluations des projets d'investissement. Souvent, il existe un système à double budget mal articulé ou coordonné avec le PIP, un enregistrement insuffisant des actifs et peu de couverture budgétaire des coûts récurrents. Ces caractéristiques et d'autres apparaissent lors de l'évaluation systématique du système PIM qui suit. Le renforcement du cadre global devient d'autant plus important que la Mauritanie explore d'autres sources de financement avec une participation privée accrue et une dette progressivement moins concessionnelle.

Le cadre institutionnel de planification et d'évaluation s'est amélioré ces dernières années, mais la mise en œuvre est à la traîne

Une bonne planification assure la durabilité des investissements publics et leur articulation avec les stratégies de développement. Une planification efficace des investissements exige des institutions qui veillent à ce que les investissements publics soient viables sur le plan financier, coordonnés efficacement entre les secteurs et les ordres de gouvernement, et évalués adéquatement.

Figure 4.24: Principales caractéristiques d'une bonne gestion des placements publics



Source : Mali PER (2021) ; Rajaram et al. (2014)

82 Pour ce faire, il s'appuie sur trois sources principales d'information, l'Évaluation-cadre de l'IPA et des dépenses publiques (PEFA) réalisée en 2020 par le FMI. Le PIMA se concentre sur 15 institutions pim à trois étapes clés du cycle d'investissement : (i) Planification, (ii) Allocation et (iii) Exécution ; le PEFA traite de la gestion des finances publiques dans son ensemble, y compris de la gestion des investissements publics. En particulier, pefa évalue les méthodes d'évaluation économique, de sélection, Coûte et le suivi des projets d'investissement public de l'Etat, en se concentrant sur les projets d'investissement les plus importants. À titre de comparaison, la section s'appuie sur le

83 Banque mondiale 2015

Il y a des éléments essentiels selon le cadre de la BM qui devraient être présents dans cette phase : (i) la présélection des projets d'investissement afin d'assurer l'alignement sur les priorités nationales; (ii) l'évaluation des projets d'investissement afin d'en assurer la faisabilité; (iii) l'examen indépendant des projets évalués afin de contrôler les « biais d'optimisme », ce qui peut conduire à des investissements sous-optimaux.

En Mauritanie, l'alignement sur les priorités nationales a été renforcé ces dernières années. Avec le soutien des Appuis budgétaires (DPO) de la Banque mondiale de 2016, un cadre institutionnel a été mis en place fin 2016 pour régir la formulation, la sélection et la programmation des investissements publics (voir Encadré 4.3).⁸⁴ Les principaux documents de planification du gouvernement fournissent ainsi les orientations stratégiques en termes d'investissement public. Il englobe le SCAPP, le PIP, les cadres complets et sectoriels de dépenses à moyen terme (MTEF) et diverses stratégies sectorielles. Parmi ceux-ci, la SCAPP (2016-2030) est mis en œuvre dans le cadre de plans d'action sur cinq ans, tandis que le PIP fournit des renseignements financiers sur les composantes d'investissement du SCAPP pour les projets pour lesquels des programmes budgétaires sont envisagés au cours des trois premières années.

Mais la hiérarchisation et l'identification correcte des projets restent limitées. Par exemple, le SCAPP comprend quinze chantiers et cinquante-neuf interventions identifiées, mais il est vague sur les détails des grands projets, manque d'une distinction appropriée entre les projets d'investissement et de non-investissement et la hiérarchisation est insuffisante. En outre, la planification des investissements publics manque de règles et d'objectifs budgétaires durables à long terme.

Bien que le cadre institutionnel de l'évaluation soit en place, il reste l'un des domaines présentant les plus grandes lacunes. L'évaluation des projets d'investissement public nécessite des études de pré-faisabilité et de faisabilité qui déterminent la viabilité technique, sociale, environnementale et économique du projet, y compris les différentes alternatives de conception. Elle utilise généralement des méthodes d'Analyse Coûts-Avantages

(ACA) et suppose l'existence des capacités techniques et financières nécessaires au niveau de l'administration publique. En Mauritanie, ce n'est qu'en 2016, à la suite de l'adoption du nouveau cadre institutionnel, qu'une structure d'instruction a été mise en place à travers le Comité interministériel d'analyse de programmation de l'investissement public (CAPIP). Pourtant, si les progrès institutionnels réalisés ces dernières années constituent une avancée importante, leur efficacité reste incertaine sans la bonne opérationnalisation des fonds d'études de faisabilité (DB-PIP) et l'exigence de critères rigoureux d'évaluation préalable de la rentabilité socio-économique. Dans la pratique, la qualité des études de faisabilité n'est pas claire car les études ne sont pas publiées, et le rôle du CAPIP reste marginal.

Il n'y a pas d'évaluation indépendante de l'instruction en place. Malgré leurs mandats très larges, les auditeurs internes et externes de la Mauritanie, qui n'ont pas la capacité technique d'auditer les projets d'investissement, interviennent généralement au stade final de la réalisation du projet et se limitent à un examen de conformité.

L'évaluation devient d'autant plus importante pour les PPP. Bien que les projets faisant l'objet d'un marché traditionnel et les PPP soient tous deux exposés à des risques, il existe parfois une perception erronée selon laquelle les PPP sont "sans risque" pour le gouvernement. Avec l'augmentation de la participation privée dans les infrastructures et l'accent mis sur les projets PPP depuis 2017, des mécanismes d'évaluation concurrentiels et transparents appropriés devraient être mis en place. Les biais d'optimisme, c'est à dire les prévisions qui surestiment la demande de services pour rendre un projet financièrement viable ou qui sous-estiment les frais à payer par les utilisateurs pour justifier un projet et le rendre politiquement viable, ne sont pas rares. Bien que ces difficultés touchent tous les projets d'infrastructure, les PPP sont particulièrement exposés au biais d'optimisme et à l'ingérence politique induite (FMI 2020a). Les gouvernements sont encore plus vulnérables face aux propositions non sollicitées. Le cadre actuel encadre les USP mais pourrait être renforcé pour exiger des processus concurrentiels lorsqu'ils sont reçus, supprimer la dépendance de l'autorité de régulation au bureau du Premier ministre et lui permettre de réglementer les prix.

84 Décret n°2016-179



Encadré 4.3: Le Cadre institutionnel pour la formulation, la sélection et la programmation de l'investissement public et du CAPIP

Le cadre institutionnel de formulation, de sélection et de programmation de l'investissement public est défini par le décret n° 2016-179 du 13 octobre 2016.

La création de ce cadre facilite l'émergence d'une norme d'évaluation des projets et d'une gestion centrale, même si sa mise en œuvre est limitée. Le cadre introduit vise à: (i) définir la procédure de préparation et de sélection du projet; (ii) la création d'un organe interministériel chargé de gérer la procédure de sélection des projets des ministères (CAPIP); (iii) établir des critères d'évaluation et de sélection; (iv) établir une allocation budgétaire centrale (DB-PIP) à partir du budget du Ministère de l'économie pour couvrir les coûts de faisabilité et de préparation.

Le cadre mis en place comprend un Comité interministériel d'analyse et de programmation de l'investissement public chargé de gérer la sélection des projets proposés par les ministères, après avoir eux-mêmes validé leurs évaluations. En principe, les projets devraient être élaborés et soumis par les ministères sectoriels qui doivent s'assurer que l'information pertinente est fournie, comme la note de présentation du projet, le coût estimatif, le temps d'achèvement, les résultats attendus, l'analyse des risques, la durabilité, la mise en place institutionnelle, etc. Le projet est ensuite soumis au ministère des Finances.

Le décret 2016-179, ainsi qu'un manuel de mise en œuvre, énoncent les critères d'évaluation et de sélection. Il s'agit notamment des éléments suivants : (1) Pertinence de l'intervention pour justifier l'utilisation des ressources publiques ; (2) Cohérence pour s'assurer que les activités envisagées sont la bonne solution pour répondre aux besoins et aux problèmes ; (3) Cohérence sectorielle pour s'assurer, d'une part, que le nouveau projet est conforme aux axes d'intervention de la Stratégie sectorielle et contribue à la réalisation de ses objectifs spécifiques; et, d'autre part, à assurer la complémentarité avec les interventions déjà en cours ; (4) Rentabilité économique pour les projets économiques productifs; et rentabilité sociale pour les projets dans les secteurs sociaux ; (5) Viabilité financière, en particulier pour s'assurer que les coûts récurrents engagés dans la réalisation du projet sont pris en compte; (6) Adéquation avec le cadre macroéconomique, y compris les ressources disponibles; (7) Faisabilité technique du projet d'investissement est justifiée par une approche coûts/avantages; (8) Grille d'analyse des risques du projet d'investissement ; (9) Projet institutionnel proposé pour la mise en œuvre du projet d'investissement; (10) Adaptations et modifications du cadre juridique et réglementaire nécessaires à l'exécution et à l'achèvement du projet d'investissement

L'entité à l'origine du projet d'investissement doit remplir une fiche d'identification des projets (FIP) établie selon un modèle standard avant que le projet puisse être intégré après évaluation dans le portefeuille national de projets d'investissement public (PNPIP). Ensuite, le projet ferait son chemin vers le PIP, puis le MTEF et enfin la loi de budget annuel.

Il y a des cas particuliers fixés par le règlement : tout projet adopté par communication en Conseil des ministres peut, par dérogation, être automatiquement inclus dans le Programme d'investissement public et, par conséquent, dans le PNPIP. Une Agence nationale d'Études et suivi des projets (ANESP) créée en 2009 intervient sur des projets de grande envergure et se concentre notamment sur le suivi des travaux (environ 20 projets par an). L'ANESP est sous-utilisée et a peu de relations avec le ministère de l'Économie, même s'il peut apporter un soutien au CAPIP.

Le tableau Tableau 4.2 résume les principales lacunes de la phase de planification du PIM évaluée depuis 2016.

La sélection des projets d'investissement reste ad-hoc

Le cadre institutionnel en place prévoit une coordination adéquate dans le processus de sélection, mais il est incomplet. Une répartition adéquate exige un lien étroit entre la sélection des projets et le processus budgétaire afin d'assurer l'uniformité avec le cadre financier et le financement récurrent pour le fonctionnement et l'entretien des actifs existants. Dans une certaine mesure, ce processus est défini par le contexte actuel et a évolué depuis 2016 (voir Encadré 4.3, Tableau 4.3). Selon la législation, une

fois que les projets sont correctement évalués, évalués et acceptés par le CAPIP, ils devraient être incorporés dans le PIP, puis au Cadre budgétaire à moyen terme (MTEF) et enfin à la loi budgétaire annuelle. Pourtant, le cadre est incomplet. Alors que la LOLF (art. 46) et un décret ultérieur (14 octobre 2019) ont établi un cadre budgétaire à moyen terme, sur la base duquel la loi budgétaire doit être élaborée, il n'existe pas d'objectifs quantitatifs macro-budgétaires à long terme ou de règles budgétaires permanentes pour guider la politique des finances publiques en général et les dépenses d'investissement public en particulier. En outre, la préparation des MTEF est un défi majeur pour l'administration : seuls deux ministères ont préparé des MTEF en 2018, sept en 2019 et aucun ministère ne l'a encore préparé régulièrement.

Tableau 4.2: Évolution des principales faiblesses du cadre pim (2016-2020) : Phase de planification

PIM « must-have »	Évaluation 2016	Évaluation 2020
Sélection finale du projet et budgétisation	Les règles et critères d'inclusion des projets dans le budget national ne sont pas clairement définis, à l'exception de l'alignement général sur les principales priorités énoncées dans le PRSP et d'autres documents stratégiques.	Les prévisions des coûts globaux des grands projets d'investissement sont incluses dans les documents budgétaires (Budget consolidé d'investissement 2019). Toutefois, les coûts récurrents du projet ne sont pas estimés et pris en compte dans les documents de programmation et de budget.
		La budgétisation pluriannuelle est d'une grande force institutionnelle, mais d'une efficacité moyenne
		L'exhaustivité et l'unité du budget ont une force institutionnelle et une efficacité moyenne.
		La budgétisation de l'investissement, qui est solide sur le plan institutionnel, est d'une efficacité moyenne

Sources: PER 2016, PIMA 2020, PEFA 2020

Tableau 4.3: Évolution des principales faiblesses du cadre PIM (2016-2020): Sélection

PIM « must-have »	Évaluation 2016	Évaluation 2020
Sélection finale du projet et budgétisation	Les règles et critères d'inclusion des projets dans le budget national ne sont pas clairement définis, à l'exception de l'alignement général sur les principales priorités énoncées dans le PRSP et d'autres documents stratégiques.	Les prévisions des coûts globaux des grands projets d'investissement sont incluses dans les documents budgétaires (Budget consolidé d'investissement 2019). Toutefois, les coûts récurrents du projet ne sont pas estimés et pris en compte dans les documents de programmation et de budget.
		La budgétisation pluriannuelle est d'une grande force institutionnelle, mais d'une efficacité moyenne
		L'exhaustivité et l'unité du budget ont une force institutionnelle et une efficacité moyenne.
		La budgétisation de l'investissement, qui est solide sur le plan institutionnel, est d'une efficacité moyenne

Sources: PER 2016, PIMA 2020, PEFA 2020

En outre, les lacunes dans le cadre réglementaire empêchent une mise en œuvre adéquate. Premièrement, le cadre n'est pas obligatoire pour tous les projets, ce qui permet des échappatoires importantes. Ensuite, les faiblesses en amont de la phase d'instruction nuisent à la sélection objective selon une grille d'évaluation cohérente entre les projets. Ainsi, par exemple, le PIP 2018-2021 contient de nombreux projets qui n'ont pas été correctement instruits, qui n'ont pas un financement approprié assuré, qui ne sont pas passés par le CAPIP ou dont les fiches d'identification des projets (FIP) ne sont pas systématiquement renseignées par les ministères de tutelle. La majorité des projets inclus dans le PIP 2020-2022 (environ 500 projets), ne sont pas suffisamment documentés ou priorisés. Enfin, en plus de l'absence de grilles d'évaluation appropriées, la prise en compte des risques reste absente, augmentant les risques fiscaux à l'avenir. Une analyse des risques et de leur rentabilité permettrait aux décideurs d'atténuer les passifs éventuels, notamment pour les projets les plus capitalistiques et les PPP. Les dépassements de coûts ont des répercussions budgétaires directes, tandis que les retards, les lacunes en matière de qualité ou la non-réalisation des avantages peuvent avoir des répercussions indirectes sur les résultats budgétaires et la viabilité de la dette.

La mise en œuvre, l'ajustement et la gestion des actifs sont limités en raison du manque de capacité et de cadres institutionnels

La mise en œuvre rapide et rentable de projets d'investissement public exige des institutions qui veillent à ce que les projets soient gérés efficacement tout au long de leur mise en œuvre. Il y a trois éléments essentiels selon le cadre de la BM qui devraient être présents dans cette phase :

- Un examen systématique des projets évalués afin d'assurer, entre autres choses, des arrangements d'organisation clairs, des calendriers réalistes de mise en œuvre et des arrangements de surveillance.
- Un ajustement des projets en fonction des changements dans le profil de financement ou d'autres circonstances ;

- Facilitation de la passation des responsabilités de gestion afin de s'assurer qu'il y a un financement adéquat pour l'exploitation de l'actif et la prestation des services.

Des informations fiables et actualisées sur l'exécution physique et financière des projets d'investissement public font défaut. À l'exception de la période 2017-2019, les taux d'exécution du PIP et du BCI ne sont pas entièrement disponibles. Les mises à jour successives du PIP donnent un aperçu général des dépenses prévues et des dépenses par projet, mais les données présentent des lacunes importantes. Le PER de 2016 a noté qu'aucun effort n'a été fait pour évaluer le taux d'achèvement du programme d'investissement, y compris les tendances en termes de respect des délais et des coûts, les révisions de contrats et les dépassements. Le suivi de l'exécution des projets d'investissement est pratiquement absent à tous les niveaux à ce jour. En outre, aucun rapport annuel sur l'exécution des grands projets d'investissement n'est préparé.

Cela reflète en partie l'absence d'un système comptable intégré. Le Ministère de l'économie dispose de ses propres systèmes informatiques pour surveiller la budgétisation et l'exécution des projets financés par des sources de financement externe, tandis que le MFa plusieurs applications relatives respectivement à la préparation⁸⁵ du budget, à l'exécution du budget, à l'exécution financière et à la comptabilité générale ainsi qu'à la gestion de la dette extérieure. Avec le soutien de la Banque mondiale, une application publique de gestion des investissements (PIMS) est en cours d'élaboration. On s'attend à ce que cette demande appuie toutes les étapes de la gestion des projets d'investissement public, de la signature de l'entente au décaissement.⁸⁶ À ce jour, le manque d'information fiable complique l'analyse, empêche la surveillance et peut entraîner une budgétisation incertaine pour certains projets.

Le manque de capacité et les systèmes parallèles entre les projets financés sur ressources nationales et ressources étrangères créent des obstacles supplémentaires. Les PIU financées par des ressources

85 Ce sont (i) une application DAD pour le traitement des accords de financement externe qui n'est ni complète ni à jour.; (ii) Feuilles de calcul Excel pour la programmation et le suivi des projets; (iii) une demande rasd de suivi de la mise en œuvre de projets financés par des fonds extérieurs; (iv) une demande rasd pour le suivi de la mise en œuvre des projets financés par des fonds extérieurs.

86 Dont TAHDIR, RACHAD, Beit El Mal, ARKAM et SYGADE.

extérieures opèrent en dehors de l'administration publique, ce qui rend particulièrement difficile pour les autorités de surveiller et de suivre les projets d'investissement. Ces unités attirent le meilleur personnel et ont peu d'implication dans le renforcement des capacités au sein de l'administration.

Le cadre institutionnel ne fournit pas de lignes directrices pour l'ajustement des projets. Une gestion efficace de la mise en œuvre des projets d'investissement public doit inclure des règles d'ajustement. Ces règles devraient être énoncées dans les manuels de procédures qui sont élaborés et mis à jour régulièrement. En Mauritanie, alors que les projets financés par l'extérieur utilisent les procédures des partenaires au développement, il n'existe pas de cadre institutionnel d'ajustement en dehors de ces systèmes. Il s'agit donc d'une absence totale d'un processus officiel d'ajustement et d'examen ex-post des projets d'investissement utilisant les ressources nationales, l'ajustement fondé sur les résultats en particulier n'ayant pas été officialisé. Par conséquent, l'examen du dernier PIP mis à jour pour la période 2020-2022 ne montre aucune réduction ou annulation de projets en raison de mauvaises performances.

Les dispositions relatives au financement récurrent adéquat pour l'exploitation et l'entretien des actifs sont rares. Les actifs produits dans le cadre de projets d'investissement public doivent pouvoir continuer à fonctionner normalement, ce qui implique le transfert de la responsabilité de gestion, un entretien régulier et l'enregistrement de leur valeur comptable dans le registre des actifs de l'État. Une budgétisation appropriée pour l'exploitation et la maintenance, fait défaut en Mauritanie. Cela résulte d'une coordination et d'une programmation insuffisantes des actifs ou des installations tout au long de leur durée de vie, ainsi que de l'absence d'un cadre institutionnel adéquat (Tableau 4.5). Par exemple, le Fonds d'Entretien des Routes Nationales (ENER) a été démantelé à plusieurs reprises et son financement s'est fait hors budget par le biais des comptes spéciaux du Trésor (Encadré 4.4). Il n'existe actuellement aucune méthodologie standard utilisée pour estimer les besoins d'entretien des actifs produits par les projets d'investissement public. Le besoin de telles méthodologies se fait particulièrement sentir au niveau du ministère de l'équipement et des transports et au niveau des grands éléments d'infrastructure tels que les routes et les bâtiments publics.

De plus, Il n'existe pas de stratégie de gestion des actifs publics ni de gestion centralisée des actifs.

Si les principales catégories d'actifs financiers de l'administration centrale sont enregistrées et suivies, la connaissance des actifs non financiers n'est pas exhaustive et manque de précision. Le registre des immobilisations corporelles recueille des informations partielles, ne couvre pas l'ensemble des immobilisations du territoire, et ne sont pas rendues publiques. Seules quelques informations sur cette catégorie d'actifs sont publiées, dont notamment des informations sur la vente de terrains lorsque les bénéficiaires en font la demande aux services gouvernementaux compétents. En outre, les procédures et règles de transfert ou de cession des actifs financiers ne sont pas établies. Les documents budgétaires et les projets de lois réglementaires ne contiennent pas d'informations sur les transferts et cessions d'actifs, et les transferts et cessions d'actifs ne font pas l'objet de rapports annuels publics, empêchant l'Assemblée nationale et les citoyens d'être informés de ces transactions. Enfin, la fragmentation de la responsabilité institutionnelle sur la gestion des actifs, entre la Direction Fénérale des Biens et du Patrimoine de l'État (DGDPE) et d'autres structures (Encadré 4.4), complique la comptabilisation et la bonne gestion de tous les actifs non financiers.

L'évaluation systématique ex-post est absente

La gestion efficace de l'exécution des projets d'investissement public doit inclure des règles pour l'audit ex-post, mais celles-ci sont inexistantes. Ces règles devraient être énoncées dans des manuels de procédure élaborés et régulièrement mis à jour. Le cadre institutionnel mauritanien prévoit un suivi physique et financier des projets, la possibilité de transferts de crédit entre projets et l'examen ex-post, mais les responsabilités dans ce domaine sont fragmentées entre les acteurs et les règles méthodologiques ne sont pas définies, ce qui limite l'opérationnalisation du cadre. Par conséquent, toute consolidation de l'information au niveau central est rendue impossible, ce qui entrave la mise en œuvre et le suivi du SCAPP. En outre, bien que le Parlement mauritanien et la Cour des comptes aient en principe le pouvoir de mener des enquêtes et d'effectuer des audits ex-post de projets, ils n'ont pas d'outils et de guides méthodologiques spécifiques aux projets d'investissement.



Encadré 4.4: Gestion d'actifs routiers

Le transport routier reste le mode de transport dominant, responsable de 80 pour cent du transport de passagers et de 90 pour cent du transport de marchandises. La gestion et l'exploitation rentables des actifs routiers tout au long de leur cycle de vie doivent garantir que les actifs répondent aux besoins et aux attentes de la communauté et que les avantages dépassent le prix de revient des actifs. La performance de tout réseau routier dépend de ses caractéristiques, de son état et de son utilisation.

L'Établissement national d'entretien routier (ENER) a été créé en 1994 pour remplir le rôle d'entretien des routes. Sa fonction a cependant évolué en 2010 vers la construction routière et il a finalement été absorbé en décembre 2017, par une filiale de la SNIM s'occupant de la construction routière (*Société d'Assainissement, de Travaux, de Transport et d'Entretien* (ATTM-SA) par décision du Conseil des Ministres. Effectivement, après près d'une décennie sans une véritable institution d'entretien routier, de nouvelles réformes ont été menées en 2020 qui visaient à créer un cadre institutionnel adéquat pour la gestion du patrimoine routier. Les éléments suivants ont été mis en place : (i) la création de la Direction de l'Entretien Routier en vertu des dispositions de l'article 43 du décret n° 107/2020 du 14 juin 2020 ; et (ii) la création d'un Établissement Public à caractère Industriel et Commercial dénommé "Établissement des Travaux d'Entretien Routier" par le décret n° 2020 - 148 du 19 novembre 2020 pour l'exécution des travaux d'entretien routier. Ces deux établissements ne sont toujours pas opérationnels.

En conséquence, la connaissance et l'évaluation du réseau routier mauritanien sont sommaires et insuffisantes. La base de données routières est inexistante. De ce fait, les montants des ressources nécessaires à l'entretien courant et périodique ne sont pas bien identifiés. Au cours de la période 2001 - 2018, les ressources allouées à l'entretien routier ont augmenté avec un taux de croissance moyen d'environ 9 pour cent, mais les coûts des différentes tâches d'entretien n'étaient pas basés sur des études de coûts ou une comptabilité analytique. Pour la période 2016 - 2018, le coût moyen d'entretien par kilomètre de route revêtue en Mauritanie était d'environ 3 620 dollars US, contre environ 2 500 dollars US dans l'UEMOA (2015). Une telle différence pourrait, en partie, se justifier : (i) la centralisation des interventions et des activités à Nouakchott, (ii) la petite taille des sites d'entretien routier, et (iii) la dispersion géographique des interventions d'entretien sur un territoire aussi vaste que la Mauritanie.

Source : Évaluation des transports Mauritanie (Banque mondiale, à paraître/2021).

Outre les projets financés par les donateurs, il n'existe aucune culture de suivi et d'évaluation (fusions et acquisitions). Les rapports de conclusion et les rapports d'évaluation fréquents ne sont pas systématiquement produits alors que les rapports de suivi de la conformité produits par l'IGE et la Cour des comptes ne sont pas diffusés ou publiés. Seule la Cour des comptes publie son rapport général annuel, qui résume ses travaux de vérification au cours de la dernière année. Ses rapports annuels pour la décennie 2007-2017 sont disponibles en ligne, mais traitent des projets d'investissement public dans une mesure très limitée.

Le renforcement de la gestion des investissements publics pourrait générer d'importants avantages supplémentaires. Malgré un cadre d'investissement public acceptable, la mise en œuvre est limitée par des faiblesses tout au long du cycle de vie du projet. Dans un contexte budgétaire serré et de grands besoins d'investissement, un système PIM solide sera essentiel pour assurer des retours sur investissement élevés et améliorer la qualité de l'infrastructure.

Tableau 4.4: La gestion des actifs est fragmentée entre plusieurs institutions

Nature	Structure en charge de la gestion
Domaine foncier de l'État (terrains non aménagés)	DGDPE
Biens immobiliers d'État, biens meubles et immeubles de l'État	DGDPE
Gestion de la flotte de l'État	Garage central d'État/Secrétariat général du gouvernement
Infrastructure de base (routes et barrages hydroélectriques)	Ministère de l'Urbanisme, du Logement et de l'Aménagement du territoire
Centres de santé, hôpitaux et autres bâtiments administratifs	Ministère de la Santé

Source: PEFA (2020)

Tableau 4.5: Évolution des principales faiblesses du cadre pim (2016-2020) : Phase d'exécution

PIM « must-have »	Évaluation 2016	Évaluation 2020
Sélection finale du projet et budgétisation	<ul style="list-style-type: none"> Les autorités ne sont pas en mesure de fournir des informations à jour sur le taux d'achèvement du PIP et le budget consolidé d'investissement par projet. Les informations contenues dans le PIP diffèrent considérablement de celle contenue dans le Budget consolidé d'investissement (BCI). Ni le MAED ni les ministères sectoriels n'ont de base de données à jour ni d'autres systèmes de suivi de la mise en œuvre financière et physique des projets. La plupart des projets financés par les donateurs sont gérés par des unités de mise en œuvre de projets (IP) qui fonctionnent à l'extérieur du gouvernement et dans le cadre d'ententes fiduciaires propres aux donateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> Absence de manuels de gestion de projet s'il s'y a lieu pour les investissements financés par eux-mêmes. Absence d'un système de suivi régulier pour les entreprises publiques avec un mécanisme d'alerte des risques budgétaires Cadre institutionnel insuffisamment cohérent et incomplet pour les marchés publics. En particulier, sigmap, un portail national des marchés publics, est absent. Incapacité de planifier et d'engager efficacement les dépenses en investissement à l'avance en raison de l'absence de prévisions fiables en matière de flux de trésorerie. Les délais de traitement intermédiaires de la chaîne d'exécution budgétaire, comptable et financière ne sont pas définis et non surveillés. Faible suivi du dos Faible capacité de suivi des flux de financement extérieur. L'état d'avancement des grands projets d'investissement serait surveillé par l'agence d'exécution au niveau des ministères sectoriels, mais les documents relatifs au suivi de la mise en œuvre de ces projets d'investissement n'ont pas été fournis. De plus, un rapport sur la mise en œuvre de grands projets d'investissement n'est pas préparé chaque année.
Un ajustement des projets	<ul style="list-style-type: none"> Rien n'indique qu'une rationalisation du programme d'investissement public ait été entreprise en Mauritanie. Les ajustements PIP sont principalement liés à la disponibilité des fonds Des ajustements sont apportés à des projets individuels, principalement en ce qui concerne la durée du projet (habituellement sa prolongation), la révision de la valeur du contrat, les spécifications supplémentaires liées aux travaux, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Pas d'examen ex-post des projets d'investissement utilisant des ressources nationales; l'ajustement basé sur les résultats n'est pas formalisé.

>>>

Tableau 4.5: Suite

PIM « must-have »	Évaluation 2016	Évaluation 2020
Exploitation et entretien des biens	<ul style="list-style-type: none"> Le manque de coordination entre la préparation des budgets de fonctionnement et les budgets d'investissement a contribué à une planification et à une budgétisation inadéquate pour les opérations des installations. Les mécanismes d'entretien et d'entretien mis en place sont parfois détournés de leur mission initiale. 	<ul style="list-style-type: none"> Le financement des activités de maintenance est faiblement institutionnalisé et son efficacité est faible. Absence de méthodologie pour déterminer le besoin d'entretien et améliorations majeures des biens publics Insuffisances dans les modalités pratiques de suivi physique et financier des projets : le suivi n'est ni fiable ni exhaustif. Les départements concernés du Secrétariat général du gouvernement, de la Direction générale des biens et du patrimoine de l'Etat (Ministère des finances) et des ministères sectoriels surveillent une partie des biens de l'Etat (véhicules et bâtiments administratifs, terrains publics construits et non bâtis), mais les registres conservés sont loin d'être exhaustifs.

Sources: PER 2016, PIMA 2020, PEFA 2020

Tableau 4.6: Évolution des principales faiblesses du cadre PIM (2016-2020) : Évaluation

PIM « must-have »	Évaluation 2016	Évaluation 2020
Analyse et évaluation ex-post	<ul style="list-style-type: none"> Les rapports de conclusion et les évaluations ne sont pas effectués de manière systématique. 	<ul style="list-style-type: none"> Pas d'examen ex-post des projets d'investissement utilisant des ressources nationales ; l'ajustement basé sur les résultats n'est pas formalisé. La Cour des comptes n'a pas d'outils de contrôle et n'effectue pas de véritables audits ex post de grands projets. Les déclarations d'exécution budgétaire et les lois de règlement de l'année ne font pas état de l'exécution des opérations bic avec un financement externe. Ils ne sont donc pas rapportés dans les états financiers ex-post de l'administration centrale.

Sources: PER 2016, PIMA 2020, PEFA 2020

4.3 L'impact macroéconomique du program d'investissement public

Il est important de comprendre l'impact macroéconomique que les projets d'investissement potentiels peuvent avoir pour réduire les risques budgétaires et assurer la maximisation des ressources limitées. Le program d'investissement public (PIP) est un outil important pour la planification stratégique et la mise en œuvre des investissements publics en Mauritanie. Il constituera environ 31,6 pour cent du PIB et la moitié des dépenses publiques sur la période 2020-2022 et contient un certain nombre de grands projets qui sont d'une importance stratégique importante pour la réalisation

du SCAPP. L'évaluation de l'impact que le PIP peut avoir sur l'économie peut aider à hiérarchiser, sélectionner, et améliorer sa mise en œuvre. Il peut également réduire les risques budgétaires associés aux rendements anticipés de l'investissement et contenir les risques pour la viabilité de la dette.

Dans le contexte d'une demande croissante des gouvernements de construire des outils pour leur permettre d'évaluer l'impact de l'investissement public pour éclairer les politiques, différents outils ont été créés. Cette section résume les résultats de l'évaluation de l'impact macroéconomique du PIP (2020-2022) à l'aide d'une évaluation macroéconomique du

Modèle des Options d'Investissement des Politiques (MAPIO; Beguy et al., 2015) a number of Sub-Saharan African (SSA (voir encadré 4.5). Le modèle tient compte de l'impact des différents scénarios d'investissement

sur le PIB, les exportations et les finances publiques, y compris la dette publique. Le modèle a été exécuté pour le scénario de référence et une série d'analyse de sensibilité a été appliquée aux variables clés.



Encadré 4.5: Description de la Modélisation MAPIO

Les outils d'analyse dont disposent les gouvernements pour peser les coûts et les avantages des différentes stratégies d'investissement sont soit trop généraux, soit trop spécifiques. Si les analyses de viabilité de la dette (AVD) sont souvent utiles pour estimer les limites globales des ressources, elles sont incapables de fournir une image de l'impact d'un programme/projet sur l'économie. Des outils similaires ne sont capables que de fournir des hypothèses générales sur les taux de croissance futurs du PIB, l'inflation, les exportations et les recettes fiscales. D'autre part, les modèles d'équilibre général calculable (EGC) offrent une approche plus systématique. Ils peuvent être utilisés pour évaluer les impacts des grands projets d'investissement public sur l'augmentation de la demande de services - agriculture, construction, services, transport, fabrication - et les effets sur l'offre de l'augmentation de la productivité dans les secteurs qui bénéficient du projet achevé. Cependant, les modèles EGC posent un certain nombre de problèmes. La production d'un modèle nécessite des ressources considérables et peut être très compliquée. Ces modèles sont souvent trop généraux pour être utiles à l'estimation de l'impact de projets ou de programmes spécifiques. En outre, leur nature complexe empêche souvent les autres de pouvoir les appliquer avec succès à des questions clés.

Les modèles MAPIO sont des modèles simples construits pour estimer l'impact d'un projet d'investissement sur des variables macroéconomiques clés, telles que les exportations, les importations, le PIB, la balance fiscale, la dette publique et les actifs intérieurs nets. Le modèle utilise Microsoft Excel plutôt qu'un logiciel statistique sophistiqué. Il est facile à utiliser et à reproduire, ce qui permet de l'appliquer à une variété de programmes dans différents contextes. Idéalement, des informations précises et détaillées concernant la construction, l'exploitation et les rendements anticipés du projet sont nécessaires, mais ses exigences en matière de capacité analytique sont très modestes par rapport à d'autres modèles tels que le CGE. Voir l'annexe X pour plus de détails.

Le modèle est conçu pour estimer l'impact d'un projet d'investissement donné sur un ensemble discret de variables macroéconomiques. Généralement, l'impact d'un programme est comparé au contrefactuel, c'est-à-dire à ce qui se serait passé si le programme n'avait pas eu lieu. Pour ce faire, des comptes de référence sont construits afin de retirer l'impact probable du PIP de tous les comptes principaux. Dans le contexte de la Mauritanie, le modèle estime deux effets. Premièrement, il évalue l'augmentation de la demande due à la mise en œuvre du PIP et la stimulation de l'offre générée par le PIP. Il estime également l'impact sur les prix réels, révélant les effets potentiels du "syndrome hollandais" causés par une demande supplémentaire qui ne peut être entièrement satisfaite par une réponse correspondante de l'offre.

Ce modèle a d'abord été appliqué au Niger pour évaluer l'impact macroéconomique du barrage de Kandaji sur l'économie. Depuis, le modèle a été utilisé à l'île Maurice, en Mauritanie, au Mozambique, au Zimbabwe et en Zambie. Il est envisagé que ce modèle soit plus largement appliqué et utilisé par les gouvernements d'Afrique subsaharienne pour maximiser le rendement des programmes d'investissement public. Et en améliorant l'évaluation des implications macroéconomiques des projets proposés, soutenir une amélioration de la capacité de gestion des investissements publics des gouvernements en ASS.

4.3.1 Le PIP 2020-2022 devrait contribuer positivement à l'économie globalement

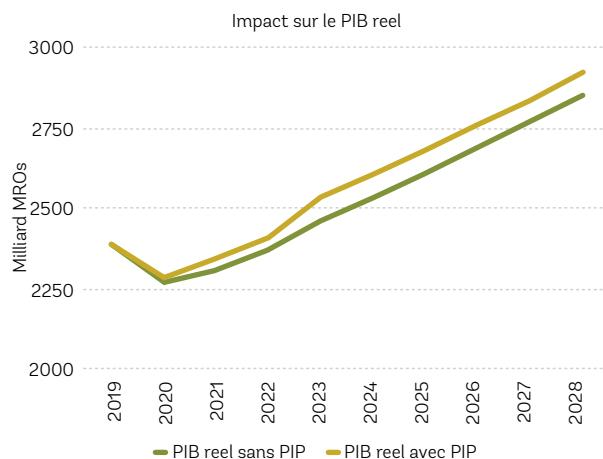
Les estimations suggèrent que le PIP (2020-2022) aura un impact positif sur le PIB réel (Figure 4.25a). Pendant la mise en œuvre du PIP sur la période 2020-2022, une augmentation de la demande globale entraînera une plus forte croissance de la production. En particulier, la demande dans les secteurs clés suivants — transport, construction, services, fabrication et agriculture — devrait augmenter. La demande intérieure sera en partie compensée par la hausse des importations, dont on estime qu'elles augmenteront sensiblement au cours des deux premières années (Figure 4.25b). Les effets sur les prix devraient être

limités en dehors du secteur de la construction (Figure 4.25c). Pendant la mise en œuvre du PIP, les augmentations les plus importantes de l'offre devraient se produire dans les secteurs de la construction et de l'agriculture, mais l'impact est faible et temporaire. Après 2022, les effets de la demande et de l'offre stimulent la production, les investissements devraient générer d'importants retours en termes d'augmentation du PIB. Les effets de la demande sont induits par la hausse soutenue des exportations (Figure 4.25d), tandis que le PIP devrait accroître la capacité de production à moyen terme.

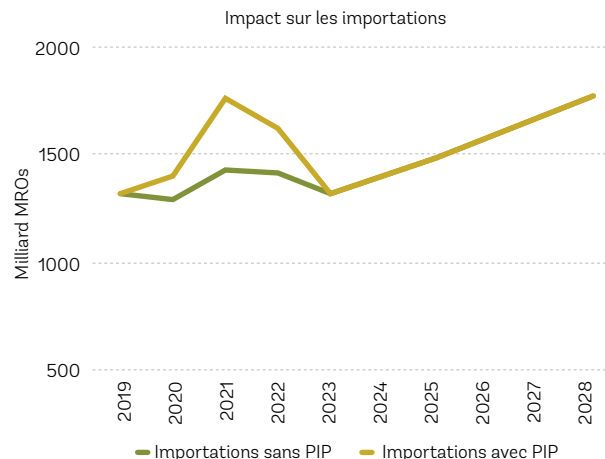
L'impact budgétaire est positif car la plupart des financements devraient être concessionnels ou sous forme de dons. Bien que la mise en œuvre du PIP entraîne

Figure 4.25: Le PIP contribuera à renforcer l'offre et la demande et bénéficiera l'économie globalement

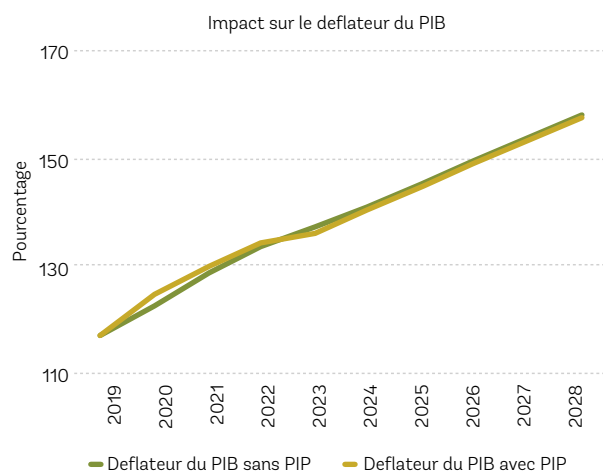
(a) Le PIB réel devrait augmenter



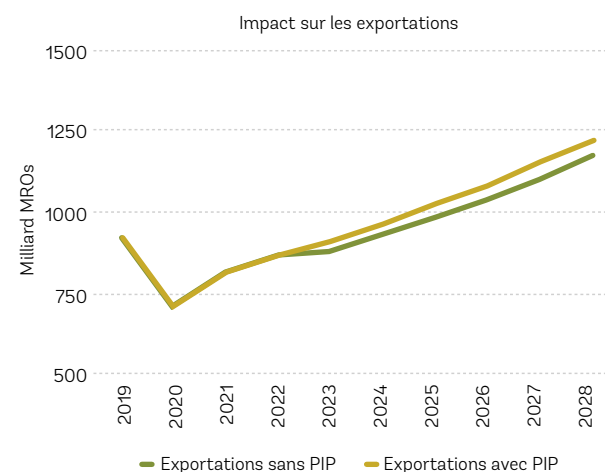
(b) Les importations augmentent au cours des deux premières années



(c) Les effets sur les prix seront marginaux



(d) La hausse des exportations aura des effets sur la demande



des coûts budgétaires considérables, la plupart des financements devraient être concessionnels (56%) ou sous forme de dons (43%), ce qui limite considérablement tout effet négatif sur la viabilité du budget et de la dette. Dans le scénario de base, les recettes fiscales supplémentaires générées au cours de la période font plus que compenser l'augmentation des coûts du service de la dette. Toutefois, il est important de noter que toutes les sources de financement du PIP n'ont pas été garanties et que l'impact sur le profil de la dette et les comptes budgétaires pourrait varier en conséquence.

Ces tendances se traduisent par des rendements relativement élevés sur la période considérée.⁸⁷ En raison du profil de financement concessionnel du PIP, le Taux de Rendement Interne Financier (TRIF) c'est-à-dire le taux d'intérêt du flux des coûts du PIP (y compris les flux de la dette) moins les revenus qu'il générera devrait être élevé, à 17%. Parallèlement, le Taux de Rendement Interne Economique (TRIE) c'est-à-dire estimé en comparant les coûts du projet l'année où ils sont engagés et le flux des coûts d'intérêt avec les effets estimés sur le PIB est plus modéré à 9%.

4.3.2 Cependant, l'effet du PIP peut changer en fonction de différents paramètres

Des scénarios alternatifs suggèrent que l'impact du PIP dépend de manière significative du profil de financement et du taux de rendement des projets. Quatre scénarios ont été exécutés en supposant différentes sources pour les intrants (travail et capital), les sources de financement du PIP et le taux de rendement interne :

- **Le scénario 1 suppose qu'une plus grande part des intrants du PIP est domestique (main-d'œuvre et capital).** Contrairement au scénario de référence, selon lequel seulement 10% du coût du PIP a été mis en œuvre avec la main-d'œuvre et le capital domestique, ce scénario suppose que 80% des intrants sont nationaux. Cela est probable pour les projets à faible intensité de capital tels que la construction de routes. L'effet de premier ordre de ce changement est la réduction

des importations et l'augmentation de la propension marginale intérieure à consommer, ce qui augmente temporairement la demande et accroît le PIB pendant la phase de mise en œuvre. Aucun autre impact macroéconomique majeur n'est enregistré.

- **Le scénario 2 suppose que tous les intrants sont importés.** Dans certaines circonstances, des programmes d'infrastructure techniques sont hautement sophistiqués (par exemple, des projets de métro) peuvent nécessiter des importations importantes de main-d'œuvre et de capitaux internationaux. Par rapport au scénario de base, l'effet négatif supplémentaire sur la demande est à court terme, tandis que les importations augmentent pendant la période de mise en œuvre, ce qui accroît les pressions sur l'orientation budgétaire et la balance des paiements. Ce scénario est très peu probable dans le cadre du PIP actuel.
- **Le scénario 3 modifie les sources de financement du PIP, ce qui a une incidence importante sur les profils d'endettement.** Étant donné qu'une proportion importante du PIP est financée à des conditions concessionnelles, une analyse de sensibilité a été entreprise en supposant des conditions non concessionnelles sur la dette publique supplémentaire.⁸⁸ Des conditions de financement plus onéreuses ont un impact notable sur la viabilité financière du PIP et augmentent sensiblement la dette publique à court et moyen terme. Cela nécessite en partie de contracter une dette intérieure supplémentaire. Les risques de refinancement sont également accrus à moyen terme, la dette arrivant à échéance beaucoup plus tôt. Dans ce scénario, le TRFI et le TRIE diminuent de manière significative car les coûts commerciaux élevés des projets ne sont pas compensés par des taux de rendement au niveau du marché provenant des composantes génératrices de revenus (frais d'utilisation, concessions) ; et de nombreux projets sociaux ne parviennent pas à se traduire par des gains immédiats.⁸⁹
- **Le scénario 4 modifie le taux de rendement moyen des projets, soulignant l'importance d'un cadre de gestion des investissements adéquat.** Deux taux de rendement moyens alternatifs sont testés par rapport à la base de référence (8 pour cent), un taux inférieur

⁸⁷ Voir l'annexe X pour le détail des calculs et des hypothèses.

⁸⁸ Pas de délai de grâce, une période de remboursement de 10 ans et un taux d'intérêt sur la dette de 4, 5 et 8%.

⁸⁹ Pas de période de grâce, une période de remboursement de 10 ans et un taux d'intérêt sur la dette de 4, 5 et 8%.

à 4% et un taux supérieur à 12%. Dans le cadre de la première option, la mise en œuvre a un impact limité sur les variables macroéconomiques étant donné que le financement reste essentiellement concessionnel. Comme prévu, dans le cadre de la deuxième option, les canaux de transmission positifs sont amplifiés avec un impact positif global plus élevé sur la production, l'orientation budgétaire et le profil de la dette.

En conditionnant les projections macroéconomiques à des scénarios d'investissement alternatifs, le modèle peut être utilisé pour éclairer les décisions de politique d'investissement, tant dans le temps qu'entre les secteurs. Il peut également mettre en lumière les implications de l'utilisation de différentes options pour mettre en œuvre un projet. Deux facteurs principaux affectent la viabilité du PIP : (1) la concessionnalité des sources de financement, principalement en raison de la nature des investissements prévus (social sans angle de génération de revenus prévu) ; (2) le taux de rendement des projets. Ces résultats soulignent l'importance d'une gestion adéquate des infrastructures qui renforce les phases d'évaluation transparentes, la mise en œuvre adéquate et le suivi.

4.4 Recommandations

Le renforcement de la gestion des investissements publics pourrait générer des avantages significatifs pour l'ensemble de l'économie. De jure, le cadre PIM est acceptable. Cependant, la mise en œuvre est limitée avec de fortes faiblesses tout au long du cycle de vie du projet. Dans le contexte d'une marge de manœuvre budgétaire réduite, d'un risque de surendettement élevé, et un grand besoin pour investir dans le capital physique et humain, un système de PIM solide sera essentiel pour assurer des retours sur investissement élevés et améliorer la qualité de l'infrastructure. Cette section met en évidence un ensemble de 5 domaines de recommandations prioritaires fondés sur l'importance, l'opportunité, et la faisabilité, afin de renforcer le cadre de PIM en Mauritanie et d'accroître l'efficacité des dépenses publiques en dépenses d'infrastructure. Ces recommandations sont également résumées dans le Tableau 4.7.

- **R4.1: Renforcer les systèmes de budgétisation des investissements pour assurer une comptabilité et**

un suivi intégrés des dépenses d'investissement.

Actuellement, différents documents de planification servent à suivre les dépenses d'investissement (BCI, LFR, TOFE) et les deux principaux ministères de tutelle en charge du capex ne disposent pas d'un système informatique intégré pour suivre la budgétisation et l'exécution des projets financés par des fonds nationaux et extérieurs. Il est donc essentiel de renforcer l'exhaustivité et la coordination budgétaires en mettant en œuvre l'annexe prévue à l'article 42 (12) de la LOLF et en institutionnalisant la coordination entre les ministères des Finances et de l'Économie. Un portail national des marchés publics (PNMP) et un système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP) peuvent également contribuer à atteindre ces objectifs.

- **R4.2: Opérationnaliser les principaux instruments d'évaluation déjà fournis dans le cadre normatif et renforcer le rôle du CAPIP.** Notamment en maintenant obligatoire l'évaluation de tous les projets d'investissement ; en dotant un budget approprié à la DB-PIP; en soutenant les ministères de ligne dans la mise en œuvre des MTEF (2021-2023), et en instaurant une grille standard d'analyse des risques pour compléter le manuel d'évaluation existant.
- **R4.3 : Remédier aux lacunes de la gestion des actifs publics.** Il s'agirait notamment de centraliser la responsabilité institutionnelle de la gestion des actifs et de mettre en œuvre une stratégie pour l'opérationnalisation de la comptabilité d'exercice et de la comptabilité des actifs. En outre, il est important d'établir des méthodologies standard pour évaluer les besoins d'entretien et déterminer les rénovations nécessaires pour préserver les infrastructures.
- **R4.4 : Renforcer les mécanismes d'audit** par la systématisation adéquate des exigences d'audit, la spécification des règles d'audit ex-post, et en fournissant à la Cour des comptes des manuels pour l'audit ex-post des projets d'investissement.
- **R4.5 : Renforcer le cadre PPP.** À cette fin, il est nécessaire de renforcer l'indépendance de l'Autorité de réglementation actuellement rattachée au premier ministre et, par conséquent, de confier les coûts aux organismes de réglementation. Il est également important d'accroître la transparence liée aux PPP et d'améliorer la gestion des propositions non sollicitées de PPP en exigeant un appel d'offres ouvert dans de tels cas.

Tableau 4.7: Recommandations pour améliorer la gestion des investissements publics

Mesures politiques	Détail de l'action politique	Horizon
R4.1 : Renforcer les systèmes de budgétisation des investissements	Harmoniser la budgétisation et le suivi des projets financés sur ressources domestiques et externes, en intégrant le capex financé par les ressources externes dans le compte du Trésor public.	MT
	Mise en place d'un portail national des marchés publics (PNMP)	CT
	L'établissement d'un système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP) peut aider à atteindre ces objectifs.	CT
	Renforcer l'exhaustivité et la coordination budgétaires en mettant en œuvre l'annexe prévue à l'article 42 (12) de la LOLF et en institutionnalisant la coordination entre les ministères des Finances et de l'Économie.	MT
R4.2 : Opérationnaliser les principaux instruments d'évaluation déjà fournis par le cadre normatif	Supprimer par décret toute exemption à l'évaluation obligatoire des projets d'investissement public ou réglementer strictement l'utilisation de l'article 12 du décret 216-179	CT
	Doter le DB-PIP	MT
	Assurer la mise en œuvre des MTEF (2021-2023)	MT
	Etablir une grille standard d'analyse des risques en complétant le manuel d'évaluation existant.	CT
R4.3: Remédier aux lacunes de la gestion des actifs publics	Centraliser la responsabilité institutionnelle sur la gestion d'actifs ou rationaliser le contexte actuel	MT
	Mise en œuvre d'une stratégie d'opérationnalisation de la comptabilité d'exercice et de la comptabilité d'actifs (tableau d'État des comptes, normes comptables, instructions sur le fonctionnement des comptes)	MT
	Établir des méthodologies standard à court terme pour évaluer les besoins d'entretien et déterminer les rénovations nécessaires à la préservation de l'infrastructure.	MT
R4.4 : Renforcer les mécanismes d'audit	Prévoir des mécanismes d'ajustement des projets.	CT
	Fournir à la Cour des comptes des manuels pour l'audit ex-post des projets d'investissement	ST
	Systematiser l'audit externe des grands projets et publier largement les résultats.	ST
R4.5 Renforcer le cadre PPP	Renforcer l'indépendance de l'Autorité de régulation (ARE)	ST
	Confier les coûts aux organismes de réglementation	ST
	Améliorer la gestion des propositions non sollicitées pour les PPP en exigeant un appel d'offres ouvert dans de tels cas.	ST

Notes : CT= Court terme (0-1 an); Moyen terme (>1 an).

Références

- Beguy, O., Dessus, S., Garba, A., Hayman, J., & Herderschee, J. (2015). Modeling the Impact of Large Infrastructure Projects: A Case Study from Niger - Macroeconomic Assessment of Public Investment Options. *MFM Global Practice Discussion Paper*, 7, 23. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22920>
- European Union. (2020). *Évaluation de la performance du Systeme de Gestion des Finances Publiques de la Mauritanie - Rapport provisoire*.
- Gouvernement de la Mauritanie. (2020). *Programme Prioritaire Elargi du Président (2021-2022)*.
- Gouvernement Mauritanien. (2016). *Strategie Nationale de Croissance Acceleree et de Prosperite Partagee (SCAPP 2016-2030): Vol. I*.
- Gouvernement Mauritanien. (2019). *République Islamique de Mauritanie Discours de Politique Générale du Gouvernement*.
- Hidalgo, A., & Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(26), 10570-10575.
- ILO. (2018). *Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_protect/-/soc_sec/documents/publication/wcms_645692.pdf
- IMF. (2015). Making Public Investment More Efficient. *Policy Papers*, 2015(3). <https://doi.org/10.5089/9781498344630.007>
- IMF. (2020). *République Islamique de Mauritanie: Evaluation de la gestion des investissements publics*.
- Khwaja, M. S., & Iyer, I. (2014). Revenue Potential, Tax Space, and Tax Gap: A Comparative Analysis. In *Policy Research Working Paper 6868*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18806/WPS6868.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Matta, S. (2018). *Dynamic Benchmarking Tool*.
- Ministère des Affaires Economiques et du Développement. (2013). *Strategie Nationale de Protection Sociale en Mauritanie*. https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=KW5S9Bx2FA92nx2mGFSFzRDX-wa35Q1GDvC_wQP5fg_j2oZlomMBs!988229515?id=55766
- OECD. (2019). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.
- Rajam, A., Minh Le, T., Kaiser, K., Kim, J.-H., & Frank, J. (2014). *The Power of Public Investment Management : Transforming Resources into Assets for Growth* (W. Bank (ed.)).
- World Bank. (2010). *Modeling pension reform: The World Bank's pension reform options simulation toolkit*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11074/333810REVISED01Box0358368B01PUBLIC1.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- World Bank. (2018). *Analyse de la mobilisation des recettes fiscales*.
- World Bank. (2020a). *Mapping Deprivations in Mauritania*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34463/Mapping-Deprivations-in-Mauritania.pdf?sequence=1>
- World Bank. (2020b). *Mauritania Country Economic Memorandum: Accelerating Growth Through Diversification and Productive Cities*. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0484-7_country_economic_memorandum
- World Bank. (2020c). *Mauritania Fiscal Risks Assessment*.
- World Bank. (2020d). *Rapport sur la fourniture de services dans le secteur de l'éducation en Mauritanie*.
- World Bank. (2020e). *Rapport sur la situation économique en Mauritanie: Renforcer l'éducaiton pour favoriser la cohésion sociale et soutenir le développement économique*.
- World Bank. (2020f). *The Gambia Education Sector Public Expenditure Review : Creating Fiscal Space*.

Annexe I : Sélection des pays comparateurs (ou pairs)

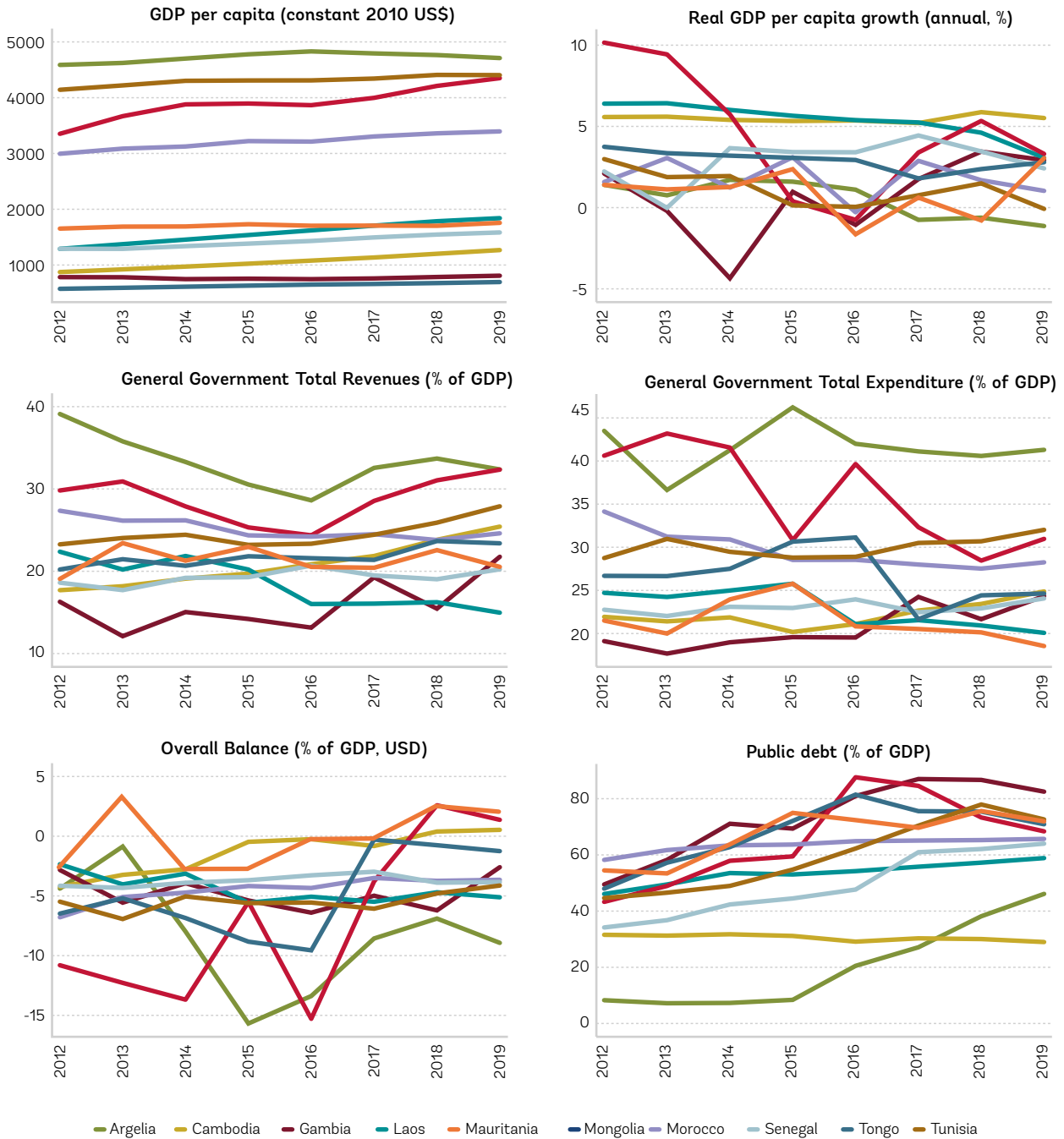
Pour comparer la performance de la Mauritanie à celle d'autres pays présentant des caractéristiques similaires, cette étude utilise trois groupes de pairs : la moyenne de l'ASS et les pays arabes voisins, les pairs structurels et les pairs d'aspiration. Les pays pairs structurels et aspirationnels ont été sélectionnés à l'aide de la méthode de Dynamic Benchmarking Tool (Matta, 2018), comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Group	Definition	Selection Criteria	Selected countries
Pairs régionaux	Pays arabes voisins et pays de la même région que la Mauritanie selon la classification de la Banque mondiale.	<ul style="list-style-type: none"> • Pays arabes voisins • Pays d'Afrique sub-saharienne 	<ul style="list-style-type: none"> • Algérie, Maroc et Tunisie • La moyenne de tous les pays d'Afrique subsaharienne
Pairs structurels	Pays ayant des caractéristiques économiques similaires à celles de la Mauritanie en 2016-2019	<ul style="list-style-type: none"> • Pays dont le PIB par habitant, l'indice de développement humain, les recettes et les dépenses par rapport au PIB sont éloignés de +/- 30 positions du rang moyen de la Mauritanie en 2016-2019. • Les pays dont la population est de taille moyenne, entre 1 et 20 millions d'habitants 	<ul style="list-style-type: none"> • Gambie • Laos • Sénégal
Aspirational peers	Les pays qui possédaient des caractéristiques structurelles similaires à celles de la Mauritanie en 2000-2003, mais qui ont connu une croissance (par habitant) nettement plus rapide au fil du temps.	<ul style="list-style-type: none"> • Pays à revenu faible ou moyen inférieur et à population de taille moyenne en 2012-2015 • Pays dont l'indice de développement humain, les revenus et les dépenses étaient éloignés de +/- 30 positions du rang moyen de la Mauritanie en 2012-2015. • Les pays qui ont pu augmenter leur ratio recettes/PIB entre 2012-2015 et 2016-2019 de 2 pp de plus que l'augmentation de la Mauritanie. • Pays ayant connu une croissance plus rapide que la Mauritanie en 2016-2019 par rapport à 2012-2015. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambodge • Mongolie • Togo

Les principales variables du PIB et des finances publiques pour la Mauritanie et ses pairs sont présentés dans les figures ci-dessous :

Les principales variables du PIB et des finances publiques pour la Mauritanie et ses pairs sont présentées dans les figures ci-dessous :

Mauritania vs. Selected countries



Source : Dynamic Benchmarking Tool, WDI, WEO, MFMod et calculs des auteurs

Annexe II : Principaux ajustements de politique fiscale entre 2011 et 2020

Types d'impôts	Année	Réformes mises en œuvre	Source
Imposition directe des personnes physiques et morales	2011	<ul style="list-style-type: none"> Création de la taxe sur les opérations financières 	LFI 2011
	2012	<ul style="list-style-type: none"> Suppression de l'exemption de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (IBIC) pour les compagnies minières 	Loi minière 2012
	2013	<ul style="list-style-type: none"> Introduction d'une nouvelle retenue à la source sur les revenus de la vente de services en Mauritanie par des sociétés étrangères et des particuliers non-résidents de 15% des sommes versées par les entreprises résidentes au titre des prestations réalisées à leur profit 	LFI 2013
	2013	<ul style="list-style-type: none"> Suppression de l'impôt global sur le revenu (IGR). Révision du barème de l'impôt sur les traitements et salaires (ITS). 	LFI 2013
	2019	<ul style="list-style-type: none"> Suppression de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (IBIC), de l'impôt sur les bénéfices non commerciaux (IBNC), et l'impôt minimum forfaitaire (IMF). Les impôts supprimés ont été remplacés par l'impôt sur les sociétés (IS) pour les personnes morales et par l'impôt sur les bénéfices d'affaires des personnes physiques (IBAPP) pour les personnes physiques, à compter des revenus perçus à partir du 1er janvier 2020. Régimes d'imposition : 2 pour les sociétés (régime réel normal CA > 5 000 000 MRU et régime réel intermédiaire CA < 5 000 000 MRU), 3 pour les personnes physiques (régime réel normal CA > 5 000 000 MRU, régime réel intermédiaire 3 000 000 < CA < 5 000 000 MRU, régime du forfait CA < 3 000 000 MRU) Taux de l'IS sont de 25% du bénéfice imposable ou 2% du CA pour le régime réel normal (2,5% pour le régime réel intermédiaire). Taux de l'IBAPP sont de 30% du bénéfice ou 2,5% du CA. Le régime du forfait pour les entreprises personnes physiques ayant un CA inférieur à 3 millions d'Ouguiya demeure fixé à 3% du CA. 	loi n°2019-018 du 29 avril 2019 portant Code Général des Impôts
Prix de transfert	2018	<ul style="list-style-type: none"> Introduction d'un cadre juridique national relatif aux prix de transfert, y compris une obligation de déclaration et de documentation annuelle sur les prix de transfert et l'application d'une limite aux déductions d'intérêts nets de 25% du bénéfice avant intérêt, impôt, dépréciation et amortissement (BAIIA) pour lutter contre la sous-capitalisation 	LFI 2018

Types d'impôts	Année	Réformes mises en œuvre	Source
Accises	2012	• Taxe de pollution sur les emballages en plastic et leurs intrants de 30% instituée	LFI 2012
	2013	• Taux de la taxe de consommation sur le tabac et les cigarettes porté de 10% à 30%; taxe de consommation sur les jus de fruits de 30% créée	LFI 2013
	2014	• Taxes de consommation de 30% les eaux minérales, de 10% sur le lait UHT. • Exportation des peaux et cuirs soumise au paiement du droit fiscal à la sortie de 10% et de 15% sur les déchets et débris de ferraille.	LFI 2014
	2015	• Taxes de consommation sur les produits pétroliers sont majorées de 30 Ouguiyas le litre et/ou le kilogramme, à l'exception du fuel-oil domestique, du fuel-oil léger et du fuel-oil lourd. Taux de taxes spécifiques ajustés.	LFR 2015
	2016	• Le taux de la taxe de consommation sur les tabacs et cigarettes est porté à 40%, celui sur l'eau minérale à 50%. • Taxe de consommation sur les viandes et abats comestibles des volailles à 20% de la valeur en douane, et taxes de consommation sur le ciment (3000 UM/tonne) et le fer à béton (4000 UM/tonne) créées.	LFI 2016
	2018	• Taux de la taxe de consommation sur les tabacs et cigarettes est porté à 60%, celui sur les eaux minérales à 80% et celui de la taxe sur les barres de fers à béton à 15000 UM/tonne). Taxe sur les pâtes alimentaires de 30% créée.	LFI 2018
	2019	• Tabacs 87%, cartes de recharges téléphoniques 30%, nouveaux téléphones portables 100 Ouguiya par unité	LFI 2020
TVA	2012	• Couverture de la TVA élargie au secteur minier. Taux spécial de 18%. Remboursement de crédits conditionnel (achats de biens et services nécessaires à la bonne exécution des opérations minières effectués sur le marché local avec preuve)	Loi minière 2012
	2015	• Hausse du taux standard de TVA de 14% à 16%. • Suppression de l'exonération de TVA sur le riz : taux du Droit Fiscal à l'Importation (DFI) sur le riz est porté à 13% • Taux de la TVA sur les produits pétroliers a été porté à 18%.	LFI et LFR 2015

Annexe III : Méthodologie pour l'évaluation du potentiel fiscal et de l'écart fiscal

L'écart fiscal structurel a été estimé à l'aide de techniques d'analyse par les pairs - Panel Corrected Standard Errors et stepwise cross-sectional analysis - contrôlant non seulement les variables économiques, mais aussi les variables institutionnelles, structurelles et environnementales susceptibles d'affecter la performance des recettes fiscales. Celles-ci peuvent inclure niveaux de corruption, la dynamique de la population, les rentes pétrolières, l'inflation et le niveau de scolarisation attendu de la population. Ces estimations sont des estimations de la limite inférieure du potentiel. Elles positionnent également chaque pays par rapport à ses pairs présentant des caractéristiques similaires mais, par conception, elles supposent que certains pays réalisent plus que leur "potentiel" et que tous les pays ayant des caractéristiques économiques et institutionnelles similaires sont (également) efficaces dans la collecte des impôts.

Les résultats des analyses structurelles doivent être interprétés et utilisés avec prudence. Les potentiels estimés ne doivent pas être interprétés comme des niveaux maximums ou optimaux du ratio impôt/PIB que les autorités doivent cibler strictement et rigoureusement.

Les spécifications techniques des estimations de l'écart fiscal sont les suivantes :

- Les analyses fournissent des estimations de l'effort fiscal réel exercé et mesurent l'écart entre les performances réelles des recettes et recettes fiscales prédit en utilisant un panel de 120 pays sur la période 2002-2018.
- L'analyse suivie est la même méthodologie que celle de Khwaja et Iyer (2014), c'est-à-dire Panel Corrected Standard Errors avec panel-level heteroskedasticity et contemporaneous correlation entre les panels. Toutefois, il ajoute des estimations pour les différents types d'instruments fiscaux, qui n'ont pas été produites par Khwaja et Iyer.
- Les données sur les recettes utilisées sont les statistiques des finances publiques (GFS) pour l'administration centrale uniquement.

Annexe IV : Dépenses fiscales de droit commun relatives à l'impôt sur les traitements et salaires (ITS)

Mesures dérogatoires	Références articles CGI
Salaire inférieur à 6 000 UM	Art 63 c
Abattement de 6 000 UM pour les salaires supérieurs 6 000 UM	Art 63c
Cotisations sociales, allocations familiales, cotisations CNAM exclues de la base	Art 63-3
Pensions d'invalidité de guerre, et pensions servies aux victimes de la guerre et à leurs ayants droit, rentes viagères attribuées aux victimes d'accidents de travail et la retraite du combattant	Art 63-2
Avantages en nature évalués à leur valeur réelle n'excédant pas 20% de la rémunération perçue.	Art 63-4
Indemnités pour charges gouvernementales et pour la fonction d'élus locaux.	Art 63-a
Indemnités autres que les indemnités de logement, de transport, de responsabilité et de fonction dans la limite d'un montant cumulé de 1 000 UM.	Art 63-b

Annexe V : Pension Reform Options Simulation Toolkit (PROST)

PROST modélise les cotisations de retraite, les droits, les recettes et les dépenses du système. Le modèle est conçu pour favoriser l'élaboration de politiques éclairées, en comblant le fossé entre l'analyse quantitative et qualitative des régimes de retraite. Il s'agit d'une boîte à outils informatique flexible, facilement adaptable aux circonstances d'un large éventail de pays. Le programme est conçu pour simuler le comportement des systèmes de retraite et peut évaluer leur viabilité financière en fonction de différents jeux d'hypothèses sur une longue période. Il permet de modéliser différentes options de réforme des retraites - des réformes "paramétriques" des régimes à prestations définies par répartition aux réformes systémiques, telles que l'introduction de régimes à cotisations définies et/ou à cotisations définies fictives entièrement financées. Le programme peut être adapté à un large éventail de circonstances nationales et peut traiter des simulations allant jusqu'à 100 ans et plus.

Comme pour tout modèle de simulation, les résultats de PROST dépendent largement de la nature et de la qualité des données ainsi que de l'ensemble des hypothèses utilisées pour les simulations. Depuis que PROST a été utilisé dans plus de 90 pays pour fournir des données quantitatives aux discussions sur la politique des pensions, sa méthodologie s'est avérée suffisamment robuste et sa flexibilité a permis une adaptation facile aux circonstances spécifiques des pays pour des tests de sensibilité et des comparaisons dans un large éventail de scénarios économiques et politiques.

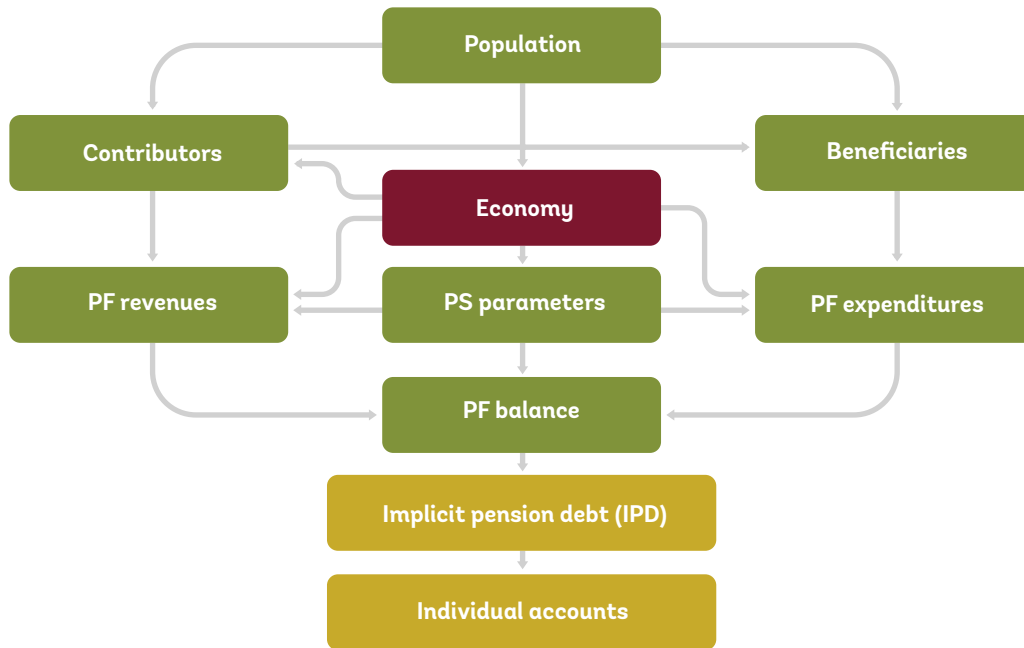
Modules d'entrée

Le modèle se compose d'un classeur d'entrée et de cinq modules de sortie. Du côté des entrées, l'utilisateur fournit des données spécifiques au pays sur les paramètres démographiques, économiques et liés au système de retraite, ainsi que des hypothèses sur leur comportement dans le futur. Ces informations sont saisies dans le fichier d'entrée avec huit feuilles de calcul intégrées :

Variable	Définition
Général	Variables économiques (PIB et croissance des salaires, inflation, taux d'intérêt), paramètres du système de retraite non spécifiques à l'âge (solde de la caisse de retraite et dépenses au titre des prestations au cours de l'année de base, âge de la retraite, taux de cotisation, règles d'indexation des pensions, etc.) et certaines variables démographiques ;
Population	Population de l'année de base par âge et sexe, taux de fécondité et de mortalité par âge et informations sur l'immigration.
La main d'oeuvre	Taux d'activité et de chômage spécifiques à l'âge et au sexe, ainsi que répartition des salaires et des pensions de vieillesse entre les cohortes d'âge et de sexe.
Pension	Informations spécifiques à l'âge et au sexe sur les cotisants au système de pension, les bénéficiaires, les taux de couverture et de retraite, les années moyennes de service à la retraite et les taux de remplacement des nouveaux bénéficiaires.
Profils	Informations sur les personnes représentatives, telles que le sexe, le cheminement de carrière, les salaires individuels, l'espérance de vie, etc.
Réforme générale	Paramètres généraux (non spécifiques à l'âge) pour la réforme systémiques
Pension de réforme	Paramètres spécifiques à l'âge pour la réforme systémique
Les facteurs	Tables actuarielles

De la manière la plus simplifiée, le schéma de calcul général peut être résumé comme suit:

Figure A.1.1 Schéma de calcul général



PROST suit des cohortes d'âge/genre uniques au fil du temps et génère des projections démographiques qui, combinées aux hypothèses du marché du travail, sont utilisées pour prévoir le nombre futur de cotisants et de bénéficiaires. Ceux-ci génèrent à leur tour des flux de revenus et de dépenses. Le modèle projette ensuite les soldes budgétaires et calcule la dette de retraite implicite. Les taux de cotisation requis et les taux de remplacement abordables pour le solde nul de la caisse de retraite pour chaque année de la période de simulation sont également calculés. Enfin, PROST produit des extraits liés aux individus - ce qu'un individu apporterait au système et ce qu'il / elle en retirerait dans le cadre des régimes PAYG DB et multi-piliers. Cela permet une analyse intra- et intergénérationnelle.

En fonction des caractéristiques du système de pension et de la disponibilité des données, l'utilisateur peut choisir la méthode de calcul de certaines des variables. En particulier, le nombre de contributeurs et de bénéficiaires peut être calculé selon la méthode «Stock» ou «Flux». Avec la méthode «Stock», pour chaque année, les stocks de contributeurs / bénéficiaires sont d'abord calculés, puis les entrées (nouveaux contributeurs / bénéficiaires) sont calculées au fur et à mesure des variations des stocks:

$$\text{Entrée } (a, t, g) = \text{stock } (a, t, g) - \text{stock } (a-1, t-1, g) + \text{sortie } (a, t, g)$$

Avec la méthode «Flux», les entrées sont calculées en premier, puis les stocks sont calculés comme les stocks de l'année précédente dans chaque cohorte d'âge / sexe ajustés pour les entrées nettes (entrées-sorties):

$$\text{Stock } (a, t, g) = \text{stock } (a-1, t-1, g) - \text{sortie } (a, t, g) + \text{entrée } (a, t, g)$$

où a = âge, t = année, g = genre

Comme `PROST garde une trace des années de cotisation de service accumulées par chaque cohorte, le nombre calculé de nouveaux retraités - quelle que soit la méthode utilisée - est ensuite ajusté de sorte que la durée totale de service accumulée par la cohorte soit égale à la durée totale de service réclamée. par la cohorte au moment de la retraite. Une fois le nombre de nouveaux retraités ajusté, le stock est recalculé selon la méthode «Flow».

L'utilisateur peut également choisir comment la prestation des nouveaux bénéficiaires est spécifiée - via une formule de prestation ou via des taux de remplacement spécifiques à l'âge et au sexe.

Modules de sortie

Comme mentionné ci-dessus, la sortie produite par PROST est organisée en cinq modules de sortie. Chacun des modules contient un certain nombre de feuilles de calcul Excel et un résumé graphique des principaux indicateurs de résultat

Variable	Définition
Projection de la population	Projections et pyramides démographiques, tables de mortalité, évolution de l'espérance de vie, taux de dépendance de la population, etc.
Structure démographique	Projections de la population active et de l'emploi, projections des cotisants et des bénéficiaires, structure démographique du système de retraite et taux de dépendance au système.
Finances de Monopillar	Tendances macroéconomiques, projections salariales, projections des prestations de retraite PAYG pour les retraités existants et nouveaux, recettes et dépenses du système de retraite, ajustements nécessaires des taux de cotisation et des taux de remplacement pour un solde courant nul et dette implicite des retraites.
Finances de plusieurs piliers	Projections des prestations de retraite pour les retraités nouveaux et existants Système sous chacun des trois piliers (PAYG conventionnel, PAYG notional et CD capitalisé), recettes et dépenses des piliers PAYG et capitalisés, dette de retraite implicite du système PAYG après la réforme, et résultats de la réforme (compare les projections de bénéfices et la capacité financière dans le cadre du PAYG monoparental et des scénarios multi-piliers).
Comptes individuels	Cotisations et prestations à vie et statistiques récapitulatives individuelles pour jusqu'à six personnes différentes spécifiées dans la feuille de saisie «Profils» sous le système PAYG (statutaire, avec taux de cotisation ajustés et avec prestations ajustées) et système à plusieurs piliers (pour ceux qui sont passés au système à plusieurs piliers) et ceux qui sont restés dans le système PAYG).

Estimation des indicateurs clés

Les graphiques suivants présentent une vue schématique du calcul et des sources des revenus et des dépenses. Les revenus de cotisation ont été calculés en fonction du taux de cotisation prescrit, des gains moyens de chaque cohorte d'âge et du nombre de cotisants dans chaque cohorte. Les dépenses sont calculées en fonction de la pension de l'année précédente, des règles d'indexation et des prestations d'entrée pour les nouveaux retraités.

Figure A.2.1 Estimation des revenus

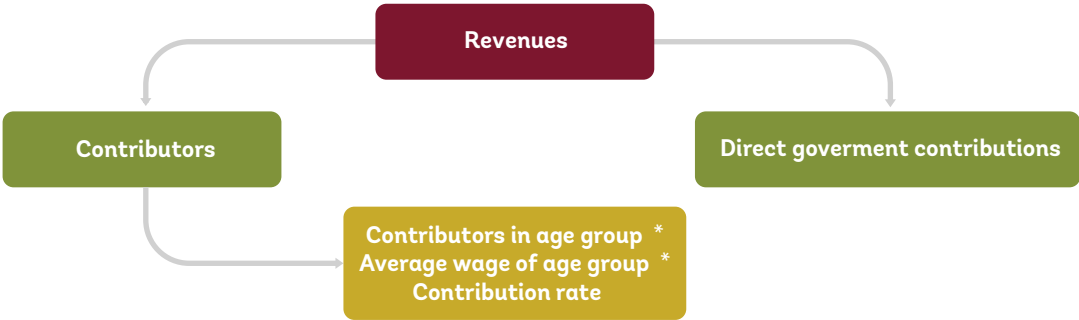
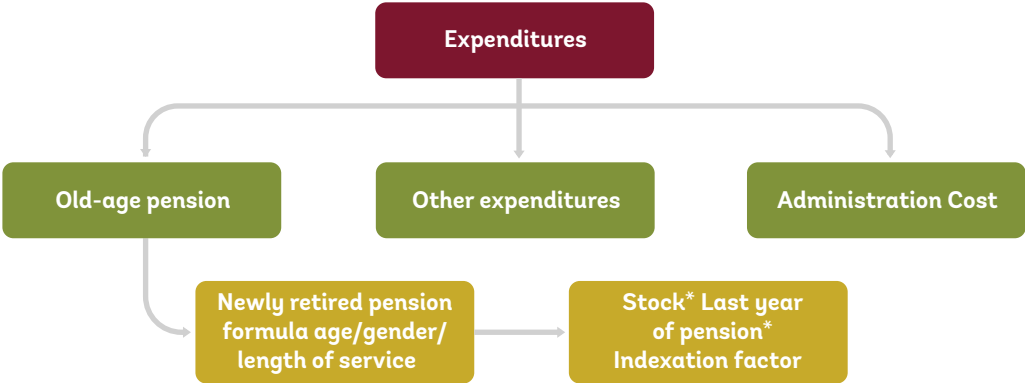


Figure A.2.2 Estimation des dépenses



Annexe VI : Données et hypothèses

Données démographiques et projections

Les projections démographiques sont basées sur les données de la Division de la population des Nations Unies pour la Mauritanie. Conformément aux tendances internationales observées, les taux de fécondité et de mortalité devraient diminuer avec le temps. Sur la base de ces hypothèses, la population devrait passer des 4,65 millions actuellement estimés à 13,4 millions d'ici la fin de la période de simulation, l'espérance de vie à la naissance passant de 63,9 à 70,4 ans aujourd'hui pour les hommes et de 67,2 à 75,6 ans aujourd'hui pour les femmes. Il convient de noter que les travailleurs du secteur formel, privé et public, ont généralement une espérance de vie plus longue que la population générale. En l'absence de données spécifiques sur ces groupes, les projections sont basées sur les projections démographiques globales.

	2020	2021	2022	2025	2030	2035	2040	2050	2060	2070	2080
Espérance de vie masculine à la naissance	63,9	64,0	64,1	64,4	65,1	65,7	66,3	67,4	68,4	69,4	70,4
Espérance de vie des hommes à 60 ans	16,0	16,0	16,0	16,0	16,2	16,3	16,5	16,8	17,2	17,5	18,0
Espérance de vie féminine à la naissance	67,2	67,4	67,5	67,8	68,7	69,6	70,3	71,8	73,1	74,3	75,6
Espérance de vie des femmes à 60 ans	17,7	17,7	17,7	17,8	17,9	18,1	18,3	18,7	19,2	19,8	20,5
Taux de croissance de la population totale	0,0%	2,5%	2,5%	2,4%	2,2%	2,1%	2,0%	1,8%	1,5%	1,3%	1,2%
Taux de croissance de 0 à 14 ans	0,0%	1,9%	1,9%	1,6%	1,2%	1,5%	1,4%	1,2%	0,9%	0,8%	0,6%
Taux de croissance dans 15 - Ret. Âge	0,0%	2,8%	2,8%	2,8%	2,7%	2,2%	2,1%	1,8%	1,6%	1,3%	1,2%
Taux de croissance à Ret. Âge +	0,0%	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%	3,5%	2,8%	2,8%	2,2%
Pop. Taux de dépendance	81%	81%	80%	78%	74%	71%	70%	70%	68%	67%	68%
Pop. Taux de dépendance - 0 à 14 ans / 15 ans à la retraite. Âge	72%	71%	71%	68%	64%	60%	58%	54%	51%	47%	45%
Pop. Taux de dépendance - Ret. Âge + / Âge 15-Ret. Âge	9%	9%	9%	10%	11%	11%	13%	15%	17%	20%	23%
Ratio de soutien: 15 ans-retraité. Âge / Ret. Âge +	10,8	10,7	10,6	10,1	9,5	8,7	7,9	6,5	5,8	5,1	4,4
Taux de fécondité total (enfants par femme)	4,3	4,3	4,2	4,1	3,9	3,7	3,5	3,2	3,0	2,8	2,6

Données économiques et hypothèses

Les hypothèses concernant les taux de croissance du PIB réel et l'inflation sont fondées sur:

	2020	2021	2022	2025	2030	2035	2040	2050	2060	2070	2080
PIB nominal (milliards MRU)	285	303	325	407	560	771	1062	2013	3816	7234	13715
Croissance du PIB réel	-.7%	3,4%	4,0%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%
Taux d'inflation	2,5%	2,8%	3,2%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%

Contributeurs

Système du secteur privé (CNSS) : Le scénario de référence suppose que les contributeurs en pourcentage de la population resteront constants tout au long de l'horizon de simulation. Cela signifie que le scénario suppose une extension de couverture nulle. Cependant, le nombre nominal total de cotisants devrait augmenter simplement parce que la population globale devrait augmenter. Le nombre de cotisants actifs devrait passer de 60 300 en 2020 à 226 000 en 2080. La population totale âgée de 15 à 59 ans devrait passer de 2,6 millions à 7,9 millions entre 2020 et 2080.

Système public de retraite : Le scénario de référence suppose que les cotisants croîtront à un taux égal à la moitié du taux de croissance de la population en âge de travailler (définie comme 15-59). Une augmentation nette positive des taux de la main-d'œuvre signifie que le nombre nominal total de cotisants continuera d'augmenter, ce qui soutient une augmentation des revenus de contribution PAYG.

Les bénéficiaires

Système de retraite du secteur privé (CNSS) : En 2020 - qui est l'année de référence pour les simulations - il y a 16 800 retraités, 5885 survivants et 6643 orphelins pour un total de 29 328 bénéficiaires. En 2019, il y avait 30124 bénéficiaires. *Système public de retraite* : En 2020 - qui est l'année de référence pour les simulations - il y a environ 21 000 bénéficiaires de vieillesse, 624 bénéficiaires d'invalidité et 6 900 bénéficiaires de survivants. Le nombre total de bénéficiaires en 2019 était de 29420.

Notes de modélisation PROST spécifiques au système.

Système de retraite du secteur privé (CNSS) :

Le scénario de réforme projetant les performances de la CNSS sous un plafond de contribution augmenté de 7000 MRU par mois à 15000 MRU par mois suppose qu'à partir de 2030, le plafond de contribution doublera environ tous les 10 ans - soit une augmentation d'environ 70% chaque décennie. Ces hypothèses reposent sur la mesure proposée pour augmenter le plafond de 7 000 à 15 000 MRU, ce qui représente une augmentation de 114%. Du fait que le plafond de cotisation simulé croît plus rapidement que le salaire moyen de l'économie, la part des cotisants gagnant au-dessus du plafond devrait également passer de 11% à 4% entre l'année de base et 2080.

Système de retraite du secteur public :

Les projections de référence incluent l'augmentation de l'âge de la retraite de 55 à 63 ans qui a été passée en août 2020. L'augmentation de l'âge de la retraite s'applique à ceux qui n'étaient pas à la retraite avant le 1er juillet 2020 et uniquement à ceux qui partaient à la retraite en raison de l'ancienneté, et non à ceux qui partaient à la retraite. avec des pensions

proportionnelles. Les projections incluent également l'augmentation des pensions de base en cours de paiement de 100 pour cent à compter de janvier 2021. Les résultats des projections supposent que les pensions en cours de paiement à partir de 2022 sont indexées à 100 pour cent sur la croissance des salaires nominaux. Si les pensions en cours de paiement sont indexées sur une base ad hoc toutes les quelques années, historiquement, les augmentations annuelles se sont rapprochées en moyenne de la croissance des salaires.

Alors que le relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 63 ans est déjà en vigueur, les participants peuvent toujours prendre leur retraite avec une pension proportionnelle à 55 ans s'ils ont accompli au moins 15 années de service. Par conséquent, l'âge de la retraite n'augmente que pour les retraités d'ancienneté qui représentent actuellement les deux tiers de tous les retraités. Mais comme les pensions proportionnelles sont calculées exactement de la même manière que les pensions d'ancienneté - la seule différence étant le nombre d'années de service - un plus grand nombre de participants pourraient choisir de prendre leur retraite avec une pension proportionnelle afin de prendre leur retraite avant le nouvel âge de la retraite de 63 ans. affectées par le changement de l'âge de la retraite à l'avenir, annulant effectivement au moins partiellement les effets de l'augmentation de l'âge de la retraite. Ce changement de comportement n'est pas supposé dans les projections présentées.

Annexe VII : Glossaire des termes relatifs aux régimes de pensions

Taux d'accumulation	Taux auquel le droit à pension est constitué par rapport au salaire par année de service dans les régimes liés aux revenus - par exemple, un soixantième du dernier salaire.
Taux de prestation	Le rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen, qui peut être exprimé par rapport au salaire moyen à l'échelle de l'économie ou au salaire moyen ou final spécifique de l'individu. Peut être entièrement financé ou non financé et théorique.
Prestation définie (PD)	Un régime de retraite avec une garantie de l'assureur ou de l'organisme de retraite qu'une prestation basée sur une formule prescrite sera versée.
Financement complet	L'accumulation de réserves de retraite totalisant 100 pour cent de la valeur actuelle de tous les engagements de retraite dus aux membres actuels.
Financement	Accumulation d'actifs à l'avance pour faire face aux engagements de retraite futurs.
Indexation	Augmentation des prestations par référence à un indice, généralement des prix, bien que dans certains cas des gains moyens.
Moyens - bénéfice testé	Une prestation qui n'est versée que si le revenu du bénéficiaire tombe en dessous d'un certain niveau.
Vieux - ratio de dépendance des personnes âgées	Le rapport des personnes âgées aux personnes en âge de travailler. Le taux de dépendance des personnes âgées peut se référer au nombre de personnes de plus de 60 ans divisé, par exemple, par le nombre de personnes âgées de 15 à 59 ans, le nombre de personnes de plus de 60 ans divisé par le nombre de personnes 30
Pay – as you go (par répartition)	Dans son sens le plus strict, un mode de financement par lequel les dépenses courantes sur les prestations de retraite sont payées à partir des recettes courantes d'une taxe affectée, souvent une taxe sur les salaires.
Taux de couverture de la pension	Le nombre de travailleurs contribuant activement à un régime contributif ou de retraite public, divisé par la population active estimée ou par la population en âge de travailler.
Gains ouvrant droit à pension	La partie de la rémunération sur laquelle les prestations de retraite et les cotisations sont calculées.
Portabilité	La possibilité de transférer les droits à pension accumulés entre les régimes
Taux de remplacement	La valeur d'une pension en proportion du salaire d'un travailleur au cours d'une période de base, telle que la ou les deux dernières années avant la retraite ou plus, ou le salaire moyen sur toute la vie. Désigne également la pension moyenne d'un groupe de retraités en proportion du salaire moyen du groupe.
Rapport de dépendance du système	Le ratio des personnes recevant des pensions d'un certain régime de pension divisé par le nombre de travailleurs cotisant au même régime au cours de la même période.
Maturation du système	Le processus par lequel un système de retraite passe de l'état immature, avec des jeunes travailleurs contribuant au système, mais avec peu de prestations étant versées puisque les personnes âgées initiales n'ont pas cotisé et ne sont donc pas éligibles aux prestations, à la maturité, avec la proportion de personnes âgées percevant des pensions relativement équivalentes à leur proportion de la population.
Pension forfaitaire universelle	Pensions payées uniquement sur la base de l'âge et de la citoyenneté, sans égard au travail ou aux cotisations.
Valorisation des gains	Méthode de réévaluation des gains en fonction de facteurs prédéterminés tels que la croissance totale ou moyenne des salaires pour tenir compte des variations des prix, des niveaux de salaire ou de la croissance économique Dans les systèmes par répartition, les pensions sont Si la période pour laquelle l'historique des gains entre dans le la formule de prestation est plus longue que le dernier salaire, les salaires réels gagnés sont généralement réévalués pour tenir compte de ces types de changements généralement basés sur un certain pourcentage du salaire moyen. Ce salaire moyen est calculé sur une certaine période, allant de la moyenne de la carrière complète au dernier salaire.
Période d'acquisition	Le temps minimum requis pour avoir droit à des prestations de pension complètes.

Annexe VIII : Rendement de l'éducation

L'estimation des rendements de l'éducation consiste à estimer un modèle de régression prédisant le logarithme du salaire horaire des individus en âge de travailler en fonction de leur niveau d'éducation et d'autres variables de contrôle. Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Variable dépendante : logarithme du salaire horaire	Coefficient
Niveau d'éducation	
Primaire	0.415*** (0.151)
Secondaire	0.657*** (0.186)
Supérieur	0.878*** (0.181)
Coranique	0.140 (0.145)
Mahadra	0.699*** (0.258)
Technique et professionnel	0.734*** (0.240)
Zone de résidence	
Nouakchott	0.398* (0.189)
Autre urbain	0.600*** (0.132)
Variables d'interaction entre niveau d'étude et zone de résidence	Oui
Autres variables	
Variables démographiques	Oui
Statut matrimonial	Oui
Nombre d'heures travaillées par semaine	Oui
Secteur de l'emploi	Oui
Catégorie socio-professionnelle	Oui

Signe de significativité : ***1%, **5%, *10*

Note : Variables démographiques incluent l'âge, l'âge au carré et le sexe

Source : Calculs des auteurs basées sur l'enquête de l'emploi et du secteur informel en Mauritanie en 2017

Annexe IX : Modèle tobit

La deuxième étape de l'analyse de l'efficacité relative de l'utilisation des ressources dans les écoles primaires publiques essaie d'identifier les facteurs qui peuvent affecter significativement l'efficacité des écoles. Un modèle tobit a été effectué, où le scores d'efficacité est la variable dépendante et des facteurs liés à l'environnement scolaire et aux compétences des enseignants sont les variables indépendantes (tels que la disponibilité des matériels didactiques, l'existence de l'électricité, des toilettes, les résultats des tests des enseignants en français, en arabe, en pédagogie en langue française ou arabe, et en mathématiques). Les résultats de cette estimation sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Modèle Tobit	Score d'efficacité
Ratio élèves-salle	-0.002*** (0.00)
Part des enseignants fonctionnaires	-0.002** (0.00)
Ratio élèves-enseignant	0.002 (0.00)
Note moyenne des enseignants en français	-0.001 (0.00)
Note moyenne des enseignants en arabe	-0.001 (0.00)
Note moyenne des enseignants en pédagogie en français	0.002** (0.00)
Note moyenne des enseignants en pédagogie en arabe	0.001(0.01)
Note moyenne des enseignants en mathématiques en français	0.001*** (0.00)
Note moyenne des enseignants en mathématiques en arabe	-0.001 (0.00)
Disponibilité des matériels pédagogiques	0.02 (0.02)
Existence de l'électricité	-0.02 (0.03)
Existence des toilettes	-0.02 (0.03)
Urbain	-0.04 (0.03)
Constante	1.14 (0.15)
Sigma	0.173*** (0.09)
Observations: nombre d'écoles primaires publiques	191

Signe de significativité : ***1%, **5%, *10%

Source : Calculs des auteurs basées sur l'échantillon des écoles primaires publiques ayant participé à l'IPSE.

Annexe X : Modélisation MAPIO pour le PIP mauritanien (2020-2022)

Le modèle s'appuie sur les données macroéconomiques de la Banque mondiale et du Gouvernement mauritanien pour produire des comptes monétaires, nationaux, budgétaires et de la balance des paiements, ainsi que sur le PIB et les dégonfleurs par secteur. Ensuite, les comptes sont projetés jusqu'en 2055 en utilisant des hypothèses prudentes et en reflétant les tendances historiques à long terme lorsque c'est possible. Deuxièmement, des hypothèses ont été formulées sur les flux probables de fonds PIP et leur impact sur l'économie (effets de la demande) et les avantages escomptés.⁹⁰

Les étapes sont résumées ci-dessous :

Étape 1: production des comptes de référence (input tables)

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

- Le déflateur du PIB a été désagrégé sur une base sectorielle et projeté de 2021 à 2055 sur la base d'un taux de croissance tendanciel simple.
- Le PIB réel a été projeté à partir de 2021-2055 par secteur sur la base d'hypothèses simples. Les secteurs ont été totaux pour nous fournir le PIB réel. Le PIB réel par secteur a ensuite été multiplié par leurs déflateurs respectifs du PIB pour obtenir le PIB nominal.
- Une fois les prévisions de croissance obtenues, des projections ont été faites pour les composantes de la demande du PIB : importations, exportations, investissements, consommation et économies. Les projections de la consommation privée ont ensuite été affinées à la suite de projections plus détaillées des importations, des exportations dans la balance des paiements et de la consommation et de l'investissement publics dans les comptes budgétaires.
- Des projections ont été faites pour la balance des paiements en fonction d'hypothèses, telles que les tendances historiques ou les actions. Des augmentations mineures ont été prévues pour le compte de capital et financier en raison de légères augmentations d'autres investissements publics.⁹¹
- De même, des projections prudentes pour les recettes et les dépenses ont été faites pour les comptes budgétaires, en supposant que le déficit est couvert par les emprunts intérieurs.
- Enfin, la croissance des réserves monétaires est calculée en fonction d'une relation exacte avec la balance des paiements et les comptes budgétaires.

Estimation du contrefactuel

En règle générale, l'incidence d'un programme est comparée au « contrefactuel », c'est-à-dire à ce qui se serait produit si le programme n'avait pas eu lieu. Pour ce faire, des comptes de base sont construits pour supprimer l'impact probable du PIP de tous les comptes principaux. Toutefois, les comptes de référence pour 2020-2022 n'incluaient pas les répercussions du PIP. Par conséquent, les comptes de référence demeurent inchangés.

Étape 2 : Production des feuilles de sortie (output tables)

Les feuilles de sortie tentent de saisir l'impact attribuable au PIP. En faisant une série d'hypothèses prudentes sur les flux et leur impact sur différents groupes de facteurs et secteurs économiques. En conséquence, il est en mesure de déterminer

⁹⁰ Par exemple, certains éléments de ligne sont supposés avoir une croissance stagnante. Par exemple, les projections pour le financement des donateurs sont fondées sur les tendances existantes, avec l'hypothèse d'aucun nouvel investissement supplémentaire.

⁹¹ On suppose que la balance des paiements (déficit ou excédent) est exclusivement financée par la NFA.

l'impact supplémentaire sur les comptes macroéconomiques : balance des paiements, monétaire, budgétaire, comptes nationaux, utilisation des ressources.

Plus précisément, les feuilles de sortie font des hypothèses :

- Sur le financement probable du PIP et ses conditions de financement pour modéliser les flux de dette.
- Évaluer l'impact probable du PIP sur les groupes de facteurs et les secteurs économiques. Plus précisément, des hypothèses sont formulées sur la composition des dépenses des types de ressources entre l'épargne, l'investissement, la consommation et les impôts.
- En outre, l'impact du PIP a été déterminé sur les prix et l'offre dans 5 secteurs économiques sélectionnés : la construction et les travaux publics, les transports, la fabrication, l'agriculture et les services. Un certain nombre d'hypothèses sont formulées :
- On suppose que les effets de la demande sont constants tout au long de la période. On suppose que les fournisseurs sont rationnels et augmenteront leur offre en fonction des flux PIP moyens au cours de la période de financement 2020-2022.
- La réponse à l'offre au cours de la première année survient lorsque la mise en œuvre du programme commence.
- On suppose qu'au début de l'effet de demande, les fournisseurs commenceront à investir et que la réponse de l'offre dans les années suivantes s'améliorera.
- Il convient de noter que, puisque cette analyse se penche uniquement sur l'impact du PIP de 2020-2022, on suppose que la réponse de l'offre disparaît en 2023 lors de la finalisation de ce PIP actuel.⁹²

Étape 3 : Produire les comptes macroéconomiques

Les feuilles de sortie constituent la base du calcul des comptes macroéconomiques, qui peut ensuite être comparé aux comptes de base, ce qui nous permet de comparer l'impact du PIP sur les principales variables macroéconomiques. En outre, il nous permet de générer des coûts et des avantages et d'effectuer une analyse du TRI pour estimer les :

- Le taux de rendement interne financier (FIRR);
- Le taux de rendement interne de l'économie budgétaire (EIRR);
- Le taux de rendement interne à l'échelle de l'économie budgétaire (EWIRR);

Un certain nombre d'hypothèses clés ont été formulées pour estimer l'impact du PIP sur les comptes macroéconomiques de 2020 à 2055 :

- On a supposé que les avantages du PIP s'accumuleraient à partir de 2023.
- Le rendement du PIP en termes d'augmentation du PIB serait d'environ 8 pour cent.
- L'augmentation du PIB prendrait la forme d'une hausse des exportations, de l'investissement, de la consommation et des impôts (voir le tableau 1 ci-dessous).

Feuille d'hypothèses de sortie

Une série d'hypothèses ont été utilisées pour évaluer l'impact supplémentaire du PIP sur les comptes macroéconomiques. Ces hypothèses ont été choisies en fonction de l'exactitude, de la simplicité et de la proportionnalité. La feuille d'hypothèses utilise des données dans la feuille d'entrées et d'avantages des feuilles de sortie.

⁹² Les effets sur les prix sont une proportion des effets de la demande. Pour plus de simplicité, les effets sur les prix et l'offre sont égaux à 100 pour cent. Par exemple, au cours de la première année (ou 2020 dans ce modèle), les effets sur les prix sont de 90 p. 100 pour le secteur de la construction, tandis que les effets sur l'offre sont de 10 p. 100. Au cours des années suivantes, les effets sur les prix devraient diminuer, tandis que les effets de l'offre augmenteront. On suppose que l'effet sur les prix persiste en raison des inefficacités décrites précédemment.

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

- Affectation des ressources publiques aux groupes de ressources.
- La consommation intérieure, les importations, les investissements, l'épargne et les recettes fiscales du groupe de ressources.
- La réponse de l'offre et des prix des entreprises par rapport à l'augmentation de la demande, qui varie selon le secteur.
- Réaffectation du PIB en raison de l'augmentation de la demande après la finalisation de la mise en œuvre du programme.
- L'allocation du PIB réel (en raison des avantages du programme) aux composantes du PIB.

(Voir tableau ci-dessous.)



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE