

Rapport sur la Situation Économique en Mauritanie

**Vers une consolidation budgétaire
qui améliore la gestion des
investissements publics et fortifie les
filets sociaux**



Février 2018

Rapport sur la Situation Économique en Mauritanie

**Vers une consolidation budgétaire
qui améliore la gestion des
investissements publics et fortifie les
filets sociaux**



LA BANQUE MONDIALE

BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE



Ce document a été préparé par une équipe composée de Wael Mansour (Économiste du pays et chargé du projet), Aline Coudouel (Économiste Principal), Matthieu Lefebvre (Spécialiste Senior de Protection Sociale), El Hadramy Oubeid (Spécialiste du Secteur Public) et Julien Gallant (Consultant de PPP). L'équipe tient à remercier Paolo Zacchia (chef de programme) et Christine Richaud (Économiste Principale) pour leurs précieux commentaires.

Ce rapport a été préparé sous la supervision de Lars Christian Moller (Directeur de la Pratique Macroéconomie Investissement et Commerce en Afrique de l'Ouest), Louise Cord (Directrice des Opérations Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mauritanie, Sénégal), and Laurent Msellati (Représentant Résident).

Table des Matières

Messages Principaux vi

Première Partie : Développements Économiques Récents 1

1.1 L'évolution de la croissance	1
1.2 Les développements du secteur extérieur	4
1.3 Les développements monétaires et le secteur financier	6
1.4 Les développements budgétaires	10
1.5 Perspectives 2018-2020 et risques	13
Annexes 1 : Indicateurs macroéconomiques	16

Deuxième Partie : Aperçu de la Gestion des Investissements Publics en Mauritanie 18

2.1 Un contexte dominé par une expansion des ressources	18
2.2 Amélioration des allocations budgétaires	19
2.3 La répartition sectorielle des dépenses d'investissement	20
2.4 Diagnostic du cadre de la gestion de l'investissement public	24
2.4.1 L'architecture institutionnelle et organisationnelle	25
2.4.2 Programmation et sélection des projets	25
2.4.3 Marchés publics	27
2.4.4 Exécution et suivi de projets	30
2.5 Conclusion	31
Annexe 2 : Répartition sectorielle des investissements public	32

Troisième Partie : Mettre en Place des Filets Sociaux Pérennes et Efficaces pour Réduire la Pauvreté Extrême et Protéger les Ménages Vulnérables des Chocs 33

3.1 Les filets sociaux, outils de lutte contre l'extrême pauvreté et de protection contre les chocs	33
3.1.1 Réduire l'extrême pauvreté et la vulnérabilité aux chocs en Mauritanie	33
3.1.2 Les filets sociaux sont efficaces pour réduire la pauvreté	34
3.1.3 La Mauritanie peut bâtir sur des bases solides pour développer un système de filets sociaux	35
3.2 Cinq actions clefs pour un système de filets sociaux efficient et efficace	36
Action 1 : Adopter une stratégie de financement	37
Action 2 : Rationaliser certains programmes qui ne répondent pas aux exigences d'efficience	38
Action 3 : Étendre le registre social sur l'ensemble du territoire	41
Action 4 : Étendre le programme de transferts sociaux Tekavoul	42
Action 5 : Mettre en place un dispositif national de réponse aux chocs	44
3.3 Conclusion	45
Annexe 3 : Analyse de l'impact des subventions énergétiques	46

Messages Principaux

1. Le Rapport sur la Situation Économique en Mauritanie (RSEM) est une nouvelle publication périodique de la Banque mondiale (BM) qui souligne les tendances économiques récentes et discute des problèmes de développement pertinents pour le pays. Le RSEM se sert des rapports analytiques existants de la BM pour présenter des problèmes économiques et sociaux actuels. Le RSEM est destiné au grand public et sert de véhicule pour lancer un débat factuel sur les choix économiques parmi les principaux acteurs nationaux surtout entre les décideurs politiques et les citoyens. Les opinions et les projections exprimées dans le rapport sont celles des auteurs et ne représentent pas celles du Conseil d'administration de la BM ni du Gouvernement mauritanien.

2. Cette première édition du RSEM présente un compte rendu de la situation économique en 2017 et aborde la question de la consolidation budgétaire à travers l'angle des investissements publics et des dépenses sur les filets sociaux. Comme discuté dans ce rapport, la consolidation budgétaire est la clé de la stabilité macroéconomique et de la croissance à long terme. Pour réussir cette consolidation, le gouvernement doit mettre en place : i) un système efficace de gestion des investissements publics qui assure la sélection des projets ayant les meilleurs rendements économiques et sociaux ; ii) un programme de filets sociaux qui protège les pauvres contre les risques de déséquilibre budgétaire, renforce leur capital humain et leurs capacités économiques et est plus rentable que le système existant. Ainsi, le RSEM est composé de 3 parties. Partie 1 - développements économiques récents. Partie 2 – Un aperçu sur la gestion des investissements publics ; Partie 3 - mettre en place des filets sociaux pérennes et efficaces.

Partie 1:

Développements économiques récents

3. L'activité économique semble reprendre avec l'amélioration de la consommation privée et la reprise graduelle des prix internationaux du fer et du cuivre, ainsi que la bonne tenue de l'activité économique non extractif. En 2017, la croissance du PIB est estimée à 3,5%, en hausse par rapport à 2,0% en 2016, tirée par la pêche, le commerce et les industries manufacturières. L'inflation pour sa part a atteint 2,4% en 2017, en hausse par rapport à 1,5% en 2016. Cette hausse reflète surtout les prix des denrées alimentaires importées et l'effet de la dépréciation continue de l'Ouguiya.

4. Cette reprise est plutôt lente et compromet les gains en termes de réduction de la pauvreté accrue entre 2008 et 2014, durant la période du boom minier. En effet, les estimations de la BM montrent que la réduction de la pauvreté s'est presque figée en 2017 mais que le nombre absolu des pauvres continue d'augmenter. Avec une économie qui semble avoir aussi du mal à créer de l'emploi, ces résultats aggravent les tensions sociales et mettent en évidence la nécessité d'accélérer la croissance, d'investir dans le capital humain et de réformer les filets sociaux pour améliorer les conditions de vie des populations les plus pauvres et les plus vulnérables, les protéger des chocs, et les doter de nouvelles opportunités économiques.

5. Les pressions extérieures sur la balance des paiements ont nettement diminué en 2017 grâce à un rebondissement des prix du fer et à la politique de consolidation budgétaire qui a permis une réduction des importations notamment ceux des équipements de construction. Ainsi, le déficit du compte courant (DCC) s'est réduit de 15,8% du PIB en 2016 à 11,0% en 2017. Néanmoins, l'ampleur du DCC pose un défi car elle nécessite une mobilisation importante de financement dont les sources les plus prépondérantes restent les investissements directs étrangers (IDE) et les emprunts extérieurs. Ainsi en 2017, le ralentissement des décaissements d'emprunts étrangers liés aux projets d'investissements publics a contribué à une baisse modérée des réserves en devises, passant de 5,2 mois d'importation en 2016 à 5,1 mois en 2017. Ce niveau de réserves reste toutefois confortable et au-dessus de la cible de la BCM.

6. L'ampleur du DCC, la faiblesse des exportations non extractives, et une certaine rigidité dans le fonctionnement du marché des devises étrangères ont affaibli la capacité de la Mauritanie à réagir face au choc des termes de l'échange. Cette dynamique a impacté la capacité du pays à financer ses besoins extérieurs et l'a conduit auparavant à recourir à des prêts non concessionnels pour accroître les réserves en devises de la BCM au prix d'une augmentation de la dette publique. De plus, le manque d'outils de gestion monétaire a rendu la politique monétaire moins efficace pour amortir les chocs et intervenir pour atténuer les contraintes de liquidité domestique. Face à ces problèmes, la BCM a élaboré un plan de réformes triennal, visant à remédier à ces lacunes. Ces réformes ont bien commencé, mais le rythme pourrait être considérablement accéléré.

7. Dans le but de s'attaquer à une dette publique croissante et d'assurer la stabilité macroéconomique, le Gouvernement a maintenu une politique budgétaire prudente axée sur l'élargissement de l'assiette fiscale et le contrôle des dépenses. Ce plan a réussi, et pour une deuxième année consécutive le solde budgétaire primaire en 2017 est resté excédentaire à 1,2% du PIB. Aidé par la reprise des recettes minières et les recettes de pêches ainsi que par des économies sur les dépenses opérationnels, l'ajustement principal est venu des investissements publics qui ont chuté de 3,3% du PIB en 2 ans. Ce résultat a abouti à une réduction du ratio de la dette, pour la première fois depuis une décennie, de 99,1% du PIB en 2016 à 93,6% en 2017. Mais, le risque de surendettement reste élevé, ce qui justifie une continuation de la politique budgétaire actuelle.

8. Les perspectives de croissance pour 2018-2020 s'appuient sur des réformes structurelles auxquelles le gouvernement s'est engagé. Des réformes qui se focalisent sur le climat des affaires, l'amélioration de la compétitivité, et la stabilité macroéconomique. Si elles sont exécutées, la croissance atteindra graduellement 5,2% en 2020. Cette reprise bénéficiera du rebond anticipé des prix des matières premières et de l'augmentation des IDE notamment ceux liés aux découvertes gazières et à l'expansion de la production minière. Cette reprise devrait être accompagnée par des réformes sur la gestion des investissements publics pour augmenter leur efficacité et par certains partenariats public-privé. Elle suppose aussi que le soutien financier des bailleurs augmentera selon le nouveau plan de développement national, la Stratégie de croissance accélérée et de prospérité partagée (SCAPP). Malgré ce progrès, le taux de croissance anticipé doit être plus ambitieux pour soutenir une réduction continue de la pauvreté et la création d'emploi. Ainsi un focus doit être fait sur les politiques favorisant la croissance afin que la Mauritanie rattrape ses homologues et atteigne son objectif de pays émergent.

9. Ces perspectives font faces à des risques remarquables. Le premier est celui de la volatilité des prix des matières premières ; une incertitude qui peut avoir un effet négatif sur les IDE attendus dans le secteur extractif. Le second risque est celui de la capacité administrative d'exécuter les réformes attendues surtout celles liées à la stabilité macroéconomique et à la participation du secteur privé. Un échec sur ce plan aura des conséquences importantes sur l'économie et sa capacité à générer de l'emploi ; ce qui augmentera les tensions

politiques et sociales. Le programme de réformes ambitieux mis en avant reste un défi pour la Mauritanie et repose sur une forte volonté politique d'accommoder un environnement mondial qui change, et sur la capacité de l'Administration mauritanienne à consulter, communiquer et réaliser ces réformes.

Partie 2

Gestion des investissements publics

10. L'investissement public (IP) est considéré comme l'un des piliers majeurs du développement économique de la Mauritanie. Durant les cinq dernières années, les crédits d'investissements cumulés octroyés à l'IP ont totalisé plus de 90 milliards de MRU. Aujourd'hui, l'IP compte pour plus de 40 % du budget de l'État et représente plus de 25 % de l'investissement global dans le pays. En accélérant l'accumulation de la dette publique, cet IP a un coût budgétaire élevé et n'a abouti qu'à une croissance moyenne plutôt faible de 4,3 %. Ce résultat non souhaité émane des problèmes structurels tout au long du cycle de gestion de l'IP. Ces contraintes affectent l'efficacité et le rendement économique du portefeuille des projets publics en Mauritanie.

11. La répartition sectorielle des dépenses d'investissement a été plus favorable aux projets d'infrastructure surtout dans les secteurs de l'agriculture, l'énergie et le transport, notamment les projets de routes. Plusieurs projets structurants ont été réalisés et ont conduit à une transformation du pays entre autres au niveau de la connectivité des régions et le désenclavement des zones rurales, l'augmentation de la capacité de production d'électricité, et l'augmentation importante des zones d'agriculture irrigués. Mais, le focus sur les infrastructures a laissé peu de marges au profit des secteurs clef comme l'éducation, la santé et les filets sociaux. Le développement de ces secteurs est impératif à la soutenabilité de la croissance et la prospérité future du pays. Ainsi, une attention particulière sera portée à l'équilibrage des investissements entre les secteurs prioritaires afin d'augmenter le rendement économique et social du PIP.

12. Le diagnostic du cadre de la gestion de l'investissement public (GIP) révèle de nombreux goulets d'étranglement qui se manifeste sur plusieurs plans :

i. **Sur le plan institutionnel** : le manque des ressources humaines ainsi que les changements fréquents dans les domaines de compétence des ministères et notamment entre les ministères des Affaires économiques, du Budget et des Finances ont affaibli la coordination entre les différents services, et ont abouti vers un processus faible de priorisation de projets.

ii. **Sur le plan de la programmation et de la sélection des projets** : des contraintes surtout au niveau de l'arbitrage entre les projets et leur mode de financement qui n'est pas nécessairement guidé par les stratégies sectorielles, le manque de budgétisation pluriannuelle, et la faible capacité administrative pour entamer des études de faisabilité détaillée des projets.

iii. **Sur le plan des marchés publics** : le processus des marchés publics souffre des plusieurs incohérences relatives à la délimitation des attributions des organes de passation des marchés publics ainsi que leurs compositions, leurs modalités de fonctionnement, et l'absence de décrets d'application de la loi sur la délégation des ouvrages. Les réformes mises en place en Octobre 2017 commencent à remédier à cela.

iv. **Sur le plan de l'exécution et du suivi de projets** : l'absence de règles harmonisées d'exécution réduit l'efficacité de la mise en œuvre des projets, augmente leur coût, et réduit la transparence. De plus malgré les textes qui régissent cette fonction, l'évaluation systématique et méthodique des projets manque toujours. Les indicateurs de performance, utilisés actuellement par les autorités, ne ciblent que les aspects administratifs des projets, comme le décaissement et le démarrage des activités, et n'évaluent ni le montage technique, ni les rendements économiques et sociaux.

13. Conscient de cette contrainte, le Gouvernement a récemment montré une bonne volonté politique de réformer le cadre de GIP en prenant certaines mesures pour le redresser. Mais, les défis restent nombreux et requièrent des réformes structurelles profondes. À cet effet, trois axes de réforme sont recommandés :

- **Axe 1 : Approfondir le processus d'évaluation des projets.** Entreprendre une évaluation ex ante détaillée basée sur des critères quantitatifs standardisés intégrant les aspects économiques, sociaux et environnementaux surtout pour les grands projets. De plus, une évaluation ex post est également nécessaire pour mieux appréhender les coûts-avantages portant surtout sur les aspects économiques, financiers et les délais de réalisation. Pour cela, il faut doter les ministères de moyens pour assurer convenablement le suivi physique des projets ; faire des audits techniques et financiers.

- **Axe 2 : Etre plus sélectif dans le choix des projets.** Aligner le PIP avec les priorités nationales de la SCAPP et établir un système budgétaire et comptable pluriannuel pour améliorer la programmation financière et le déploiement ponctuel du budget et assurer un suivi effectif des dépenses en capital.

- **Axe 3 : Améliorer l'efficacité de l'exécution des projets.** Augmenter l'absorption des crédits extérieurs d'investissements ; démarquer les procédures pour mieux gérer le flux de travail et réduire les délais ; et harmoniser les textes de la mise en œuvre de la procédure de passation de marche avec la loi, en intégrant la programmation des marchés publics dans le processus budgétaire, et en renforçant l'égalité d'accès à la commande publique.

Partie 3

Filets sociaux

14. La Mauritanie a progressé dans la voie de l'éradication de l'extrême pauvreté. Cependant, en accord avec la Stratégie Nationale de Protection Sociale et la SCAPP, le renforcement du dispositif de la protection sociale reste plus que jamais nécessaire pour atteindre l'objectif d'éradication de la pauvreté et d'appui aux personnes en grande vulnérabilité.

15. Les filets sociaux ont un impact sur les ménages à travers trois types de canaux : équité, résilience, et opportunités. En termes d'équité, les filets sociaux permettent d'améliorer la consommation des ménages, mais aussi d'impulser une amélioration des économies locales. En termes de résilience, les programmes aident à renforcer les capacités des ménages à faire face aux chocs. En termes d'opportunités, ils augmentent l'utilisation des services de santé et l'inscription et la présence à l'école. D'autre part, les programmes ont aussi un impact démontré sur les capacités productives des ménages. Les bénéficiaires tendent à développer ou étendre leurs activités indépendantes et à travailler plus dans leurs exploitations familiales.

La Mauritanie part sur de bonnes bases : capacité à mobiliser des ressources, expérience opérationnelle, stratégie, et engagement politique fort. Consolider cet existant et développer un dispositif efficace de lutte contre pauvreté et vulnérabilité requiert 5 actions :

Action 1 : Adopter une stratégie de financement qui utilise une panoplie d'instruments pour répondre aux besoins fixes (pauvreté chronique) et variables (réponse aux chocs). Pour déployer une politique de protection sociale efficace, le gouvernement doit s'engager dès à présent à financer le système de filets sociaux – Registre Social, programme Tekavoul, dispositif de réponse aux chocs – en mobilisant les fonds nécessaires et en mettant en place les outils de financements adaptés. Le déploiement du Registre Social et du programme Tekavoul sur l'ensemble du territoire nécessite la mobilisation progressive d'un budget annuel de 11 à 13 milliards d'Ouguiyas d'ici 2021.

- **Action 2 : Rationaliser certains programmes qui ne répondent pas aux exigences d'efficacité.** Rationaliser les programmes qui ne ciblent pas bien les pauvres, ont des coûts opérationnels élevés permettra d'améliorer l'efficacité des dépenses et de maximiser l'impact sur la pauvreté et vulnérabilité. Par exemple, les subventions butane et électricité sont régressives et accentuent les inégalités car plus de 25% des subventions vont aux 10% plus riches tandis que 1 à 2 % vont aux 10% les plus pauvres. Les boutiques EMEL sont mieux distribuées mais continuent à profiter aux riches plus qu'aux pauvres en valeur absolue. De plus, l'efficacité du programme EMEL est limitée, car les subventions ne représentent plus que 40% du budget, alors que les coûts opérationnels en représentent la majorité. La réforme des subventions de butane, de l'électricité, et du programme EMEL (qui représentaient respectivement 0,8, 0,6 et 1,4 milliards MRU en 2014) permettrait de dégager des ressources considérables et contribuer à financer les filets sociaux, tout en améliorant l'efficacité de la dépense publique.

- **Action 3 : Étendre le Registre Social sur l'ensemble du territoire puis le mettre à jour régulièrement,** pour doter la Mauritanie d'un outil de ciblage efficace tout en rationalisant les coûts et délais des programmes ciblés du gouvernement et de ses partenaires.

- **Action 4 : Étendre progressivement le Programme National de Transferts Sociaux (Tekavoul)** sur l'ensemble du territoire, en enrôlant progressivement 100.000 ménages extrêmement pauvres dans des cycles d'appui de 5 ans.

- **Action 5 : Mettre en place un dispositif de réponse aux chocs** afin d'appuyer les ménages affectés par les chocs cycliques, en particulier ceux liés au changement climatique. Ce dispositif doit inclure un mécanisme d'alerte précoce, un dispositif institutionnel d'élaboration et de coordination des plans de réponse, un mécanisme de ciblage, un/des programmes, et des outils de financement.

16. Le système de filets sociaux est un outil essentiel pour éliminer l'extrême pauvreté en investissant dans le capital humain des populations mauritaniennes et en diminuant l'impact humain et économique des crises et catastrophes. C'est un investissement productif rentable pour les générations futures.

Première Partie

Développements Économiques Récents

1.1

L'évolution de la croissance

Une reprise économique moyenne en 2017 qui reste insuffisante pour maintenir les gains de réduction de la pauvreté.

1. **La Mauritanie semble enfin émerger de la période du choc minier.** La Mauritanie a connu un boom minier entre 2006 et 2013 qui a vu la part des investissements dans le PIB atteindre 42 % en moyenne, bien supérieure à celle de l'Afrique subsaharienne et de la région du Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (19 et 27 %, respectivement)¹. Ainsi la formation brute de capital a été le principal moteur de la croissance réelle durant cette période (figure 2). Cet investissement a éclipsé la consommation privée en augmentant presque trois fois plus rapidement ; un résultat qui soulève tout de même des questions quant aux bénéfices de ces investissements et à leur aptitude à stimuler le bien-être des ménages mauritaniens. D'autre part, la contribution de la demande extérieure nette² à la croissance réelle durant le boom a été largement négative, en moyenne 2,3 %, reflétant ainsi une exportation non diversifiée, et une grande dépendance aux importations surtout les intrants et les biens d'équipements alimentés par la croissance du secteur extractif. Dans le second semestre de 2014 et suite à l'écroulement des prix internationaux des minerais, le pays a connu un choc brutal des termes de l'échange (TdE) qui a entraîné un effondrement des exportations et de l'investissement, surtout privé, et ainsi provoqué un ralentissement considérable de la croissance. Cette chute aurait été plus prononcée si les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche n'avaient pas connu une croissance forte de 4.7 % au cours des années 2015 et 2016 (figure 1). En fin de 2017, la Mauritanie semble tourner cette page. Mais ce choc a exposé un nombre de vulnérabilités macroéconomiques fondamentales qui, si elles ne sont pas traitées convenablement par des réformes économiques structurelles, risquent d'anéantir les progrès réalisés par le pays au cours de la dernière décennie.

¹ Source : Banque mondiale, Indicateurs de Développement Mondial (2017).

² Calculée selon Exportations moins Importations.

Figure 1 : Contribution sectorielle à la croissance de PIB (%)

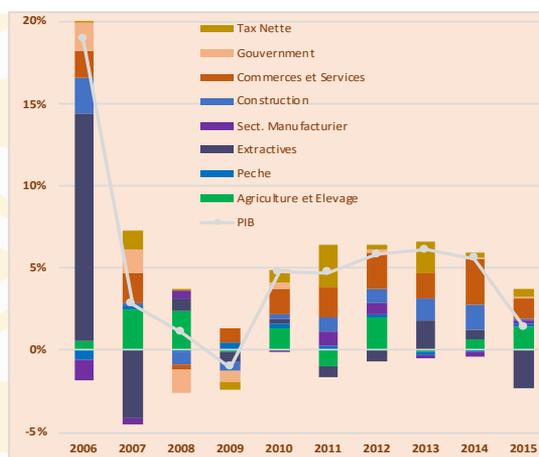
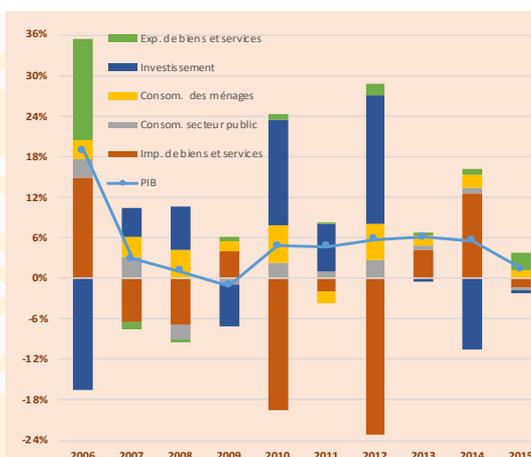


Figure 2 : Contribution à la croissance du PIB des composantes de la demande agrégée



Source : Office National des Statistiques (ONS), estimations et calculs du personnel de la Banque mondiale.

2. L'activité économique à repris lentement en 2017 grâce à l'amélioration progressive de la consommation privée et à la performance des secteurs de pêche, du commerce et des industries manufacturières. En 2017, la croissance du PIB est estimée à 3,5%, contre 2,0% en 2016 et 1,4% en 2015. Néanmoins, cette reprise reste fragile car les contraintes de liquidité sur le marché domestique, résultant de la consolidation budgétaire et d'une politique monétaire inefficace, continuent de freiner l'élan de la croissance, qui demeure de ce fait en dessous de celle observée dans le continent Africain (figure 3)³. Du côté de l'offre, la pêche⁴, le commerce et les industries manufacturières restent les principaux moteurs de la croissance. Ils compensent la performance du secteur de la construction⁵ affectée par la réduction des investissements publics, et de la production minière en baisse à la suite des problèmes opérationnels de la Société Nationale Industrielle et Minière (SNIM)⁶ ainsi que par la chute continue de la production pétrolière, une activité qui devrait complètement s'arrêter à la fin de 2017⁷. Dans ce contexte, le PIB non extractif devrait atteindre 4% en 2017, contre 2,5% en 2016, contrebalançant une baisse de 0,1% de la croissance réelle du secteur extractif (tableau 1). Du côté de la demande, la reprise de l'activité économique est tirée par l'amélioration de la consommation privée comme l'indique l'augmentation de la masse monétaire (M2) et de la consommation de gasoil, respectivement de 12.6 et 4.7 % au cours des 8 premiers mois de 2017 (a/a). Ces développements ont compensé la baisse continue de l'investissement public au cours de la même période.

³ La moyenne étant de 3.7%.

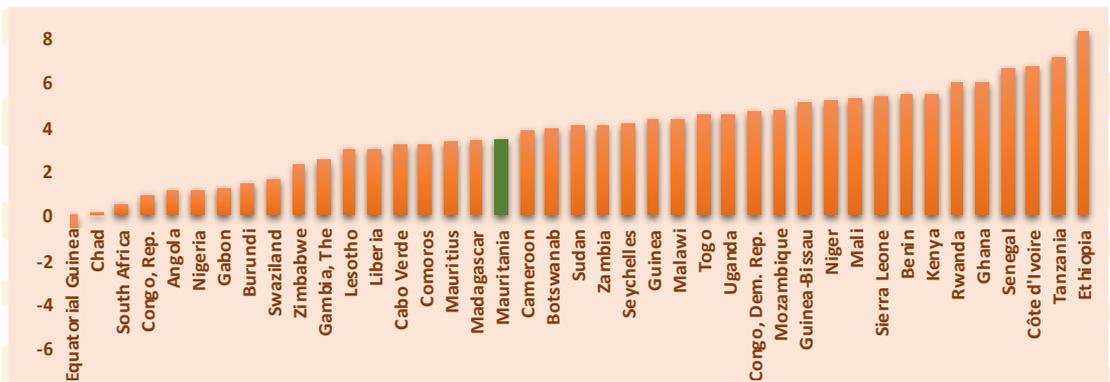
⁴ La production halieutique a augmenté de 72 % au cours du premier semestre de 2017 année-en-année (a/a).

⁵ L'importation de ciment a baissé au cours des 8 premiers mois de 2017 par 32% (a/a), tandis que celle du clinker a augmenté de 33.6%.

⁶ La production du fer par la SNIM et du cuivre par MCM a baissé de 8 et 24 % au cours des 8 premiers mois de 2017 (a/a).

⁷ La production de pétrole de Chinguetti a chuté de 17.6 % au cours des 8 premier mois de 2017 (a/a).

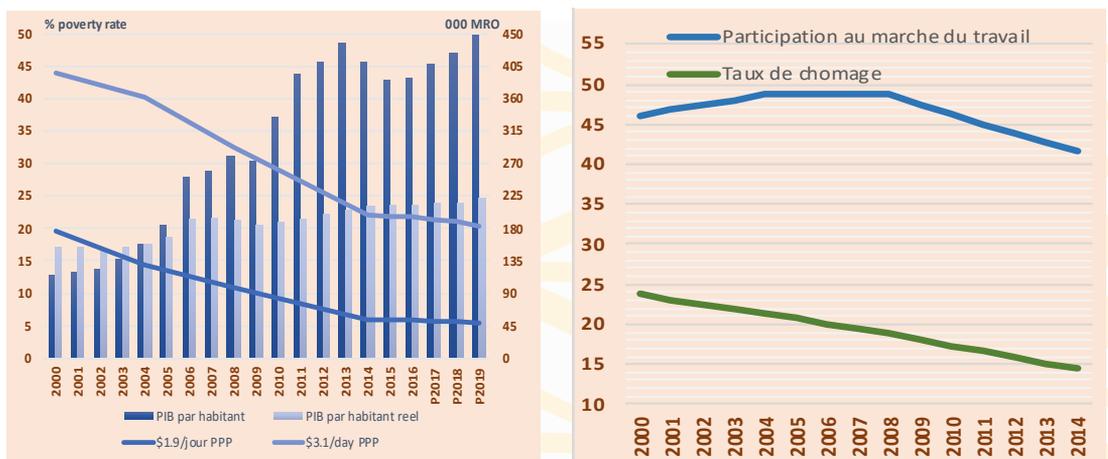
Figure 3 : Croissance du PIB en Afrique en 2017 (%)



Source : Banque mondiale GEP (2017)

3. **Mais, cette reprise reste plutôt lente et met en danger les gains obtenus en termes de réduction de la pauvreté.** Après la baisse continue de la pauvreté entre 2008 et 2014, les estimations de la Banque mondiale montrent que la réduction de la pauvreté s'est presque figée en 2017 (figure 4). En utilisant des repères internationaux de pauvreté de 1,9 dollar par jour (repère inférieur) et de 3,1 dollars par jour (repère supérieur), le taux de pauvreté se situe aujourd'hui respectivement à 5,7 et 21,7 %⁸. Bien que la croissance « pro-pauvre » dans le secteur de l'élevage ait protégé les moyens de subsistance d'une grande partie des populations pauvres, cette stagnation des taux de pauvreté résulte d'une faible performance du secteur agricole, d'un resserrement budgétaire et, surtout, d'une stagnation du revenu national moyen représenté par une croissance du PIB par habitant quasi nulle. Après des années de forte croissance, notamment au cours de la période du boom minier, le revenu par habitant est passé de seulement 38.573 MRU en 2015 à 38.879 MRU en 2016 (figure 4). Cela résulte directement de la forte croissance de la population⁹, de la faible croissance de l'activité économique, et d'une dynamique défavorable des termes de l'échange qui ont réduit le PIB nominal au cours des deux dernières années. Ce résultat contribue à annuler une partie des gains que le pays a enregistré au cours de la dernière décennie en matière de réduction de la pauvreté.

Figure 4 : Taux de pauvreté et PIB par habitant **Figure 5 : Marché du travail (%)**



Source : ONS, enquête auprès des ménages en 2000, 2008 et 2014. Extrapolations et calculs du personnel de la Banque mondiale.

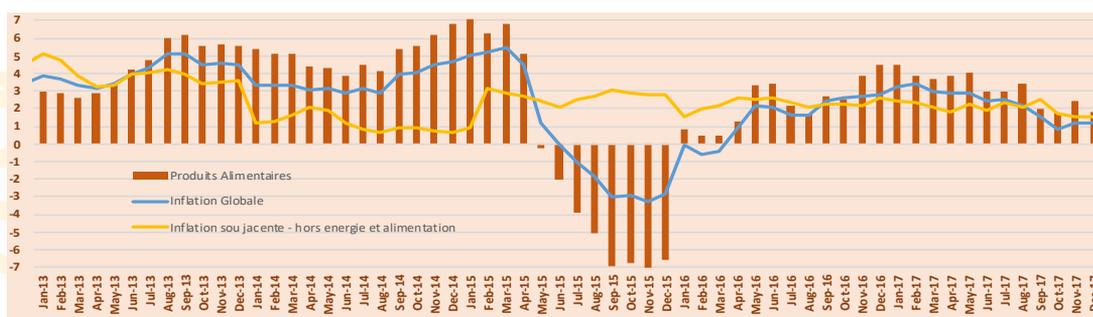
8 Source : Perspectives de la macro-pauvreté de la Banque mondiale (printemps 2017). Les repères ont été calculés sur la base de la Parité de Pouvoir d'Achat (PPA) de 2011.

9 Le taux de fécondité présentait un taux élevé de 4,5 % en 2015. Source : Indicateurs de développement mondial.

4. **En outre, l'économie mauritanienne semble avoir aussi du mal à créer suffisamment de l'emplois pour ses citoyens.** Bien que la baisse du taux de chômage soit notable depuis le début du boom minier en 2006¹⁰ (figure 5), cette baisse masque un déclin continu de la population active, notamment parmi les femmes et les jeunes, ce qui peut avoir un effet néfaste sur les gains en termes de réduction de pauvreté et, plus important encore, sur la paix sociale. Cela met en évidence la nécessité d'accélérer la croissance, d'investir dans le capital humain et de réformer les filets sociaux non seulement pour protéger les populations les plus pauvres et les plus vulnérables aux chocs et réformes, en particulier en période de stagnation, mais aussi pour les doter d'opportunités économiques.

5. **L'inflation reste jusqu'à présent modérée, mais des pressions croissantes proviennent de l'augmentation des prix des denrées alimentaires.** En 2017, l'inflation globale a augmenté de 1,5% en 2016 à 2,3% en 2017, tandis que l'inflation sous-jacente¹¹ a enregistré 2,1% au cours de l'année (figure 6). Deux facteurs alimentent cette inflation. Tout d'abord, l'augmentation de 3,2 % des prix des produits alimentaires, accentuée par la pénurie de poissons suite à la décision du Gouvernement de ne plus renouveler les permis de pêche artisanale aux pêcheurs étrangers. Ensuite, la dépréciation progressive de l'Ouguiya depuis 2015 contribuant à l'augmentation des prix à l'importation. Les produits alimentaires constituent en moyenne 51 % du panier de consommation des ménages. Par conséquent, la hausse de leur prix a un impact particulièrement important sur le pouvoir d'achat de la population et surtout des pauvres. Mais, le niveau d'inflation reste jusque-là modéré, ce qui constitue généralement une période plus propice aux réformes car elle adoucit l'impact sur les groupes les plus vulnérables de la société, surtout quand il s'agit de prendre des décisions visant à resserrer la politique budgétaire et adopter des politiques monétaires et de change plus flexibles. Ainsi, une accélération des réformes est nécessaire tout en profitant de cette courte période d'opportunité avant que les pressions inflationnistes ne s'intensifient.

Figure 6 : Fluctuation annuelle des prix (%)



Source : Office Nationale des Statistique (ONS), calculs du personnel de la Banque mondiale.

1.2

Les développements du secteur extérieur

Jusqu'à présent, le solde extérieur s'est amélioré, atténuant la pression sur les réserves en devises de la banque centrale. Toutefois, les besoins de financement du déficit du compte courant restent importants et le rôle des investissements directs étrangers (IDE) et des emprunts extérieurs demeure prépondérant.

10 En raison du manque de données, les auteurs ne sont pas en mesure d'estimer les indicateurs du marché du travail pour 2015 et 2016.

11 L'inflation sou-jacente est définie comme la variation de l'indice des prix à la consommation, à l'exclusion des prix de l'alimentation et du pétrole. Cette mesure reflète les prix intérieurs.

6. **Les pressions extérieures de la balance des paiements (BdP) ont nettement diminué en 2017 grâce à un rebondissement des prix du fer et à la politique de consolidation budgétaire.** Le resserrement de la politique budgétaire en réponse au choc de la détérioration des termes de l'échange (TdE) a permis de réduire les importations, notamment les équipements de construction. Aidé par une forte hausse de la valeur des exportations de fer et des produits de pêche - une hausse de 31 et 37 % respectivement au cours de 2017 - le déficit commercial est tombé à 4,2 % du PIB (tableau 1). En conséquence, le déficit du compte courant (DCC) a chuté à 11% du PIB, contre 15,8% en 2016. Ces résultats suggèrent une modération des besoins de financement externe, et donc une réduction des pressions sur la demande de devises de la BCM et sur l'ouguiya.

7. **Malgré cette amélioration, l'ampleur du DCC pose un défi aux autorités car il nécessite une mobilisation importante de financement.** Les principales sources de financement externes en Mauritanie restent les IDE et les emprunts publics extérieurs, en particulier ceux contractés pour financer les projets d'investissements (figure 8). En 2017, malgré des pressions extérieures plus faibles et une augmentation de 71% des IDE¹², le ralentissement des décaissements d'emprunts étrangers liés aux projets d'investissements publics a contribué à une baisse modérée des réserves de change, passant de 5,2 mois en 2016 d'importation à 5.1 mois en 2017. Ce niveau de réserve est confortable, mais comprend un prêt non concessionnel Saoudien de 300 millions de dollars américains, offert à la BCM en 2015 comme appui à la BdP¹³.

Figure 7 : Structure du compte courant (% du PIB)

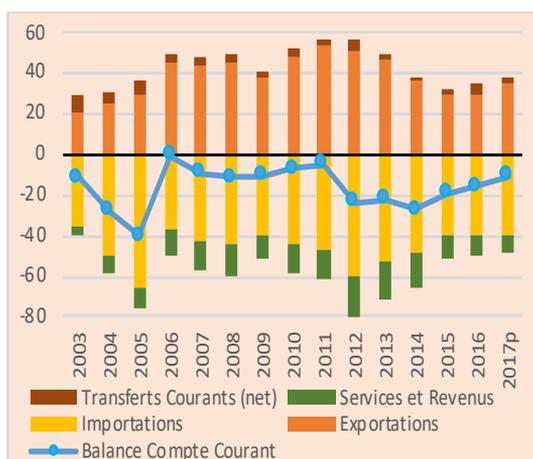
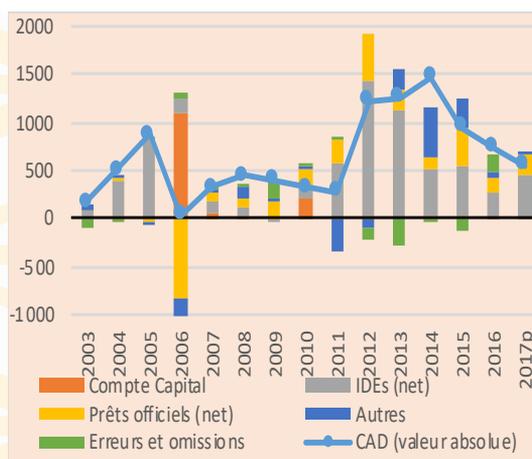


Figure 8 : Financement du compte courant (USD millions)



Source : Banque Centrale Mauritanienne, calculs du personnel de la Banque mondiale.

8. **À l'instar de nombreux pays exportateurs de ressources naturelles en Afrique subsaharienne, le compte courant de la Mauritanie présente d'importants déficits structurels.** L'essor de la production pétrolière en 2006 et la hausse cyclique des prix des produits miniers ont entraîné une hausse spectaculaire des investissements publics et accentué le DCC. Alors que les exportations de produits miniers (fer, cuivre et or) sont de loin la principale source de devises étrangères¹⁴, des importations importantes d'équipements et de services sont nécessaires pour extraire cette rente économique et réaliser les projets d'investissements publics. Entre 2009 et

12 L'augmentation en 2017 est due principalement aux investissements supplémentaires dans le secteur pétrolier pour clôturer le champ de Chingetti conformément aux obligations contractuelles. La production pétrolière cessera à partir de 2018.

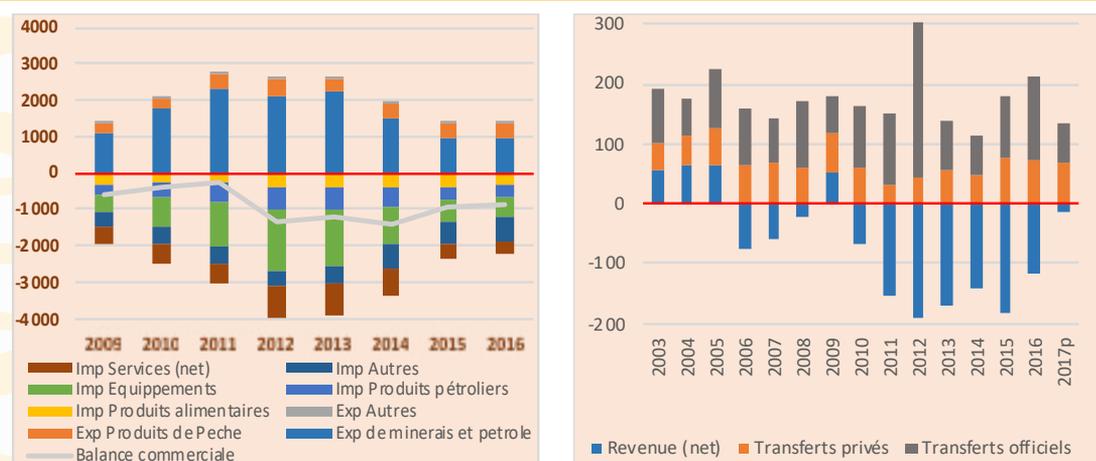
13 Sans ce prêt, les réserves tomberaient à 3,3 mois d'importations.

14 Les exportations de produits miniers et de pétrole représentent 75 % des importations en Mauritanie (moyenne 2009-2016).

2017, ces importations d'équipements et de services¹⁵ ont représenté en moyenne 90 % des exportations de minerais (figure 9). En termes de flux, ces importations représentent des sorties de devises qui contrebalancent presque entièrement tous les afflux créés par les exportations. De même, le rapatriement des bénéfices des sociétés étrangères et des sociétés pétrolières hors du pays exacerbe la situation. Au regard des comptes de revenus négatifs (figure 10), peu de réinvestissement sont réalisés, à l'exception peut-être des coûts opérationnels et quelques dépenses sociales. Une telle dynamique conduit à de grandes sorties de devises, qui dépassent les transferts privés (transferts de fonds) et les transferts officiels, et créent ainsi des difficultés de financement, en particulier les années où les IDE ne se matérialisent pas, forçant le gouvernement à recourir aux emprunts étrangers. Cela exerce également de grandes pressions sur les réserves en devises de la banque centrale et, par conséquent, sur le taux de change.

9. **Dans le cas de la Mauritanie, des politiques actives de diversification économique permettront d'inverser cette dynamique et d'assurer la soutenabilité des comptes extérieurs.** L'engagement actif du gouvernement dans les réformes structurelles permettant le développement du secteur privé non extractif est essentiel pour stimuler les exportations et la croissance, et ainsi réduire la dépendance vis-à-vis du secteur extractif afin d'assurer une viabilité externe. Cela suppose des réformes pour maintenir la stabilité macroéconomique, stimuler la formation du capital humain, améliorer le climat des affaires, et créer une intégration plus profonde dans les chaînes de valeur entre les secteurs miniers et l'économie domestique.

Figure 9 : Flux commerciaux (US\$ millions) Figure 10 : Flux de transferts (US\$ millions)



Source : Banque Centrale Mauritanienne, calculs du personnel de la Banque mondiale.

1.3

Les développements monétaires et le secteur financier

La rigidité des politiques monétaire et du taux de change limite la capacité des décideurs à s'attaquer aux déséquilibres extérieurs et aux problèmes actuels de liquidité ; de plus le secteur bancaire présente certains risques et ne répond pas adéquatement aux besoins de financement du secteur privé.

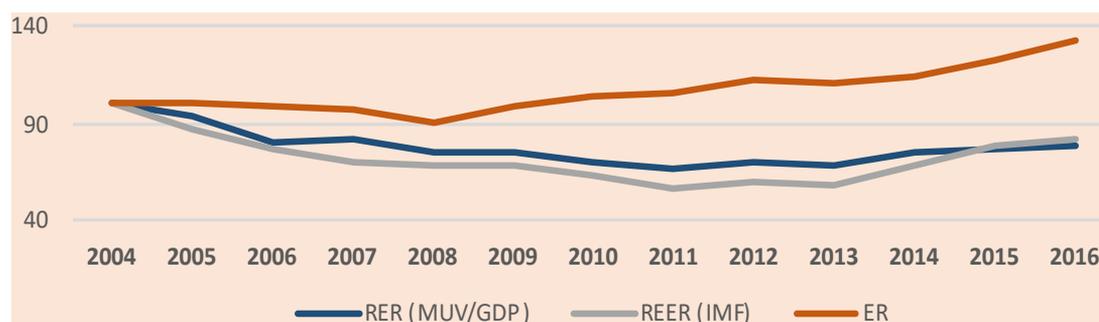
10. **La dynamique des taux de change a augmenté la vulnérabilité macroéconomique de la Mauritanie aux chocs externes.** Le déficit important du compte courant, la faiblesse des exportations non extractives, et une certaine rigidité dans le fonctionnement du marché des devises étrangères (DE) ont affaibli la capacité de la Mauritanie

¹⁵ Aussi relier aux activités extractives et aux investissements publics.

à réagir face au choc négatif des termes de l'échange commencé en 2014. Cette dynamique a affecté la capacité du pays à financer ses besoins extérieurs durant la période du choc déclinant ainsi des pressions notables sur les réserves de devises à la BCM, d'où le recours à un prêt non concessionnel saoudien pour booster les réserves en devises au prix d'une augmentation de la dette publique. Bien que la BCM ait adopté en septembre 2014 une parité mobile par rapport au dollar américain et ait permis à l'ouguiya de se déprécier nominalement de 7,4 % en 2015, cela n'était pas suffisant. En effet, le taux de change réel effectif en Mauritanie s'est apprécié de 8,2 % au cours de la même période (figure 11), surtout que le dollar américain s'est globalement renforcé notamment vis-à-vis de l'euro. Ces résultats ont abouti à une surévaluation de la monnaie que le FMI¹⁶ a estimée entre 14 et 21 %. Ainsi en alimentant cette surévaluation, la rigidité de la politique de taux de change rend le pays plus vulnérable aux chocs externes et nuit à la compétitivité de l'économie.

11. **Face à ces contraintes, la BCM a pris des dispositions pour assurer une plus grande flexibilité et satisfaire la demande de devises dans les marchés.** Ces mesures comprenaient l'arrêt des ventes directes de devises au secteur privé et une application plus stricte de la réglementation en matière de change¹⁷. Ces mesures se sont en effet traduites par une amélioration de l'offre de devises sur le marché de change. De plus, aidée par une diminution continue des pressions sur la balance des paiements, la BCM a eu recours à une politique de taux de change plus flexible en 2016 et 2017, et a assoupli son intervention sur le marché de change. En conséquence, la monnaie s'est encore dépréciée de 4,1% entre janvier 2016 et décembre 2017, rapprochant ainsi le taux de change de son équilibre de moyen terme. Passer graduellement à une approche systémique basée sur les forces du marché pour déterminer le taux de change nécessite des réformes plus structurelles par la BCM comme celles énumérées plus loin dans le texte.

Figure 11 : Indice du taux de change



Source : BCM, FMI et calculs du personnel de la Banque mondiale.

12. **Les contraintes de liquidité sur les marchés intérieurs ont été aggravées par le choc des termes de l'échange et une faible croissance.** Depuis 2015, le secteur bancaire fait face à des contraintes de liquidité accentuées. Trois facteurs ont aggravé la situation. Tout d'abord, le plan de consolidation budgétaire et l'activité économique faible ont poussé les entreprises publiques à augmenter les prélèvements sur leurs dépôts bancaires. Ensuite, au fur et à mesure que les prix du fer baissaient, l'activité de la SNIM a été affectée réduisant ainsi ses rapatriements de devises et forçant la compagnie à accélérer l'amortissement des bons du Trésor qu'elle détenait afin de couvrir ses pertes financières. Enfin, le projet du nouvel aéroport de Nouakchott, entièrement financé à l'échelle nationale, a augmenté l'exposition des banques commerciales au secteur public et la magnitude du financement a impacté ainsi la liquidité dans le secteur.

¹⁶ FMI, article IV, juillet 2017.

¹⁷ Incluant les ratios de positions de change et les rapatriements et utilisations des services acquises sur le marché.

13. ***En dépit de certaines mesures pour stimuler la liquidité, le manque d'outils de gestion monétaire au niveau de la BCM a rendu la politique monétaire moins efficace pour amortir ces chocs.*** La BCM a pris quelques mesures pour augmenter la liquidité. Elle a réduit les opérations de stérilisation, appliqué plus strictement la réglementation sur le rapatriement des recettes d'exportation¹⁸, et mobilisé des fonds de bailleurs pour établir une ligne de crédit avec les banques commerciales pour stimuler le crédit au secteur privé. Néanmoins, ces actions restent insuffisantes. Bien que des progrès importants aient été réalisés dans la modernisation et le respect de la réglementation bancaire, la BCM manque encore d'instruments nécessaires pour s'engager dans une politique monétaire active. En effet, le taux d'intérêt directeur reste inchangé depuis des années et continue de n'avoir qu'une influence modérée sur les taux d'intérêts commerciaux. Les interventions sur le marché interbancaire et les opérations de pension sont, en outre, très limitées du fait du manque de garanties éligibles, et la BCM ne possède pas de facilité de prêt pour répondre aux besoins de financement des banques commerciales. Sans ces instruments, il sera difficile d'avoir une politique monétaire plus réactive qui puisse tout à la fois tenir compte des effets des chocs extérieurs et des choix de politique budgétaire, gérer l'élasticité de la liquidité du marché, et servir à la BCM dans son rôle de prêteur de dernier ressort.

14. ***La BCM a élaboré un plan de réformes sur trois ans, visant à remédier aux lacunes des politiques monétaires et de change.*** Au cours du second semestre de 2016, la BCM a mis en place un plan de réformes ambitieux avec le soutien de partenaires de développement, notamment le FMI. Le plan consiste à améliorer le fonctionnement du marché des changes en révisant les procédures et systèmes liés aux ventes aux enchères de devises afin d'accroître la flexibilité de la politique de change, de permettre une plus grande détermination des prix des devises par le marché, et de soutenir la viabilité externe. Le plan traite également des déficiences de la politique monétaire pour permettre à la BCM de mieux gérer la liquidité sur les marchés et de jouer son rôle de prêteur de dernier ressort. Cela comprend la réforme des instruments de politique monétaire tels que les taux d'intérêt, les réserves obligatoires, les tableaux et les provisions de liquidités, l'introduction d'un cadre de gestion de crises, et la création d'établissements de prêts et de dépôts à la BCM. Enfin, les réformes prévoient également le renforcement de l'environnement réglementaire de la supervision bancaire, l'investissement dans les systèmes d'information de la banque centrale, et le renforcement des capacités analytiques. L'exécution de ces réformes a bien commencé, mais le rythme pourrait être considérablement accéléré.

15. ***Le secteur bancaire en Mauritanie est en train de se développer mais le crédit à la population et au secteur privé reste limité.*** Le secteur bancaire mauritanien est composé de 16 banques, dont une institution publique de micro-finance. Le secteur se caractérise par un faible taux de bancarisation de 20,4 %, bien en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne de 28,9 %, et d'une petite base de déposants n'excédant pas 320 000 comptes dont 70 % appartiennent à des individus. Les banques ont environ 147 agences réparties dans 19 villes et couvrent théoriquement 46 % de la population, mais offrent des services financiers très limités. Par ailleurs, 63 % de ces agences sont concentrées à Nouadhibou et à Nouakchott¹⁹. Bien que les dépôts aient progressivement augmenté, ils n'ont atteint que 27 % du PIB en 2016²⁰. Ces caractéristiques indiquent que peu d'individus utilisent le système bancaire pour épargner, surtout

18 Ces réglementations touchent principalement le secteur extractif et celui de la pêche.

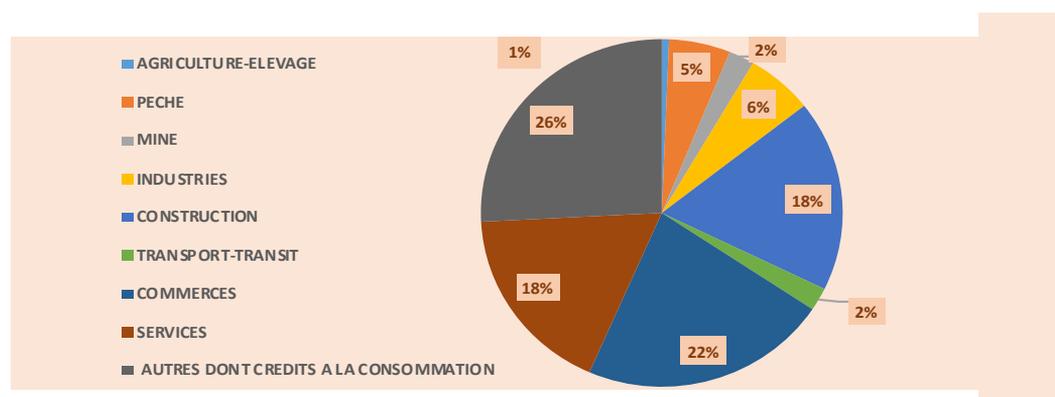
19 Les chiffres sont pour 2014. Source : Programme d'évaluation du secteur financier, République islamique de Mauritanie, note technique sur l'inclusion financière, Banque mondiale, février 2016.

20 Derniers chiffres disponibles à l'équipe de la banque mondiale.

pendant les périodes de ralentissement économique. Cela reflète également la présence d'un important secteur privé informel, typique d'une économie basée sur le cash. D'autre part, le crédit au secteur privé a également augmenté de 8,3 % (a/a) en 2016 et représente maintenant environ 25 % du PIB. Les prêts à la consommation sont les plus courants et représentent environ 26 % du crédit total du secteur privé, tandis que la part des crédits aux secteurs du commerce, des services et de la construction constitue respectivement 22, 18 et 18 % (figure 12). La petite base de dépôts est une contrainte pour l'augmentation du crédit pour le secteur privé. En effet, le ratio du crédit privé pour les dépôts bancaires en Mauritanie était déjà de 110,4 % en 2016, bien qu'en baisse de 134,1 % par rapport à l'année précédente. Un tel ratio prudentiel élevé donne moins d'opportunités aux banques d'accroître leurs crédits sans augmenter cette base de dépôt, soit en attirant des dépôts externes, soit plus important encore en augmentant le taux de bancarisation et l'inclusion financière de la population mauritanienne.

16. **Les risques du secteur bancaire restent élevés, mais gérables.** Le secteur financier souffre de faiblesses structurelles. Cela comprend la faiblesse de la qualité de l'actif, la faible rentabilité, la présence de nombreuses petites banques dont la viabilité financière peut être mise en cause, la concentration des dépôts ainsi que des crédits, y compris des prêts aux entités liées aux propriétaires de banques, qui dépassent parfois les limites prudentielles. Le taux de créances improductives a atteint 23 % en 2017, en baisse par rapport à 45 % en 2010 et 30 % en 2015, l'année du choc des termes de l'échange. Cette tendance reflète une amélioration de la supervision et de la conformité bancaire, ainsi que les efforts continus visant à supprimer les anciens prêts improductifs²¹. Cependant, la part des créances improductives reste élevée et le coût de l'approvisionnement diminue considérablement la rentabilité des banques. Parallèlement, la norme des fonds propres reste relativement élevée et s'est légèrement détériorée de 23,1 % en 2015 à 23,7 % en 2016. Néanmoins, quelques banques ont adopté des stratégies de prêt agressives au cours des dernières années, les rendant vulnérables. En outre, l'exposition souveraine en particulier aux entreprises publiques n'est pas classée comme un risque systémique et les effets du ralentissement économique sur la qualité du crédit et des garanties peuvent s'avérer plus graves que les statistiques actuelles l'indiquent.

Figure 12 : Composition du crédit au secteur privé (2016)



Source : BCM, calculs du personnel de la Banque mondiale.

²¹ Cet exercice de correction/suppression explique une partie importante de la chute des NPL. Les données disponibles ne permettent pas de déterminer la contribution exacte.

Les développements budgétaires

Le gouvernement a entrepris un plan de consolidation budgétaire, axé sur l'élargissement de l'assiette fiscale et le contrôle des dépenses, notamment par la révision des investissements publics, dans le but de s'attaquer à une dette publique croissante et assurer la stabilité macroéconomique.

17. **Pour s'adapter au choc persistant des TdE, le gouvernement a mis en œuvre avec succès un plan de consolidation budgétaire qui, en 2016, a abouti à un ajustement budgétaire notable de 3% du PIB.** Cette politique a ramené le déficit budgétaire de 3,1% du PIB en 2015 à 0,5% du PIB en 2016 (tableau 2). Plus important encore, cette politique a réussi à atteindre un excédent primaire de 0,5% du PIB, contre un déficit de 2,0% du PIB un an auparavant. Ce plan se focalisait sur 2 axes : stimuler la mobilisation des revenus budgétaires non-extractifs, et contrôler les dépenses notamment par l'amélioration de la gestion des investissements publics.

18. **La stratégie de mobilisation des recettes du gouvernement s'est concentrée sur l'élargissement de l'assiette fiscale et le renforcement des contrôles de l'administration fiscale.** Le gouvernement a notamment relevé le taux de TVA et les droits d'accise sur certains biens de consommation, resserré les contrôles douaniers et fiscaux, réformé le système de quotas pour le secteur de la pêche et sollicité des subventions suite au Sommet arabe de 2016 à Nouakchott. Ces mesures ont augmenté de manière cumulative les recettes budgétaires de 1% du PIB. Malgré ces efforts concrets, des développements externes ont contrebalancé ces résultats. Ainsi la baisse des dividendes des entreprises publiques comme la SNIM, de l'impôt sur les sociétés, des droits d'accise sur l'essence²², et des revenus budgétaires du secteur pétrolier ont contribué à une baisse globale des revenus budgétaires de 1,6 % du PIB en 2016 (tableau 2).

Figure 13: Composition des recettes budgétaires (% PIB)

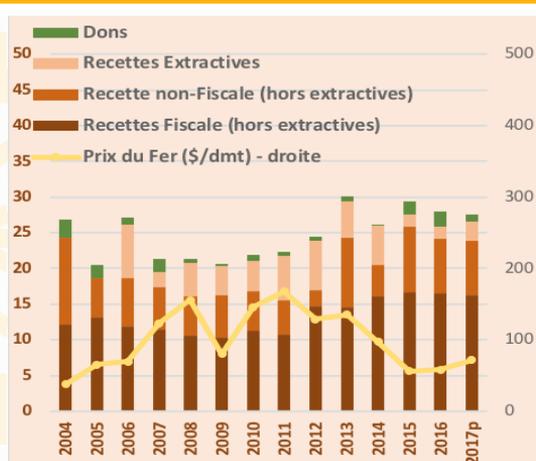
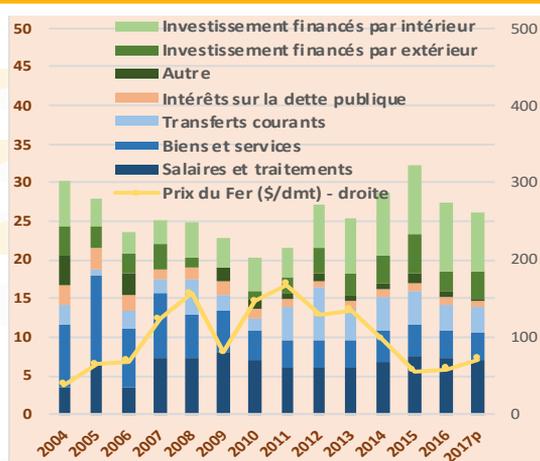


Figure 14 : Composition des dépenses budgétaires (% PIB)



Source : Ministère des Finances, calculs du personnel de la Banque mondiale. E : estimation.

²² Le prix de référence de l'essence à la pompe a été fixé par rapport au prix international du pétrole de 100 dollars américains le baril. Ainsi, toute baisse par rapport à ce prix engendre des gains budgétaires, toute hausse réduit les revenus et peut même se transformer en subventions. Ces impôts ne sont pas enregistrés comme taxes de consommation car ils sont affectés au Fonds d'assistance et d'intervention pour le développement (FAID) consacré à des projets d'infrastructure et de développement. Ce fonds a été mis en place par un décret précisant les critères d'éligibilité à ce financement.

19. **L'ajustement budgétaire reposait essentiellement sur des réductions de dépenses récurrentes et d'investissement.** Le MEF a introduit des mesures de contrôles strictes sur le budget de fonctionnement du gouvernement central ainsi que celui des entreprises publiques, ce qui a permis de réaliser des économies budgétaires cumulées d'environ 1,9% du PIB. Ces mesures ont été accompagnées par une grande réforme de la masse salariale en intégrant les salaires du personnel des EPAs au système de paiements automatisé du ministère des finances permettant ainsi le paiement ponctuel des salaires de tous les employés du secteur public, et éviter les futures arriérés²³. Le Gouvernement a également pris une série de mesures politiques qui ont abouti à une réduction de l'investissement public de 2,4% du PIB, par rapport à 2015, et ainsi ralenti l'accumulation de la dette publique. Ces mesures comprenaient i) le report de projets routiers qui n'étaient pas financés par les subventions du sommet Arabe ; ii) l'utilisation des recettes exceptionnelles provenant des droits d'accise sur l'essence pour financer des projets existants plutôt que de nouveaux projets ; et iii) le renforcement des contrôles sur les plans de décaissement des autorités contractantes surtout pour les projets d'investissement à financement étranger.

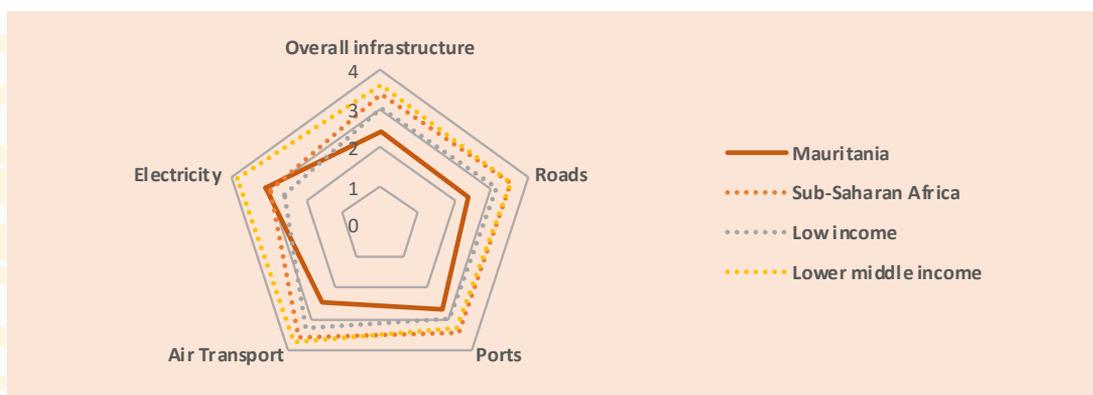
20. **En 2017, le Gouvernement a maintenu la même politique budgétaire prudente.** La hausse des prix internationaux des produits de base et l'inflation domestique ont stimulé les recettes budgétaires hors dons de 0,7% du PIB en 2017. Les recettes provenant du secteur extractif et de celui de la pêche, ainsi que les taxes sur les biens et les services et sur le commerce international, ont compensé la baisse des impôts sur les sociétés résultant d'une faible activité économique en 2016. Du côté des dépenses, le coût de la réforme des EPAs et du référendum sur les amendements constitutionnels a été neutralisé par un resserrement des dépenses récurrentes et une continuation de la politique de maîtrise des investissements publics suite à une revue du portefeuille et un décaissement plus lent des projets. Ceci a entraîné une nouvelle baisse de ces dépenses au cours de l'année (tableau 1). Par conséquent, le résultat budgétaire s'est amélioré avec un déficit estimé à 0,2% du PIB en 2017, contre un déficit de 0,5% en 2016. Le plus important est que pour une deuxième année consécutive, le solde primaire est resté excédentaire, à environ 1,2% du PIB, mettant ainsi les ratios de la dette publique sur une trajectoire à la baisse. Le gouvernement continue d'avoir recours principalement aux emprunts concessionnels extérieurs sous forme d'appuis budgétaires et de financement de projets provenant des partenaires de développement à la fois multilatéraux et bilatéraux²⁴. Le financement domestique reste limité, ce marché étant très faible et sous-développé et largement influencé par les conditions de liquidité des banques commerciales et de la SNIM²⁵.

23 Cette réforme consiste à soumettre les dépenses des EPA et des agences publiques au réseau automatisé de la chaîne des dépenses de la trésorerie (RACHAD) et au système de paiement des salaires de la direction générale du budget (RATEB) sans toucher à leur statut légal d'autonomie. Cette réforme, appliquée dès le 1^{er} janvier 2017 et qui se terminera en 2019, permet de réduire les risques budgétaires. Elle révèle aussi les doublons et les travailleurs fantômes recensés.

24 Les emprunts extérieurs représentent plus de 95 % du financement étranger. Les 5 % restants étaient des retraits du Fonds du pétrole, à ne pas confondre avec les revenus du secteur pétrolier comptabilisés comme revenus intérieurs.

25 Le marché domestique est entièrement constitué d'instruments de financement à court terme, essentiellement des bons du Trésor (BT) de moins de 6 mois de maturité. Deux types existent, les BT détenus par les banques commerciales et les BT détenus par des agents non bancaires principalement la SNIM (qui détient majoritairement des BT avec une maturité de 1 mois).

Figure 15 : Indice de la qualité d'infrastructure



Source : BM revue des dépenses publiques (2016) basée sur les indices de compétitivité du Forum Économique Mondial.

21. **L'efficacité de l'investissement public peut être améliorée considérablement.** Bien que l'investissement public ait joué un rôle important dans la croissance et la réduction de la pauvreté depuis 2009-2010, surtout au niveau des infrastructures rurales, les inquiétudes sur la qualité et la rentabilité de certains projets se sont accrues, ainsi que sur la capacité administrative de gérer un portefeuille d'une telle magnitude (figure 15). En effet, le processus de sélection et d'exécution des projets présente encore quelques faiblesses, notamment avec certains à rentabilité économique basse²⁶. En outre, l'ampleur et la nature du financement du PIP, avec principalement le recours à l'emprunt étranger, ont accru la dette publique extérieure. Face à ces préoccupations, la Mauritanie a lancé une série de réformes de gestion des investissements publics (GIP), qui sera discutée dans la deuxième section de ce rapport, pour améliorer l'efficacité du PIP dans le double but d'avoir un impact plus important sur la croissance tout en renforçant également la stabilité budgétaire et réduire la dette publique.

22. **Bien que le niveau de la dette publique reste élevé à cause du recours actif à l'emprunt extérieur pour les investissements publics et de la dépréciation nominale de la monnaie, la consolidation budgétaire a réussi à réduire la dette au PIB en 2017.** Le stock de la dette publique a rapidement augmenté en 2013-2016, atteignant 99,1% du PIB en 2016 (figure 16). L'impact des emprunts extérieurs pour financer l'investissement public dans les infrastructures et couvrir le déficit de la balance des paiements a été aggravé par la dépréciation de l'Ouguiya et la contraction du PIB nominal durant le choc des termes de l'échange. De plus, comme 96% de cette dette est en devises étrangères, la vulnérabilité de son encours aux risques de change demeure très élevée (Figure 16)²⁷. Néanmoins, avec un excédent budgétaire primaire enregistré pour une deuxième année consécutive, la dette publique devrait diminuer de 5,5 points en fin de 2017 et atteindre 93,6% du PIB. Comme la majeure partie de la dette est à des conditions concessionnelles, les obligations au titre du service de la dette restent gérables à environ 4,3% des recettes publiques.

²⁶ Un indicateur approximatif de l'efficacité des dépenses d'investissement public est le ratio marginal capital/production (ICOR), qui en Mauritanie est estimé à 10,4, bien au-dessus du ratio de référence de 3 pour les pays les plus performants.

²⁷ Le stock de la dette comprend les arriérés accumulés sur une dette bilatérale passive au Koweït (22,4 % du PIB) et un prêt non concessionnel de l'Arabie Saoudite (6,7 % du PIB) contracté par la BCM pour construire des réserves en devises.

Figure 16 : Composition de la dette (% PIB)

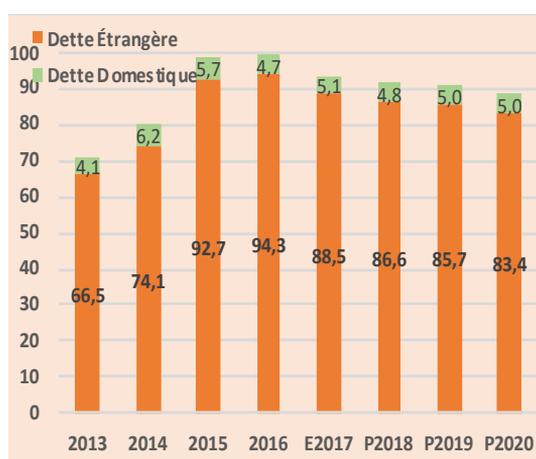
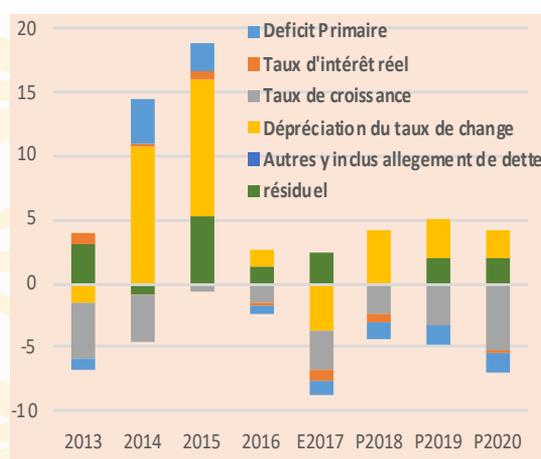


Figure 18 : Flux de création de la dette publique (% du PIB)



Source : Ministère des Finances, calculs du personnel de la Banque mondiale.

1.5

Perspectives et risques²⁸

1.5.1

Perspectives 2018-2020

La mise en œuvre du programme de réformes structurelles du gouvernement devrait assurer une plus grande stabilité macroéconomique, mais une plus grande d'attention doit être accordée aux politiques favorisant la croissance qui reste insuffisante pour la réduction de la pauvreté et la création d'emploi.

24. **Les perspectives de croissance 2018-2020 reposent sur une série de mesures structurelles que le Gouvernement s'est engagé à entreprendre dans le cadre de son programme de réformes.** La croissance du PIB devrait progressivement rebondir et atteindre 5,2 % d'ici 2020²⁹ (tableau 1). Cette reprise est projetée sur la base d'un rebond anticipé des prix des matières premières, en particulier ceux du fer, et l'augmentation des IDE dans les secteurs extractifs, notamment ceux liés aux découvertes de gaz aux frontières avec le Sénégal et à l'expansion des mines d'or de Tasiast et la production de nouveaux produits comme le quartz. En outre, les projections anticipent une augmentation du PIB non extractif (tableau 1). Cette évolution suppose la poursuite des réformes des affaires ainsi que la continuation des réformes dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture, y compris l'élevage. Cette reprise devrait être ac-

²⁸ Les projections dans cette section sont ceux des auteurs du rapport et ne représentent pas le cadre macroéconomique arrêtés par le gouvernement. Les projections du gouvernement sont représentées dans son accord avec le Fond Monétaire International en Décembre 2017 sur un programme triennal au titre de la facilité élargie de crédit. Les détails sont publiés sur <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/12/13/Islamic-Republic-of-Mauritania-Three-Year-Arrangement-under-the-Extended-Credit-Facility-45465>

²⁹ Les projections du gouvernement tablent une croissance de 2,7% en 2017 ; 4,5% en 2019 et 7,5% en 2020.

compagnée d'investissements publics plus efficaces suite aux réformes de la GIP et à certains partenariats public-privé (PPP)³⁰ ; elle suppose aussi que le soutien financier des bailleurs augmentera selon le nouveau plan de développement national, la SCAPP, récemment formulé. Malgré ce progrès, le taux de croissance projeté pourrait être encore plus ambitieux surtout pour un pays à revenu intermédiaire inférieur comme la Mauritanie. Un focus doit être fait sur les politiques favorisant la croissance, afin que le pays rattrape ses homologues et atteigne son objectif de pays émergent.

30 *Le Gouvernement devrait maintenir son objectif de stabilité macroéconomique.* Dans le cadre de son plan de réformes, le Gouvernement devrait continuer sa politique de consolidation budgétaire. Le MEF s'est fixé comme objectif de maintenir un excédent primaire dans les années à venir, tout en équilibrant le budget à partir de 2018 (tableaux 2). Pour atteindre ce but, et par conséquent baisser le ratio dette/PIB, le Gouvernement entend approfondir les réformes de l'impôt sur les sociétés, les dépenses fiscales et les transferts aux entreprises parapubliques. De plus, le gouvernement envisage d'introduire des réformes permettant une plus grande flexibilité de la politique de change, la modernisation de la gestion de la liquidité, et une meilleure souplesse dans la politique monétaire. En conjonction avec une politique budgétaire plus prudente, ces réformes, si elles sont mises en œuvre, devraient réduire la vulnérabilité du pays aux chocs externes et assurer une meilleure stabilité macroéconomique ; une condition nécessaire pour stimuler et maintenir la croissance économique à court et moyen termes.

31 *Dans un tel scénario de réformes, il est prévu que la pression sur la balance des paiements diminue au fur et à mesure que le solde extérieur se réduit.* Une amélioration de la compétitivité couplée à une consolidation budgétaire devrait stimuler les exportations d'un côté et ajuster la demande intérieure de l'autre. Par conséquent, le déficit du compte courant pourrait se réduire à environ 8,8% du PIB d'ici 2020, alors que l'inflation augmentera progressivement à 4,2 % au cours de la même période. Aidé par un taux de change plus flexible, le financement extérieur peut être assuré grâce à un soutien stable des bailleurs, lié aux réformes gouvernementales, une augmentation notable des IDE grâce aux perspectives positives du secteur extractif et du secteur minier, ainsi qu'à travers des investissements planifiés en Partenariat Public Privé. Par conséquent, ces développements prévoient que les réserves de la BCM augmenteront à 5,4 mois d'importations d'ici 2020.

32 *Enfin, les perspectives d'extrême pauvreté restent à améliorer et reposent principalement sur l'évolution des secteurs primaires.* Les taux effectifs de la pauvreté extrême devraient diminuer légèrement à 4,7 % en 2020, au fur et à mesure que la croissance du revenu par habitant reprend (figure 2). La pauvreté modérée³¹ devrait atteindre 20 %, en baisse par rapport à 21,7 % en 2016. Ces prévisions restent sensibles aux fluctuations des prix agricoles et aux développements ultérieurs dans ce secteur, en particulier à la mécanisation de l'agriculture, aux exportations agricoles, aux réformes foncières, et aux réformes dans l'industrie de la pêche. Des réformes structurelles dans ces domaines accompagnées par une amélioration des

³⁰ Le portefeuille de projets de PPP est en train d'être finalisé par le gouvernement. Certains projets sont à un stade avancé de préparation et pourront être lancés dès 2018 comme les installations de stockage de pétrole à Nouadhibou et Nouakchott, et les installations frigorifiques destinées à l'export à l'aéroport de Nouadhibou.

³¹ Celle qui est mesurée par la ligne internationale de 3,5 dollars du PPA de 2011.

filets de protection sociale seront donc des conditions essentielles pour accélérer la réduction de la pauvreté et atténuer l'impact des réformes planifiées au niveau de la stabilité macroéconomique.

1.5.2

Risques et défis

Les risques sont associés aux capacités politiques et administratives nécessaires à la mise en œuvre des réformes et à la nécessité d'assurer l'équilibre entre la croissance et la stabilité macroéconomique.

33 ***Les perspectives économiques à moyen terme englobent des risques remarquables qui peuvent affecter la croissance économique.*** Le premier risque est celui de l'incertitude des perspectives de la croissance économique mondiale ainsi que l'évolution des prix des matières premières ; une incertitude qui peut avoir un effet négatif sur les IDE attendus dans le secteur extractif. De plus, une hausse graduelle des prix internationaux du pétrole risque d'augmenter la facture énergétique du pays, ce qui pourra exercer une pression sur la balance des paiements. Cela réduira également les recettes provenant des accises sur l'essence, créant des pressions budgétaires et des besoins d'ajustement plus importants. Le second risque est celui de la capacité de l'administration mauritanienne à exécuter et à communiquer effectivement sur les réformes structurelles attendues surtout celles liées à la stabilité macroéconomique et à la participation du secteur privé. Un échec sur ce plan aura des conséquences importantes sur la croissance et la compétitivité de l'économie mauritanienne, et par conséquent sur sa capacité à générer de l'emploi ainsi qu'à faire face aux chocs externes, ce qui augmentera les tensions politiques et sociales.

34 ***Pour éviter ces risques, le défi consiste à assurer*** i) une plus grande flexibilité du taux de change qui stimule la compétitivité du secteur privé, ii) une politique monétaire active qui augmente les outils de gestion de la liquidité et entreprend des réformes du secteur bancaire afin d'améliorer l'accès aux crédits pour le secteur privé et iii) une politique budgétaire qui garantit que le programme de consolidation continue de soutenir la croissance à court terme, assure un équilibre entre les besoins d'endettement pour les projets d'infrastructure et la durabilité de la dette à long terme, et protège les personnes vulnérables grâce à des filets de protection sociale plus efficaces.

35 ***La gestion des investissements publics et les filets de protection sociale sont donc au cœur des plans de réformes en Mauritanie.*** Bien que ces deux programmes constituent des piliers importants du plan de consolidation budgétaire, leur impact sur l'économie reste plus large. Un système de gestion des investissements publics plus efficace créera non seulement un espace budgétaire qui réduira l'accumulation de la dette publique, mais aura également un impact plus important sur la croissance, la création de l'emploi, et aura l'opportunité d'engager davantage le secteur privé mauritanien dans l'activité économique au lieu de l'évincer. Les filets de protection sociale, en revanche, sont aussi importants mais manquent d'efficacité et de ciblage. La réforme de la protection sociale créera ainsi des économies fiscales, garantira que les groupes les plus vulnérables de la société sont protégés en période de chocs et de réformes, et ainsi contribue à stimuler l'activité économique et la croissance. La gestion des investissements publics et les filets de protection sociale sont examinés plus en détail dans les chapitres deux et trois de ce rapport.

Annexes 1 : Indicateurs macroéconomiques

Les projections sont celles de la Banque mondiale et ne sont adoptées avec le gouvernement.

Tableau 1 : Indicateurs macroéconomiques clés

	2013	2014	2015	2016	E2017	P2018	P2019	P2020
Économie Réelle	Changement annuel sauf indication contraire							
Croissance du PIB réel	6.1	5.6	1.4	2.0	3.5	3.6	4.6	5.2
PIB par habitant, croissance	3.5	3.0	-1.0	-0.4	1.1	1.2	2.2	2.8
PIB extractif, croissance	15.1	4.2	-5.3	-1.1	-0.1	0.3	2.6	3.2
PIB non-extractif, croissance	5.6	5.8	2.4	2.5	4.0	4.1	4.9	5.5
y/c secteur primaire	-1.0	2.2	5.9	3.5	3.6	3.6	4.6	5.2
y/c services	3.4	10.0	4.1	2.5	3.9	4.3	5.0	5.7
Prix	Changement annuel sauf indication contraire							
Déflateur du PIB	3.0	-9.2	-4.9	4.1	4.2	3.5	3.7	3.2
Inflation de l'IPC	4.1	3.5	0.5	1.5	3.0	3.6	4.6	4.2
Prix du fer (\$ / dmt)*	135.4	97.0	55.9	58.4	71.7	62.0	57.1	54.6
Prix du cuivre (\$ / mt)*	7332	6863	5510	4868	6030	6430	6462	6471
Prix du pétrole (US \$ / bbl)*	104.1	96.2	50.8	42.8	50.3	50.2	50.5	51.1
Prix de l'or (\$ / troy oz)*	1411	1266	1161	1249	1254	1291	1313	1341
Comptes Budgétaires	Pourcentage du PIB, sauf indication contraire							
Dépenses	25.8	29.5	32.7	28.2	27.7	27.2	27.6	27.7
Revenus	30.1	26.1	29.3	27.7	27.5	27.3	27.9	28.4
Solde Budgétaire Primaire (hors dons)	4.6	-2.5	-4.1	-1.3	0.2	0.2	0.6	0.9
Solde Budgétaire Primaire	5.2	-2.4	-2.3	0.5	1.2	1.4	1.8	2.2
Solde Budgétaire (hors dons)	3.6	-3.5	-5.2	-2.4	-1.2	-1.1	-0.9	-0.6
Solde Budgétaire	4.3	-3.4	-3.4	-0.5	-0.2	0.1	0.3	0.7
Dette Publique (y compris la dette du Koweït)	70.0	77.8	94.3	97.7	93.6	91.4	90.7	88.4
Domestique	4.1	6.2	5.7	4.7	5.1	4.8	5.0	5.0
Externe	65.9	71.5	88.6	93.0	88.5	86.6	85.7	83.4
Dette publique (hors dette du Koweït)	52.5	59.3	73.8	76.8	74.0	72.1	71.2	68.9
PV de la dette publique/PIB						56.4	56.1	53.5
Balance des Paiements	Pourcentage du PIB, sauf indication contraire							
Solde du Compte Courant	-22.2	-28.3	-20.7	-15.8	-11.0	-9.7	-8.8	-8.7
Solde de la Balance de Commerce	-6.9	-13.7	-12.1	-10.7	-4.2	-3.9	-3.3	-3.0
Importations	-53.7	-50.9	-42.1	-40.7	-39.1	-39.7	-40.0	-40.5
Exportations	46.8	37.2	30.0	29.9	34.9	35.8	36.7	37.5
Services (Net)	-14.8	-14.1	-8.5	-7.2	-9.1	-9.0	-8.8	-8.2
Revenus (Net)	-3.0	-2.7	-3.9	-2.5	-0.3	-1.7	-1.4	-1.4
Investissement Direct Étranger	19.9	9.6	10.8	5.8	9.1	7.0	6.7	6.5
Réserves brutes (millions US \$, eop)	982	620	821	825	849	894	949	1046
en mois d'importations de biens	3.9	2.8	5.1	5.2	5.1	5.1	5.2	5.4
en mois d'importations (biens et services)	3.0	2.2	4.2	4.4	4.2	4.2	4.3	4.5
Taux de change (moyenne)	29.63	30.17	32.38	35.15	35.34			
PIB (nominal - milliard de MRU)	169.6	162.6	156.9	166.6	179.7	192.7	209.0	226.9

Source: MEF, Office National des Statistiques, BCM, chiffres de la population des Nations Unies, calculs du personnel de la Banque mondiale. * Les prix des produits pour 2017 reflètent ceux de Avril 2017. Les projections sont celles de la Banque mondiale et ne sont adoptées avec le gouvernement.

Tableau 2 : Indicateurs budgétaires clés

% du PIB (base cash)	2013	2014	2015	2016	P2017	P2018	P2019	P2020
Recette Total	30.1	26.1	29.3	27.7	27.5	27.3	27.9	28.4
Recette Hors-Extractives & Hors-Dons	24.3	20.5	25.8	24.2	24.1	26.1	26.7	27.1
Recettes Fiscale (hors extractives)	14.6	16.1	16.7	16.5	17.0	17.3	18.1	18.7
Recette non-Fiscale (hors extractives)	9.7	4.4	9.1	7.7	7.1	7.1	7.1	7.1
Recettes Extractives	3.8	2.2	2.8	3.5	3.7	3.6	3.8	3.8
Dons	0.7	0.5	0.9	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Dépenses et prêts nets	25.8	29.5	32.7	28.2	27.7	27.2	27.6	27.7
Dépenses courantes	15.8	17.7	18.5	16.6	16.9	16.2	16.1	16.1
Salaires et traitements	6.1	6.8	7.6	7.4	7.2	7.2	7.2	7.2
Biens et services	3.5	4.0	4.0	3.5	3.6	3.7	3.7	3.6
Transferts courants	4.1	4.5	4.3	3.3	3.1	3.2	3.2	3.2
Intérêts sur la dette publique	0.9	1.0	1.1	1.0	1.4	1.3	1.5	1.5
Extérieurs	0.7	0.7	0.8	0.8	1.2	0.9	1.0	1.0
Intérieurs	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4	0.5
Autres	1.0	1.5	1.5	1.3	1.6	0.8	0.6	0.6
Dépenses d'équipement et prêts nets	10.0	11.8	14.0	11.6	10.7	11.0	11.5	11.6
Investissements financés par extérieur	2.9	3.6	5.0	2.7	2.1	3.6	3.9	4.0
Investissements financés par intérieur	7.1	8.2	9.0	9.0	8.6	7.4	7.6	7.6
Restructurations et prêts nets	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Solde Budgétaire Primaire (hors extractives)	0.1	-7.9	-4.0	-1.1	-1.2	-0.3	0.3	0.9
Solde Budgétaire Primaire (hors dons)	4.6	-2.5	-4.1	-1.3	0.2	0.2	0.6	0.9
Solde Budgétaire Primaire	5.2	-2.4	-2.3	0.5	1.2	1.4	1.8	2.2
Solde Budgétaire (hors extractives)	-0.8	-8.8	-5.1	-2.1	-2.6	-1.6	-1.2	-0.6
Solde Budgétaire (hors dons)	3.6	-3.5	-5.2	-2.4	-1.2	-1.1	-0.9	-0.6
Solde Budgétaire	4.3	-3.4	-3.4	-0.5	-0.2	0.1	0.3	0.7

Source: MEF, calculs du personnel de la Banque mondiale.

Deuxième Partie

Aperçu de la Gestion des Investissements Publics en Mauritanie

2.1

Un contexte dominé par une expansion des ressources avec une gestion passive qui est en train de se moderniser

1. ***L'investissement public (IP) est considéré comme l'un des piliers majeurs du développement économique de la Mauritanie.*** Depuis l'indépendance, l'investissement public (IP) a joué un rôle important dans l'économie mauritanienne, son volume n'a cessé de croître pour combler les besoins grandissants d'un État naissant. Durant les cinq dernières années, les crédits d'investissements cumulés octroyés à l'IP ont totalisé plus de 90 milliards de MRU. Aujourd'hui, l'IP compte pour plus de 40 % du budget de l'État et représente plus de 25 % de l'investissement global dans le pays. Ceci démontre l'intérêt porté par les autorités à la gestion de ce portefeuille, surtout dans un contexte marqué par la volatilité des ressources du secteur extractif et la récurrence des chocs économiques. L'IP reste un moteur essentiel de la croissance en Mauritanie à moyen et long terme. Il est au centre du plan de développement national de la stratégie de croissance accélérée et de la prospérité partagée (SCAPP) qui fixe l'objectif ambitieux de transformer la Mauritanie en pays émergent à l'horizon 2030.

2. ***Mais cet IP a un coût élevé sans pour autant atteindre les objectifs ambitieux de développement mis en place par le gouvernement.*** Bien que l'augmentation d'IP soit considérée comme un exploit ayant contribué à la diminution de la pauvreté de 13 points³² entre 2008 et 2014, son impact cependant est resté insuffisant pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)³³. De plus, cet IP a un coût budgétaire élevé dont l'effet est d'accroître la dette publique qui est passée de 70,2 % en 2011 à 97,7 % en 2016, en grande partie dû à l'endettement extérieur dédié aux financements de projets. Le rendement économique a été aussi moyen avec une croissance réelle du PIB de 4,3 %³⁴, à égalité avec la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne. Conscient de cette contre-performance globale, le gouvernement a commencé à réfléchir aux

³² Source ONS : enquête nationale sur les conditions de vie des ménages en Mauritanie en 2014.

³³ CSLP couvre la période 2001-2015, son objectif est de réduire l'incidence de la pauvreté à 25% et l'extrême pauvreté à 16% (repères nationaux de pauvreté).

³⁴ En moyenne sur la période 2011-2016.

contraintes importantes à lever pour améliorer la performance, l'efficacité et la transparence de l'IP. Autant le diagnostic du système de Gestion de l'Investissement Public (GIP) de Mauritanie est devenu un sujet prééminent depuis la dernière analyse de la soutenabilité de la dette³⁵, autant la gouvernance des investissements publics demeure l'enjeu majeur de la gestion des politiques publiques économiques et sociales.

3. **Toutefois, malgré les efforts récemment entrepris, rares sont les rapports et études qui se focalisent sur la politique de la GIP, une des plus grandes contraintes économiques en Mauritanie**, pour passer en revue et analyser l'allocation des ressources destinées à l'IP. La question de la GIP est au cœur du problème de la performance économique du pays et de ses besoins de développement croissants. Comme cela dépend intimement du degré d'efficacité de la gestion des projets publics, il est judicieux de faire un diagnostic du processus de sélection des projets durant la période 2010-2016. Il est donc important de passer en revue les dépenses publiques, puis de procéder à une analyse des pratiques.

2.2

Amélioration des allocations budgétaires pour l'investissement mais l'exécution des financements extérieurs reste faible

4. **Malgré une bonne amélioration des financements intérieurs pour les investissements publics, la Mauritanie est encore dépendante du financement extérieur.** Le volume du budget programmé d'investissement a connu une hausse spectaculaire durant la dernière décennie. Il est passé de 163 milliards d'ouguiyas en 2010 à 261 milliards en 2016. Cette hausse s'explique largement par une amélioration du financement domestique qui a plus que doublé, passant de 54 milliards en 2010 à 124 milliards en 2016, suite à l'élargissement des ressources propres budgétaires provenant du secteur extractif durant les années du boom minier et pétrolier mais aussi des ressources fiscales suite aux réformes de 2011-2012³⁶. Toutefois, le financement extérieur a lui aussi connu un rebond après le gel des bailleurs suite au coup d'État de 2008, atteignant 137 milliards en 2016 contre 109 milliards en 2010 ; alors que la moyenne sur la période d'avant 2004-2009 était de moins de 30 milliards.

5. **Cette dépendance croissante du financement extérieur produit une situation d'endettement de plus en plus préoccupante avec un coût de service de la dette qui augmente graduellement.** Les dépenses pour le paiement de la dette continuent d'augmenter avec une progression annuelle de plus de 10 %. La Mauritanie connaît un niveau d'endettement de plus en plus inquiétant et le Gouvernement a une nouvelle propension à contracter des prêts non concessionnels. L'ensemble des conventions au 31 décembre 2016 représente 37 % en dons et quasi dons et 63 % en prêts. Le service annuel de la dette reste dominé par les créanciers multilatéraux et les banques commerciales qui en représentent plus de 70 % en 2016.

³⁵ IMF article IV (2016).

³⁶ Ces réformes ont augmenté les recettes fiscales hors recettes extractives de 10,7 % du PIB en 2011 à 14,7 % en 2012.

Tableau 1 : Budget d'investissement en Mauritanie

Année	Programmation			Exécution			Absorption (%)		
	FN	FE	FN+FE	FN	FE	FN+FE	FN	FE	FN+FE
2011	5,5	11,3	16,8	5,4	3,1	8,5	9,8	2,7	5,1
2012	7,5	12,0	19,5	8,6	5,1	13,7	11,5	4,3	7,0
2013	11,0	12,4	23,4	12,1	4,8	16,9	11,0	3,9	7,2
2014	12,0	13,0	25,0	13,3	5,8	19,1	11,1	4,5	7,6
2015	12,2	13,3	25,5	14,1	7,8	21,9	11,6	5,9	8,6
2016	12,4	13,7	26,1	14,9	4,0	18,9	12,0	2,9	7,2

FN : Financement National et FE : Financement Extérieur.

Source : Tableau en milliards de MRU construit à partir du TOFE et des données du BOOST et DAD.

6. **Tandis que la capacité d'exécution budgétaire semble nettement s'améliorer pour le financement domestique, elle reste nettement faible pour les projets financés par les bailleurs.** L'exécution budgétaire globale de l'IP est passée de 40 % en 2010 à 72 % en 2016. Ce taux assez bon d'exécution des dépenses publiques est essentiel pour éviter de compromettre le PIP et retarder le développement économique du pays. Mais ces chiffres doivent être nuancés puisqu'ils proviennent essentiellement d'un taux d'exécution de presque 100 % des projets financés sur ressources nationales, alors que celui des projets financés par des ressources extérieures n'était en moyenne que de 36 % sur la période 2010-2016. En absence de circonstances particulières, cette situation à deux vitesses souligne une divergence accentuée dans les conditions de surveillance ou contraintes de délai des procédures de passation et d'exécution de la commande publique selon le type de financement des projets. Cette situation révèle une faiblesse importante sur le plan de la préparation budgétaire et pose un risque potentiel non seulement sur le niveau de dépassement budgétaire, dû aux variations des prix des intrants, mais aussi sur le niveau macroéconomique puisque le Gouvernement s'engage sur un endettement en devises qui excède les besoins et la capacité d'absorption de l'économie³⁷.

2.3

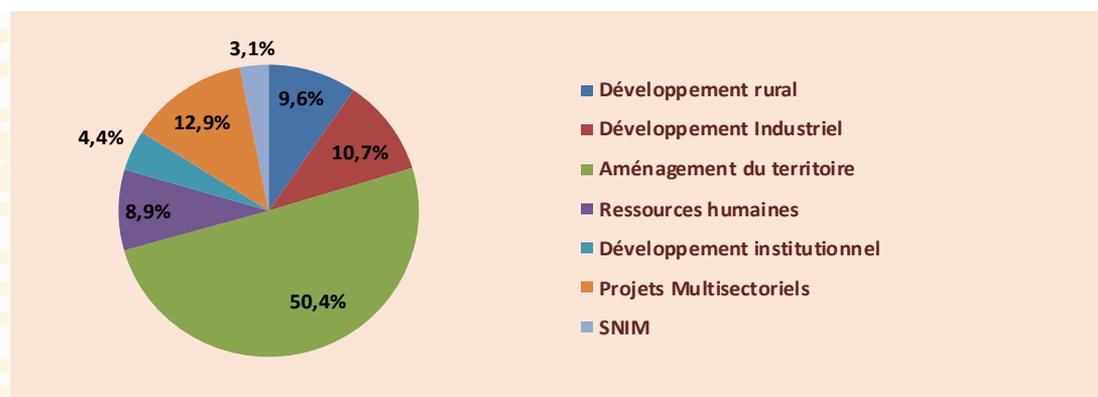
La répartition sectorielle des dépenses d'investissement a été plus favorable aux projets d'infrastructure que ceux du capital humain

7. **Un effort considérable de financement des infrastructures dans le cadre de l'aménagement du territoire et faible investissement dans le capital humain.** La répartition intra-sectorielle des IP n'était pas harmonisée avec le CSLP. La concentration sur les infrastructures a laissé peu de marges aux autres secteurs clés dans la stratégie de développement du pays, surtout les secteurs sociaux (figure 1). Ainsi les projets marqués sous la catégorie « aménagement du territoire » ont consommés la moitié des dépenses d'investissement tandis que les

³⁷ La revue des engagements tenus lors de la table ronde pour la Mauritanie à Bruxelles, en Juin 2010, montre que les bailleurs de fonds ont signé des conventions pour plus de 3 milliards de dollars US contre des promesses initiales de 3,233 milliards de dollars US, soit l'équivalent de 921,4 milliards d'ouguiyas. Mais l'absorption de l'ensemble de ces financements sur la même période se fait lentement soit 0,866 milliard de dollars US qui représente donc un taux moyen d'exécution de moins de 37 %.

projets liés aux ressources humaines ne dépassent pas les 9%. Bien que les projets d'infrastructures aient généralement un coût plus élevé que les autres, la tendance entre 2010-2016 était faiblement orientée vers les secteurs du capital humain (tableau 2 – annexe 2). Vue les contraintes budgétaires et les contraintes d'endettement, le gouvernement est de plus en plus confronté à choisir les projets les plus rentables et les plus efficaces ; ainsi que de rééquilibrer sa politique d'IP pour assurer des dépenses plus importantes pour améliorer la qualité du capital humain, une condition nécessaire pour relancer la croissance économique sur des bases plus soutenables.

Figure 1 : Répartition sectorielle des dépenses d'investissement - moyenne 2010-2016 (%)



Source : Ministère de l'Économie et des Finances, calculs du personnel de la Banque mondiale.

8. **Les nouveaux financements des infrastructures ont été très favorables aux secteurs de l'agriculture et de l'énergie.** Pour la première fois dans l'histoire du pays, l'investissement national dans certains secteurs comme le développement rural et le développement industriel a rejoint le niveau de l'investissement extérieur. Cette évolution reflète la nouvelle orientation accordée par l'État en faveur des sous-secteurs de l'agriculture, de l'hydraulique villageoise, de l'élevage et aussi en grande partie de l'énergie. Les financements ont majoritairement servi à la réalisation d'aménagement et d'ouvrages agricoles ainsi qu'à la maintenance de l'existant. La part du secteur du développement industriel a pratiquement triplé et le sous-secteur de l'énergie a vu sa part augmenter de 1,6 % en 2010 à plus de 14,4 % en 2015 des dépenses d'investissements du sous-secteur. Les autres sous-secteurs (pêche, mine, industrie, commerce, artisanat et tourisme) ont vu leur part stagner ou parfois diminuer. Depuis quelques années, l'aménagement du territoire, qui comprend les grands projets d'infrastructure (routes, ports, aéroports, habitat...), bénéficie de la majeure partie des financements, soit plus de 50 % en moyenne durant la période 2010-2016.

9. **Ainsi cette politique focalisée sur l'infrastructure a permis de réaliser et d'engager des projets majeurs ayant contribué à élargir l'accès des populations aux services de base.** Entre 2010 et 2016, de grands projets ont été réalisés comme la construction d'une centrale électrique duale (fioul/gaz) de 180 mégawatts, la construction d'une centrale photovoltaïque de 14 mégawatts et l'éclairage public à Nouakchott. Aussi des centrales éoliennes de 270 kilowatts qui visent à fournir de l'électricité pour approvisionner des localités côtières ainsi que le projet de ligne électrique entre Nouakchott et Nouadhibou pour couvrir le couloir minier et côtier. Pour le secteur de l'eau, on peut citer l'alimentation en eau potable de la zone d'Aftout Chergui qui vise à améliorer les conditions de vie des populations dans trois régions pauvres du sud de la Mauritanie grâce à l'accroissement significatif de la desserte en eau potable, et l'accès à des équipements sanitaires de qualité. De même, le projet d'ali-

mentation en eau potable des villes et villages de l'Est à partir du bassin Dhar visant à couvrir les besoins de l'Est du pays. Enfin les autres grands projets sont la construction de l'aéroport de Nouakchott, le développement de la zone franche de Nouadhibou et le développement du réseau routier avec la construction de milliers de kilomètres de voies bitumées et la connexion de la quasi-totalité des wilayas au réseau routier national.

Encadré 1 : Exemple de Mégaprojet : L'aéroport de Nouakchott : OumouTounsi

Achevé en Juin 2016 au lieu de 2013, l'aéroport international de Nouakchott, est l'un des plus grands projets de l'histoire de la Mauritanie, en termes de volume et complexité de mise en œuvre. En outre, son mode de financement est innovant. Fait pour 2 millions de passagers, il couvre une superficie bâtie de 25.000 m² et des pistes et aires de stationnement de plus de 50.000 m² ; et il peut recevoir les plus gros porteurs du monde. Il est difficile de déterminer le coût du projet car la forme du contrat est assez proche des styles PPP même si le cadre légal n'existait pas au moment de sa signature en octobre 2011. Le Gouvernement estime le coût à plus de 400 millions de dollars en reconsidérant les projets similaires de la sous-région, le paiement a été assuré sous forme de contrepartie libérable en nature sous forme de lotissement urbain dans la zone résidentielle à Nouakchott (y compris l'ancien aéroport) pour une superficie de 452 ha. L'aéroport a été déclaré satisfaisant aux normes et standards par une expertise internationale de l'OACI. Nonobstant les aspects de gouvernance qui ont soulevés plusieurs préoccupations, l'expérience de cette réalisation devrait être évaluée en ex-post pour ses aspects de mode de financement innovant, capital national, promotion des entreprises nationales, capacités et coûts économiques, création d'emploi...etc. Il semble aussi que la gestion de financement n'était pas neutre quant à la liquidité bancaire en Mauritanie. Les banques, en difficulté, ont restreint les conditions d'accès au crédit, aussi bien pour les entreprises que pour les particuliers qui veulent plus investir dans l'immobilier engendré par l'opération.

10. ***La concentration sur la grande infrastructure a laissé une faible marge de manœuvre aux secteurs sociaux.*** La part consacrée au développement des ressources humaines a augmenté, elle est passée de 4,7 % du total des investissements publics en 2010 à plus de 10 % en 2015, pour retomber à 2.7 % en 2016. La répartition sous-sectorielle montre que l'éducation, la santé et l'emploi ont absorbé la partie majoritaire de ces ressources allouées au développement humain (tableau 2). À partir de 2011, les efforts de lutte contre le chômage et la promotion de l'emploi ont évolué, certainement sous l'effet des printemps arabes, où la problématique de l'emploi, notamment des jeunes, est devenue un thème préoccupant. Malgré ces efforts, les indicateurs sur le développement humain en Mauritanie restent faibles et en deçà des attentes. Un effort de rééquilibrage est nécessaire. Mais les nouvelles infrastructures physiques pourraient avoir un effet limité sur cet effort à défaut de compétences. Ainsi, il sera nécessaire de rééquilibrer les investissements vers les secteurs sociaux pour construire avec succès le capital humain du pays.

11. ***Le choix des allocations budgétaires n'était pas suffisamment rationnel.*** L'analyse du dispositif de planification budgétaire des IP montre des défis notoires à relever pour réaliser les objectifs des stratégies de développement. Le décalage entre les priorités dans la stratégie de développement et les priorités financées est évident. Le Programme d'Investissement Public (PIP) comme outil de gestion de référence est affaibli principalement par la non priorisation des activités du CSLP mais aussi par le manque de son articulation sur des choix rationnels partagés avec les ministères sectoriels. Il est pratiquement difficile de caractériser les programmes triennaux du PIP

comme une émanation patente des stratégies sectorielles du fait d'un manque notoire de coordination entre l'équipe de la mobilisation et l'équipe sectorielle en amont. Un effort d'alignement du PIP et des priorités sectorielles a débutée avec l'adoption de la nouvelle stratégie nationale de développement la SCAPP en fin 2017. Alors qu'il est bien tôt d'évaluer les résultats, la réussite de cette initiative dépendras essentiellement de l'adoption d'un processus de budgétisation pluriannuel, de la coordination active au niveau technique et politique entre le MEF et les ministères sectorielle, et de l'évaluation périodique du statu d'exécution de la SCAPP.

Encadré 2 : La nomenclature budgétaire

Les premières leçons tirées des bilans d'exécution des différents plans d'action du CSLP de la période 2001-2015 ont montré la nécessité d'aligner davantage la programmation financière de l'État aux priorités du développement. Trois CSLP ont été conçus pour mettre en œuvre le CSLP (2000-2015). Aussi, l'État a dressé un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) global en 2008 révisé en conséquence des CSLP avec la confection de certains CDMT sectoriels. L'État dispose du PIP, un autre outil servant de socle aux présents instruments, remis à jour théoriquement tous les deux ans.

L'un des principaux problèmes est l'existence de trois nomenclatures assez distinctes pour le budget, le CDMT, le PIP et le CSLP. Les classifications varient et regroupent plusieurs composantes avec des sous-ensembles pour chaque outil. Pour passer de l'une à l'autre et trouver des correspondances dans les libellés utilisés, il n'existe pas de système défini mais des tables de passage très complexes avec différentes méthodes de traitement pour parvenir à des approches parfois voisines.

Par exemple, la Mauritanie utilise une nomenclature des investissements qui classe les secteurs en six grandes catégories, en particulier lors de la présentation de la loi des Finances. Elle regroupe : (i) le développement rural, (ii) le développement industriel, (iii) l'aménagement du territoire, (iv) les ressources humaines, (v) le développement institutionnel, et (vi) les projets multisectoriels. Les investissements financés dans le cadre du budget découlent en principe des stratégies sectorielles de développement ce qui rends encore plus difficile la lisibilité budgétaire.

La Mauritanie a adopté l'approche de budgétisation CDMT pour remédier aux problèmes qui minent son système budgétaire, toutefois les résultats de cette expérience sont restés loin des objectifs de planification recherchés. Ces CDMT n'ont pas permis (i) de passer de la budgétisation des moyens à celle basée sur les résultats, (ii) de définir des enveloppes globales logiques à partir du cadre macroéconomique et (iii) d'assurer l'allocation intersectorielle sur la base des priorités nationales inscrites dans le CSLP et les stratégies. En résumé le CDMT n'a point amélioré la prévisibilité budgétaire ; les parts allouées aux secteurs prioritaires n'ont pas augmenté pour atteindre l'objectif du CDMT ; les lois de finances ne se sont donc pas réformées avec l'adoption du CDMT ; et il n'existe aucun lien entre les priorités du CDMT et celles du budget.

12. ***La répartition géographique présente une tendance vers l'équité.*** Bien que Nouakchott et Nouadhibou restent couvertes par l'essentiel des IP, l'analyse montre de nouvelles zones y compris des poches d'extrême pauvreté et des régions enclavées. Cette approche a pour objectif de réduire les inégalités liées à l'éloignement des centres urbains les plus dynamiques, notamment en termes d'accès aux infrastructures et aux services de base, tels que les routes, l'électricité, l'eau potable, l'éducation, la santé. L'intensification des efforts pour le développement de ces zones et le renforcement du ciblage de leur population, répondent à l'objectif d'une meilleure répartition des fruits de la croissance, favorisant ainsi la mobilité, la productivité et l'intégration dans la dynamique de développement du pays. Des régions comme l'Aftout oriental et le Hodh Chargui constituent de nouvelles destinations des financements, cette approche correspond

bien à des interventions ciblées face à la pauvreté. Ce nouveau mécanisme de redistribution vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales.

13. ***L'investissement public, constituent un domaine à forts enjeux politiques, économiques, financiers et sociaux.*** À cet effet la gestion des IP commence à susciter l'intérêt du gouvernement, de l'opinion publique et de la société civile, qui s'interrogent en toute légitimité, sur la destination et l'utilisation de l'argent public. L'évaluation de la stratégie du gouvernement (CLSP) 2001- 2015 a montré, que malgré les progrès dans les infrastructures, les autorités n'ont pas parvenu à traduire sur le plan social un renforcement du capital humain. Au contraire, les performances dans le secteur de l'éducation, de la santé, de l'emploi ont été maigres par rapport au résultat escompté. L'une des causes majeures était la gestion stratégique des investissements publics et la réparation des allocations des ressources. L'écart entre les différents outils de la programmation des investissements et les réalisations montre l'inefficacité de la gestion des IP. La planification et les exécutions d'activités dénote d'une faiblesse de maîtrise du PIP comme outil principal de programmation et de mise en œuvre des politiques publiques.

14. ***La consolidation de la gestion des outils de la programmation financière notamment le PIP conditionne tous les efforts d'optimisation de l'équilibre au profit du capital humain.*** Cela constitue, d'ailleurs, un enjeu majeur pour la Mauritanie et une problématique essentielle à laquelle on doit trouver une solution efficace. En effet, le développement durable et inclusif repose essentiellement sur l'accumulation des actifs immatériels notamment le capital humain.

2.4

Diagnostic du cadre de la gestion de l'investissement public

15. ***L'évaluation a montré que la Mauritanie est en dessous de la moyenne requise pour avoir un système de gestion d'investissement public efficient.*** L'investissement public est justifié par son impact sur la croissance et l'accès aux services publics, mais son efficacité et efficacité dépendent de sa gestion. Les observations qui précèdent révèlent l'importance de celles-ci, et il est évident que des investissements sélectionnés ou mis en œuvre de manière non efficace et non efficiente tendent à affecter négativement les finances publiques. En conséquence, des actions urgentes devraient être prises pour améliorer l'efficacité et l'efficacité du PIP. La gestion des IP doit privilégier des engagements basés sur les résultats et non les moyens. L'atteinte des objectifs de la SCAPP ne saurait être réalisée tant que le processus de maturation des projets publics d'investissement et leur inscription au PIP n'auront pas été institutionnalisés et appliqués de manière rigoureuse et disciplinée.

16. ***L'amélioration de la gestion du PIP peut conduire à une meilleure allocation avec des meilleurs résultats au niveau du rendement économique et sociale du projet.*** Le diagnostic du cadre de la gestion de l'investissement public montre un bilan mitigé. La gestion du PIP reste inefficace et peu coordonnée avec une faible priorisation des projets, une procédure d'exécution non uniforme parfois mal appliquée, et une évaluation et un suivi quasi absents. Cette

section résume les contraintes du cadre de la gestion d'investissements publics en Mauritanie en soulignant les déficiences liées aux arrangements organisationnels et institutionnels du PIP, ainsi que celles des différentes étapes du cycle des projets comme la sélection, la passation des marchés et l'exécution des marchés publics. Le gouvernement a déjà lancé un ensemble de mesures mais la situation demande des réformes plus profondes pour redresser les constats négatifs observés durant l'évaluation du système.

2.4.1

L'architecture institutionnelle et organisationnelle

17. **La Mauritanie a connu des changements fréquents dans les domaines d'attributions des ministères et notamment entre les ministères des Affaires économiques, du Budget et des Finances.** Ces modifications ont eu un impact sur la coordination et l'intégration nécessaires entre les services. De fait, certaines informations devant être partagées entre les différents services ne le sont pas, occasionnant des difficultés et des lenteurs dans certaines missions. Le programme d'investissement est préparé au niveau de la Direction Générale des Projets d'Investissement et de la Coopération Économique alors que la Direction du budget élabore le budget de l'État ; cela constitue une difficulté de programmation pour le suivi financier des investissements publics. Par exemple, les apports d'aide extérieure pour le développement ne sont pas, du moins jusqu'à aujourd'hui, inscrits dans les documents budgétaires nationaux et échappent donc au contrôle parlementaire. L'indisponibilité de données sur le financement extérieur et l'imprévisibilité de cette aide du fait notamment du décalage du calendrier budgétaire des bailleurs avec celui du gouvernement affaiblissent le principe d'unité budgétaire.

18. **Des besoins urgents en termes de ressources surtout humaines pour l'administration des IP.** Les autorités chargées de l'investissement n'ont pas les moyens techniques, humains et matériels pour assurer le suivi des investissements publics et recueillir les données relatives à la qualité et à la réalisation effective des projets financés au cours du cycle budgétaire. Il n'existe pas de base de données systémique sur les résultats physiques annuels de l'exécution du BCI. La budgétisation des dépenses d'investissement et celle des dépenses de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes.

2.4.2

Programmation et sélection des projets

19. **Il est nécessaire de mettre en place un cadre unifié pour la gestion de l'investissement public.** Ceci permettra à terme d'allouer les ressources aux projets présentant les meilleurs rendements socio-économiques. Le cas de la Tunisie est un bon exemple d'un cadre bien intégré du GIP (figure 2). Cet outil est d'abord appelé à améliorer le choix des investissements servant à mettre en place des infrastructures adéquates au besoin et de renforcer la qualité des investissements dans le cadre des stratégies sectorielles et assurer leur réalisation dans les meilleurs délais. Ce cadre favorisera le développement d'une base de données qui permettra d'avoir une vision actualisée et complète du processus et ses acteurs au moment d'identifica-

tion, de programmation et de mise en œuvre des projets. Il est nécessaire de renforcer tout cela par l'institutionnalisation de ce mécanisme pour permettre d'unifier les règles et les outils des projets d'investissement. Ce cadre commence à se développer en Mauritanie. En effet, le gouvernement a établi en fin 2016 un cadre institutionnel de formulation, de sélection et de programmation de l'IP³⁸ et a mis en place en avril 2017 un comité (le CAPIP) pour assurer son implémentation. Il a aussi lancé un système informatique intégrée de pour la GIP (SIGIP) qui a servi à l'élaboration du PIP 2018-2020. Cette mise en vigueur vient de débiter et les résultats seront attendus lors de la conclusion du cycle budgétaire 2018. De plus, l'aspect interministérielle et régionale de ce cadre reste à se développer.

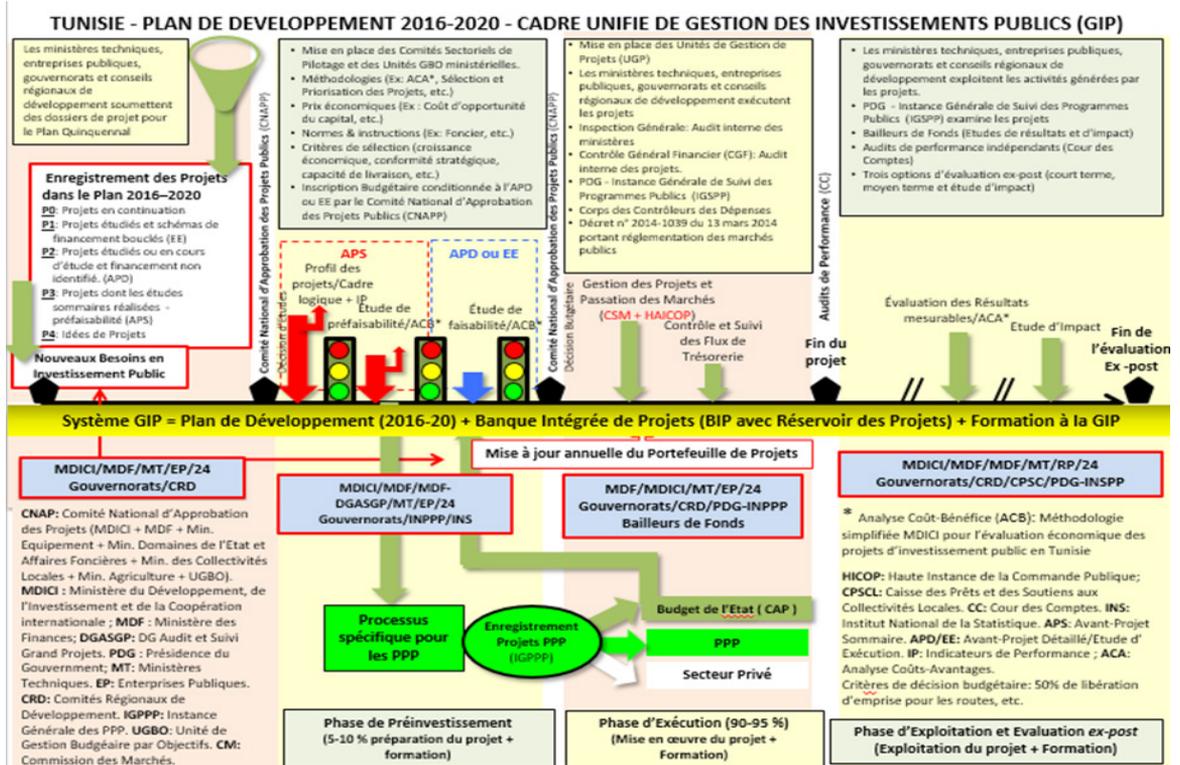


Figure 2 : Tunisie Plan de Développement 2016 – 2020 : Cadre Unifiée de GIP

20. **À court terme, et à la lumière de ces divers enseignements, un ensemble de mesures correctives rapides a été opérés récemment.** Le gouvernement entreprend depuis fin 2016 une réforme dans le domaine de la gestion des finances publiques pour renforcer les processus liés au volet investissements publics du Budget. Cette réforme vise à instaurer des règles fondamentales dans la gestion des IP pour une utilisation optimale des dépenses publiques. Elle consiste à élaborer et à mettre en œuvre des critères rigoureux pour la sélection et l'inscription des projets au PIP, de sorte que le PIP et le budget de l'État soient exhaustifs et couvrent tous les financements extérieurs et domestiques ; l'obligation de justifier les projets et d'observer des critères et filtres de sélection ; assurer un minimum de cohérence et créer un cadre institutionnel pour examiner les projets sélectionnés. Aussi le gouvernement a fait appel au mode de financement de certains services publics et infrastructures par le biais des partenariats public-privé (PPP).

³⁸ Référence au décret 2016-179. CAPIP : comité d'analyse et de programmation de l'investissement public.

21. **Améliorer la planification, la sélection et la programmation des projets.** Cette intervention vise à combler un vide juridique dans le système national de planification en adoptant le décret n° 2016-179 fixant le cadre institutionnel de formulation, de sélection et de programmation de l'investissement public. Il permettra ainsi plus de cohérence dans l'élaboration du PIP grâce à la nouvelle grille de filtrage, et contribuera à améliorer la soutenabilité et la viabilité de la dette publique, ainsi qu'une meilleure mobilisation des ressources. En conséquence, un manuel de procédures a été instauré par circulaire du Premier ministre en 2017 avec pour objectif de fournir aux différents intervenants un outil détaillé sur les procédures d'opérationnalisation du décret susvisé et de définir les rôles et responsabilités des acteurs vis-à-vis de la gestion du PIP.

22. **Avoir un système comptable et budgétaire unifié.** Pour la première fois, la Mauritanie a présenté le budget de l'État de 2017 dans un document unique englobant les financements extérieurs. Ce progrès important a permis d'enregistrer toutes les dépenses d'investissement public, donc d'accroître les contrôles et d'améliorer le compte rendu financier et budgétaire. Aussi cette mesure a permis d'éliminer du PIP les dépenses de fonctionnement et les subventions pour le transformer en vrai budget d'investissement public en harmonisant la nomenclature budgétaire et comptable.

23. **Recommandations en termes de sélectivité et financement de projets.** Les bonnes pratiques internationales de la GIP nous informent que la sélection des projets doit se faire sur la base d'évaluations *ex ante*, et que le mode de financement, sous forme de ressources domestiques ou extérieures ou d'un PPP, doit être judicieusement sélectionné au moment de la préparation du PIP. La programmation financière doit être connue pour sa prise en charge budgétaire pluriannuelle, ce qui permet le déploiement à temps du budget. La dimension territoriale et le rôle des communes dans les IP ne peuvent plus être ignorés. Cette dimension doit être considérée pour permettre au gouvernement de mieux exécuter les projets publics. De même, il est crucial de souligner l'importance d'une bonne coordination entre les investissements de l'administration centrale, des agences et ceux des communes pour éviter de nombreux problèmes, notamment les doublons, qui faussent le calcul des retombées des investissements et compliquent la gestion de projets. Le gouvernement doit disposer de marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour poursuivre sa politique d'investissement qui doit prendre en considération les contraintes comme les capacités d'absorption ou d'endettement. Les projets sélectionnés et évalués peuvent rester dans le pipeline avant de passer dans le PIP en cas de contraintes budgétaires contra-cyclique par exemple. Le gouvernement doit adopter une planification à long terme des investissements publics qui consiste à l'identification des projets stratégiques, à un horizon de dix ans par exemple.

2.4.3

Marchés publics

24. **Des études récentes ont clairement pointé les difficultés actuelles.** Trois diagnostics conduits par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) confirment ces dysfonctionnements et indiquent les principaux goulots d'étranglement des procédures³⁹ : i) la non-conformité et les incohérences relatives à la délimitation des attributions des organes de passation des marchés publics, ii) la non-conformité et

³⁹ Etude d'harmonisation des textes régissant les marchés publics en Mauritanie (Mai, 2016)

les incohérences relatives à la composition, aux modalités de fonctionnement et au statut des membres des organes de passation des marchés publics, iii) l'absence de décrets d'application de la loi sur la délégation des ouvrages et iv) les correctifs d'encadrement des modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions.

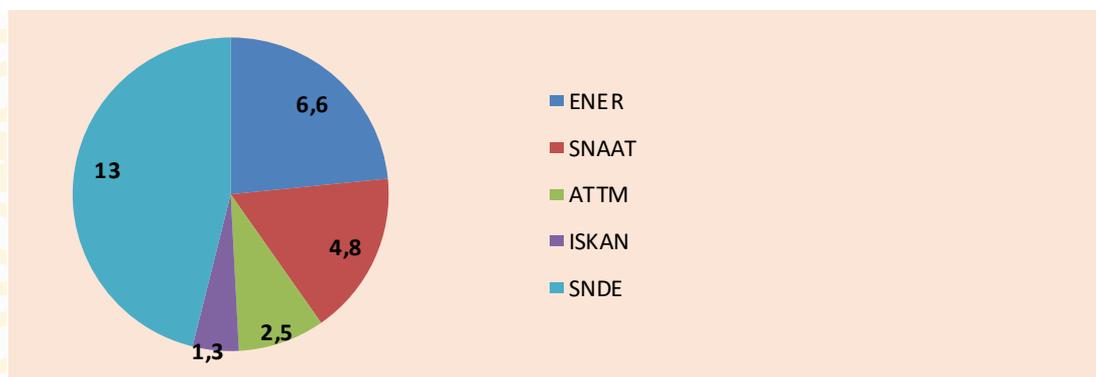
25. ***Donc réformer le système de passation des marchés publics est plus que nécessaire.*** Le cadre actuel n'est pas adapté pour prendre en compte les nouveaux paramètres relatifs à la consommation efficiente d'investissements publics de plus en plus large et complexe. Conscientes des déviations, les autorités ont commencé à prendre les dispositions utiles pour redresser le dispositif réglementaire en augmentant les contrôles sur les risques. Le gouvernement est en train de redresser les dispersions de la mise en œuvre de la réforme engagée en 2012 et d'harmoniser et aligner les textes d'applications de la loi du nouveau dispositif organisationnel de passation des marchés publics. L'aboutissement de cette réforme aura pour effet de redresser les textes et de cadrer certaines pratiques pour appliquer un même corpus de règles (décrets, arrêtés et circulaires) à l'ensemble des entreprises publiques ou privées pour consacrer davantage les principes de séparation de la passation, du contrôle et de la régulation.

26. ***Les textes d'application du code des marchés publics ont détourné la loi de son objectif premier.*** Le code des marchés publics, réformé en 2012, adresse d'une façon satisfaisante les principes fondamentaux de transparence et d'indépendance de la passation des marchés publics, mais les textes d'application ont introduit des confusions qui handicapent le bon fonctionnement du système de passation. L'autoévaluation de la performance⁴⁰ du système a permis de révéler l'existence de confusions, contradictions et déviations sur le cadre légal, réglementaire et institutionnel des textes d'application de la loi. En conséquence, les procédures ne sont pas assez transparentes, l'exécution physique et financière des marchés est très mal suivie par les autorités contractantes dû à un manque d'appropriation de celle-ci, d'une propension forte pour la fragmentation (usage de l'infra-seuil) ou pour l'usage du gré à gré.

27. ***L'État a eu recours à ses entreprises publiques pour l'exécution des IP.*** La délégation de maîtrise d'ouvrage continue d'augmenter, créant une pression additionnelle sur le secteur privé. Ainsi pour la période 2010-2015, les investissements publics exécutés par délégation de maîtrise d'ouvrage sont passés de 13,7 % de la masse globale des investissements en 2010 à plus de 35 % en 2015. Ils ont été principalement réalisés par des entreprises publiques opérant dans les secteurs des travaux publics, du bâtiment et de l'aménagement rural (figure 3). Certains délégataires ont joué leur rôle d'agence d'exécution ou de régisseurs en ayant recours aux services des entrepreneurs et bureaux d'études sélectionnés par voie concurrentielle en application des procédures de passation de marchés.

⁴⁰ Autoévaluation du système des marchés publics à l'aide des indicateurs de conformité de base de l'OCDE et des indicateurs de conformité et performance (Revue des dépenses publiques ; juin 2017).

Figure 3 : Montant des investissements publics délégués en milliards de MRU⁴¹



Source : Calculs du personnel de la Banque mondiale à partir des statistiques des entreprises publiques.

Encadrée 3 : En 2017 des réformes sur le volet de la passation ont été bien engagées

La réforme des marchés publics a été essentiellement centrée sur la refonte des décrets d'application de la loi 2010-044 du 22 juillet 2010 portant Code des marchés publics en seul texte. Elle vise la mise en conformité de ce nouveau décret avec le code des marchés publics et au souci de simplification nécessaire à la bonne application des procédures de passation de marchés.

Le deuxième volet de la réforme est de combler les vides réglementaires concernant l'application du code des marchés publics aux dépenses inférieures au seuil de compétence des commissions de passation des marchés publics (CPMP).

Le troisième volet de la réforme est de combler aussi les vides réglementaires concernant l'application d'application de Loi 2005-020 du 30 janvier 2005 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et aux conditions dans lesquelles elle peut être déléguée, (MOP) tout en veillant à l'instauration de mécanismes permettant de prévenir toutes les déviations constatées par le passé dans la pratique de délégation de la MOP.

Également les décrets et arrêtés portant application de la loi n° 2017 - 006 du 01 février 2017 relative au Partenariat Public-Privé (PPP), ces textes renforcent le cadre légal et institutionnel des PPPs en Mauritanie.

Mise en place d'un nouveau système institutionnel de passation des marchés publics qui permet une meilleure appropriation des autorités contractantes de leurs marchés.

28. **En revanche l'exécution des IP par ces entreprises n'a pas donné les résultats escomptés.** Certaines entreprises ont plutôt tendance à s'investir sans y avoir été habilités par la loi et à développer des capacités d'opérateurs bénéficiant d'avantages comparés grâce aux parts de marchés qui leur sont réservées sur financements publics. Ce constat et les distorsions qui en résultent sur les segments de marché des BTP et de l'aménagement pourraient nuire au développement du secteur privé, suite à son éviction par les entreprises publiques, et contribuer à la mauvaise qualité des investissements ou à la création de systèmes de rente.

41 Échantillon important des entreprises publiques, les données ne regroupent pas la cellule du génie militaire et la Somelec dont la part est estimée à plus de 10 %.

29. **Recommandations sur la mise en œuvre des marchés publics.** Malgré le lancement en fin 2017 des réformes, essentiellement axées sur la passation (voir Encadré 3), un processus effectif de mise en œuvre des marchés publics doit assurer la transparence et la cohérence nécessaires entre les différents pouvoirs de la passation, du contrôle et de la régulation des procédures des marchés publics. Les objectifs sont de : i) simplifier les procédures de passation et harmoniser les textes de la mise en œuvre avec la loi ; ii) intégrer la programmation des marchés publics dans le processus budgétaire et financier et ; iii) renforcer l'égalité d'accès à la commande publique. Il est également important de répartir clairement les rôles et responsabilités de tous les acteurs de la mise en œuvre, en définitive le maître d'œuvre doit contrôler régulièrement les coûts du projet et les changements importants survenant durant l'exécution du projet. Il serait bon d'instaurer un mécanisme standardisé avec des signaux pour permettre de déceler à temps les modifications majeures et de déclencher en conséquence une révision, une actualisation ou s'il le faut une clôture anticipée du projet. Beaucoup d'efforts doivent être accomplis en matière de simplification administrative contre les goulots d'étranglement avec un respect du cadre institutionnel tout en renforçant les sectoriels. L'implication du secteur privé dans la politique d'investissement public s'impose également pour faire participer les partenaires privés aux efforts de l'État à travers notamment des concessions ou des partenariats public-privé (PPP).

2.4.4

Exécution et suivi de projets

30. **L'exécution des projets n'est pas soumise à des règles précises et harmonisées de suivi pour la réalisation des objectifs.** Le manque de coordination régulière entre les ministères entraîne des difficultés d'exécution et financière tout comme l'absence de contrôle de normes environnementales et sociales. La dernière réforme des marchés publics de 2012⁴² ne semble pas avoir amélioré l'exécution des projets ni introduit la transparence requise. Les ministères sectoriels ne soumettent pas de rapports réguliers sur l'état d'avancement des projets qui assureraient que les fonds sont dépensés comme prévu.

31. **L'exécution des projets par des unités hors de l'administration est un phénomène qui persiste en Mauritanie.** Cette exécution nuit à l'intégration des financements extérieurs dans le système des finances publiques. Il y a un manque de contrôle et de visibilité sur les projets financés par les partenaires étrangers. Ceux financés par des donateurs sont généralement exécutés par des unités de coordination du projet (UCP), créées par les donateurs en fonction des exigences fiduciaires et certaines faiblesses dans la capacité de l'administration de gérer des projets. L'exécution se fait à l'extérieur du processus budgétaire national, et les interventions du MEF sont clairement insuffisantes pour contrôler les projets. Si ces organes peuvent faciliter l'exécution de certains projets, ils viennent souvent en concurrence avec l'administration, génèrent des frustrations parmi les fonctionnaires, et n'aide pas nécessairement à mettre plus de transparence.

32. **D'autre part, il est difficile d'affirmer que le gouvernement procède à une revue et évaluation systématique à la fin de ses projets pour en tirer des enseignements et améliorer la qualité du PIP.** Peu de rapports sont disponibles sur la mise en œuvre des projets et encore moins sur

⁴² Loi n° 2010-044 du 22 juillet 2010 portant sur le code des marchés publics et ses décrets d'application n° 2011-180 du 07 juillet 2011 et n° 2012-084 du 04 avril 2012.

leur évaluation concernant l'atteinte des objectifs initiaux sauf pour les projets financés par certains bailleurs de fonds. La Direction du suivi et de l'évaluation du MEF n'a pas les outils ni le personnel adéquat pour mener ses missions de supervision et se repose de facto sur celles effectuées par les bailleurs de fonds ou rarement par les sectoriels.

33. ***Les autorités n'ont pas les outils nécessaires pour une supervision et une évaluation adéquates.*** Le gouvernement se retrouve sans méthodologie pour évaluer la performance des projets en Mauritanie. Les indicateurs actuels de performance ciblent particulièrement la mise en œuvre administrative comme le décaissement et le démarrage des activités alors que l'on devrait plus se soucier de la conception, du montage technique, de la réalisation du projet et des résultats vis-à-vis de la population. Ce problème est accentué par le manque de comptabilité patrimoniale de l'État pour permettre l'obligation d'évaluation des valeurs actualisées des investissements publics et en avoir aussi un inventaire exhaustif.

34. ***Recommandations pour le suivi et l'évaluation des projets.*** Les investissements, en particulier pour les grands projets, doivent subir une évaluation ex ante détaillée basée sur des critères quantitatifs standardisés intégrant les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Elle doit se faire en toute transparence avec des critères d'efficacité. Pour les projets importants, ces évaluations pourraient accompagner les conventions de prêts ou le budget de l'État pour faciliter les discussions parlementaires. Il est important d'évaluer aussi les frais de gestion et d'entretien des projets pour budgétiser convenablement. Une évaluation ex post est également nécessaire pour considérer les enseignements tirés de l'exécution des projets antérieurs et pour mieux appréhender les coûts-avantages portant surtout sur les aspects économiques, financiers et les délais de réalisation. Cette évaluation pourrait idéalement se faire par un audit externe afin de connaître les coûts réels et éviter les mêmes erreurs d'inefficience pour les projets futurs.

2.5

Conclusion

35. ***Les défis sont nombreux et complexes et requièrent des réformes structurelles profondes dans la gestion des IP.*** La Mauritanie est confrontée principalement à un problème d'optimisation et d'équité dans les allocations des ressources entre les infrastructures et le développement humain, conjugué avec un manque de gestion efficace et efficiente des investissements publics. La rareté des ressources face aux besoins importants d'investissements publics pour la réalisation des programmes de développement exige la mise en œuvre de réformes pour améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des IP. Certaines réformes concernent parfois même les fondements de la gestion des finances publiques et son organisation. À cet effet, il est important pour le gouvernement de mener, sur la base des « bonnes pratiques » établies ailleurs et leçons tirées de l'exécution du CSLP, des réformes pour améliorer la gestion des investissements publics pour mieux réussir sa SCAPP. Le gouvernement devrait créer un environnement propice pour la réforme permettant de consolider les outils de programmation financière de l'État notamment le volet de la gestion des investissements publics.

Annexe 2 :

Répartition sectorielle des investissements public

**Tableau 2 : Répartition des IP par sous-secteur
(en % des investissements publics)**

Secteur	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I. Développement rural							
1.1 Agriculture	3,2	1,9	2,9	6,1	6,2	5,7	1,5
1.2 Génie rural	0,5	1,3	1,1	0,5	0,5	0,4	1,6
1.3 Hydraulique villageoise	1,3	2,8	2,6	3,1	4,2	5,8	3,8
1.4 Élevage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,9	1,5
1.5 Environnement	2,4	1,6	0,3	0,4	0,3	0,7	0,3
1.6 Recherche/formation/vulgarisation	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
II. Développement industriel							
2.1 Pêche	5,5	0,2	0,3	1,3	1,6	1,3	0,9
2.2 Mines hors SNIM	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
2.3 Industries	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	1,9
2.4 Commerce	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
2.5 Énergie	1,7	6,3	3,9	12,8	15,5	14,4	9,9
2.6 Artisanat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.7 Tourisme	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. Aménagement du territoire							
3.1 Habitat/urbanisme/transport	9,9	9,7	8,3	6,2	4,5	4,9	4,7
3.2 Hydraulique urbaine	14,9	2,9	4,9	9,7	5,7	8,7	6,8
3.3 Infrastructures routières	21,7	22,0	29,5	22,8	27,2	21,6	11,7
3.4 Infrastructures portuaires	16,6	20,5	13,6	0,0	0,6	0,7	0,0
3.5 Infrastructures aéroportuaires	1,0	0,0	0,4	1,0	0,8	2,5	0,3
3.6 Information	0,5	0,3	0,3	0,7	0,4	0,4	0,0
3.7 Télécommunications	0,0	0,0	0,5	0,6	1,8	1,2	0,4
IV. Ressources humaines							
4.1 Culture	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,0
4.2 Justice	1,0	0,3	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0
4.3 Éducation	1,4	3,9	3,8	4,2	1,5	2,4	1,8
4.4 Santé et affaires sociales	1,2	0,8	2,9	3,1	2,7	3,2	0,6
4.5 Alphabétisation	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
4.6 Emploi	1,1	2,9	3,8	3,5	4,4	4,1	0,1
4.7 Jeunesse et sports	0,1	0,1	0,0	0,3	0,2	0,1	0,2
V. Développement institutionnel							
5.1 Appui à l'administration	3,7	4,2	4,4	5,0	4,3	3,8	0,3
5.2 Appui au secteur privé	0,3	0,4	0,3	0,3	0,5	0,2	0,1
VI. Projets multisectoriels	8,6	13,0	10,3	15,9	14,2	13,9	6,6
VII. SNIM	3,1	4,3	5,4	2,4	2,0	1,9	1,4

Source : Calculs du personnel de la Banque mondiale provenant des données de la Direction du budget.

Troisième Partie

Mettre en Place des Filets Sociaux Pérennes et Efficaces Pour Réduire la Pauvreté Extrême et Protéger les Ménages Vulnérables des Chocs

3.1

Les filets sociaux, outils de lutte contre l'extrême pauvreté et de protection contre les chocs

3.1.1

Réduire l'extrême pauvreté et la vulnérabilité aux chocs en Mauritanie

1. **Après une période de réduction de la pauvreté lente, la Mauritanie a profité des prix élevés des matières premières pour accélérer la réduction de pauvreté.** En particulier, pendant la période 2008-2014, la pauvreté est passée de 44.5 pour cent à 33.0 pour cent, selon le seuil national de pauvreté. Cependant, les prix des matières premières sont désormais moins favorables à la Mauritanie, ce qui réduit les perspectives de progrès en termes de réduction de la pauvreté. Au contraire, la consolidation fiscale nécessaire pour refléter ces nouvelles conditions pourrait mettre en péril les gains récents.
2. **Les filets sociaux peuvent répondre à plusieurs objectifs, en particulier réduire la pauvreté et réduire la vulnérabilité aux chocs.** D'une part, les filets sociaux conçus pour le moyen terme appuient les ménages en situation de pauvreté extrême chronique. Ces programmes s'inscrivent dans la durée, pour accompagner les ménages les plus pauvres et les aider à investir dans leur capital humain (surtout celui des enfants) et productif. D'autre part, certains programmes sont mis en place pour répondre à des chocs ponctuels (par exemple, réforme des subventions, choc économique externe, ou consolidation fiscale) ou à des chocs cycliques et récurrents (soudure, mauvaise pluviométrie, etc.). Ces fonctions sont toutes les deux pertinentes en Mauritanie, particulièrement dans le contexte macroéconomique actuel.
3. **La Mauritanie a fait de grands progrès ces dernières années dans la mise en place de certains piliers fondamentaux d'un système national de filets sociaux.** La Stratégie Nationale de Protection Sociale, adoptée en juin 2013, souligne en particulier le besoin de renforcer le dispositif de la protection sociale pour en assurer l'adéquation et la pérennité.

Les filets sociaux sont efficaces pour réduire la pauvreté, protéger les pauvres des chocs et promouvoir leur inclusion productive

4. ***Un système de filets sociaux est un outil essentiel pour éliminer l'extrême pauvreté en investissant dans le capital humain des populations et en diminuant l'impact humain et économique des chocs.*** C'est un investissement productif rentable pour les générations futures. Dans l'ensemble, les filets sociaux ont un impact sur les ménages à travers trois types de canaux : équité, résilience, et opportunités (voir tableau 1). En plus de ces canaux qui décrivent les impacts sur les ménages qui bénéficient des programmes, les programmes ont aussi des impacts sur l'économie locale, à travers l'injection de ressources, et à terme, des impacts sur la croissance économique.

Tableau 1 : Canaux d'impact des filets sociaux et aspects spécifiques

Equité	Résilience	Opportunités
<ul style="list-style-type: none"> • Consommation • Sécurité alimentaire • Pauvreté 	<ul style="list-style-type: none"> • Epargne • Transferts privés • Abandon des mécanismes d'adaptation appauvrissants • Renforcement des moyens d'existence • Biens/outils productifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Investissement dans le capital humain : <ul style="list-style-type: none"> - Education - Santé - Nutrition • Inclusion productive : <ul style="list-style-type: none"> - Revenus

5. ***Les filets sociaux permettent d'améliorer la consommation des ménages, mais aussi d'impulser une amélioration des économies locales.*** Une étude récente qui combine les résultats de toutes les évaluations d'impact rigoureuses menées sur le continent Africain montre que la consommation des ménages augmente en moyenne de 74 centimes pour chaque dollar transféré⁴³. Le reste des transferts est généralement investi, particulièrement pour les programmes qui sont focalisés sur les aspects productifs. Les programmes ont aussi des impacts positifs sur l'économie locale – à travers l'augmentation de la consommation de biens et services des pauvres. Pour chaque dollar transféré aux bénéficiaires, les non-bénéficiaires voient aussi leurs revenus augmenter de 26 à 83 centimes en Ethiopie, de 39 centimes au Ghana, de 3 à 16 centimes au Kenya, de 33 centimes au Lesotho, de 30 centimes en Zambie et de 36 centimes au Zimbabwe⁴⁴. Ainsi, si l'on considère les impacts cumulés sur les bénéficiaires et sur les non-bénéficiaires, on observe des effets multiplicateurs de 1.08 à 1.84. Chaque dollar transféré ajoute plus qu'un dollar dans l'économie locale.

6. ***En termes de résilience, les programmes aident à renforcer les capacités des ménages à faire face aux chocs.*** En moyenne, les ménages bénéficiaires épargnent 20 pourcent de plus que les ménages non bénéficiaires. De plus, les stratégies négatives d'adaptation aux chocs (ventes de bétails ou d'outils, retrait des enfants de l'école, etc.) sont plus souvent évitées. En particulier, les ménages bénéficiaires ont moins recours au travail des enfants. Il est aussi important de noter que les programmes de filets sociaux ne réduisent pas les transferts privés entre ménages, qui reflètent la forte solidarité entre les individus dans la région.

⁴³ Andrews, Hsiao et Ralston (2017) dans Beegle, Coudouel et Monsalve (Eds, 2017).

⁴⁴ Taylor et al 2013, 2014a, 2014b et Thome et al 2014a et 2014b.

7. **Les programmes ont aussi un impact fort sur les investissements des ménages et leur capital humain.** Les programmes augmentent l'utilisation des services de santé et l'inscription et la présence à l'école – en moyenne, les inscriptions et la fréquentation de l'école augmente de 6 à 7 pourcent. Les effets sont particulièrement marqués pour les jeunes au niveau du secondaire, moment où de nombreux enfants issus de ménages pauvres tendent à décrocher. Ces investissements dans la santé et l'éducation sont des éléments essentiels pour améliorer la situation des générations futures et briser le cycle de transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Cependant, l'impact des filets sociaux en la matière dépend aussi largement de l'offre des services et de leur qualité.

8. **Enfin, les programmes ont aussi un impact démontré sur les capacités productives des ménages** – les bénéficiaires travaillent plus et de manière plus productive. Ils tendent à développer ou étendre leurs activités indépendantes et à travailler plus dans leurs exploitations familiales. De nombreux pays en Afrique explorent les mécanismes pour combiner les filets sociaux avec des interventions productives ciblées pour permettre aux plus pauvres d'améliorer leur capacité à générer des revenus plus diversifiés et plus élevés.

9. **Les filets sociaux sont des investissements productifs rentables pour les générations futures.** En effet, en plus de leur impact sur la consommation, Ils ont un impact direct sur l'investissement dans le capital humain et sur la productivité des ménages, et un impact indirect sur l'économie locale. Au total, les filets sociaux sont des programmes efficaces pour appuyer les plus pauvres et protéger les vulnérables des chocs, y compris des impacts de réformes.

3.1.3

La Mauritanie peut bâtir sur des bases solides pour développer son système de filets sociaux

10. **La Mauritanie part sur de bonnes bases : une capacité à mobiliser des ressources, de l'expérience dans les programmes, une stratégie, et un engagement politique fort.** Parmi les programmes, le programme EMEL a été établi pour répondre aux besoins des ménages affectés par les chocs. Le programme ne cible pas les pauvres, autrement qu'en offrant des denrées alimentaires de base que les couches les plus riches tendent à trouver peu intéressantes et en imposant des limites sur les quantités achetées. Initialement prévu pour une période temporaire, le programme s'est ensuite inscrit dans la durée.

11. **De nombreux acteurs non-gouvernementaux ont aussi une expérience solide dans les programmes de réponse aux crises.** Initialement ces programmes étaient surtout concentrés sur la distribution alimentaire, mais plus récemment bon nombre d'entre eux ont préféré les transferts monétaires. Ces programmes sont typiquement ciblés sur les ménages vulnérables aux chocs, avec des méthodologies qui impliquent souvent les communautés et certains critères de vulnérabilité.

12. **La Mauritanie a aussi commencé à mettre en place le Registre Social.** Ce registre a pour objectif d'identifier les ménages qui vivent dans la pauvreté de manière chronique, ainsi que les ménages vulnérables aux chocs. Ce registre a déjà été mis en place dans les Moughattaas de Mbout, Kankossa, Selibaby, Barkeol et Ould Yenge. Il sera déroulé sur l'ensemble du territoire au cours des prochaines

années. Le registre sera mis en place dans toutes les régions, moughattas, communes et localités du pays, afin d'inclure tous les pauvres extrêmes du pays, quel que soit leur lieu de résidence⁴⁵. Le registre social est constitué sur la base de l'identification par les communautés des ménages les plus pauvres en leur sein, selon des quotas établis en fonction de la carte détaillée de la pauvreté extrême. Une fois les ménages pré-identifiés par les communautés, un test de vérification des moyens est réalisé, sur la base des conditions de vie des ménages (socio-économiques, habitats, biens de production, etc.). Le gouvernement recommande que le Registre Social serve de base pour les interventions sociales de l'État et de ses partenaires.

13. ***De plus, la Mauritanie a commencé à mettre en œuvre un programme de transferts sociaux pour les ménages en extrême pauvreté, le Programme Tekavoul.*** Ce programme s'inscrit dans la durée pour appuyer les investissements dans le capital humain des enfants et les moyens de production. Le programme vise spécifiquement à promouvoir l'inscription des enfants à l'école, l'utilisation des services de santé, l'enregistrement à l'état civil, et les bonnes pratiques parentales pour le développement de la petite enfance. Ce programme, ciblé sur la base du Registre Social, sera progressivement déployé sur l'ensemble du territoire au cours des prochaines années⁴⁶. En plus de transferts monétaires, les ménages bénéficiaires participent à des activités de promotion sociale qui ont pour objectif de les aider à identifier les bonnes pratiques en matière de santé, hygiène, nutrition, et développement de la petite enfance.

14. ***Enfin, en 2017, le gouvernement a également mis en œuvre un programme de filets sociaux réactifs aux chocs.*** Ce programme permet d'appuyer des ménages affectés par les effets du changement climatique en se basant sur les informations de l'Observatoire à la Sécurité Alimentaire (OSA).

3.2

Cinq actions clefs pour un système de filets sociaux efficient et efficace

15. ***Il convient désormais de consolider cet existant, et de développer un système de filets sociaux optimal pour lutter contre la pauvreté extrême et protéger les plus vulnérables*** des chocs climatiques et économiques. Pour ce faire, il faut combiner plusieurs efforts :

- i. Mettre en place une stratégie pour le financement
- ii. Rationaliser les programmes ineffectifs
- iii. Étendre le Registre Social sur l'ensemble du territoire et le maintenir actualisé
- iv. Étendre le programme de transferts sociaux Tekavoul sur l'ensemble du territoire
- v. Développer un dispositif de réponse aux chocs

⁴⁵ Au 31 janvier 2018, le Registre Social est disponible (ou en phase avancée de réalisation) dans 8 moughataas (Sélibaby - M'bout - Barkéol - Kankossa - Oul Yenge - Kobenni - Tintane - Aleg - R'kiz) soit environ 50.000 ménages.

⁴⁶ Au 31 janvier 2018, le programme Tekavoul appuie plus de 15.000 ménages dans les moughataas de M'bout, Sellibabi et Kankossa.

Action 1 : Adopter une stratégie de financement qui utilise une panoplie d'instruments pour répondre aux besoins fixes (pauvreté chronique) et variables (réponse aux chocs)

16. **La clef de voute du système de filets sociaux est son financement.** Le coût d'un système qui, d'une part, appuie les plus pauvres de manière continue et pérenne, et, d'autre part, soutient les ménages affectés par les chocs de manière rapide et systématique n'est pas très élevé pour un pays comme la Mauritanie. Cela est particulièrement le cas si ce système est efficient – avec des transferts réguliers et des réponses rapides aux chocs. Cela est beaucoup moins coûteux qu'une situation où les réponses sont désorganisées, arrivent trop tard, et ne sont pas fiables et où les plus pauvres sont laissés pour compte et la cohésion sociale est en péril.

Encadré 1 : Instruments utilisés pour financer les réponses aux chocs

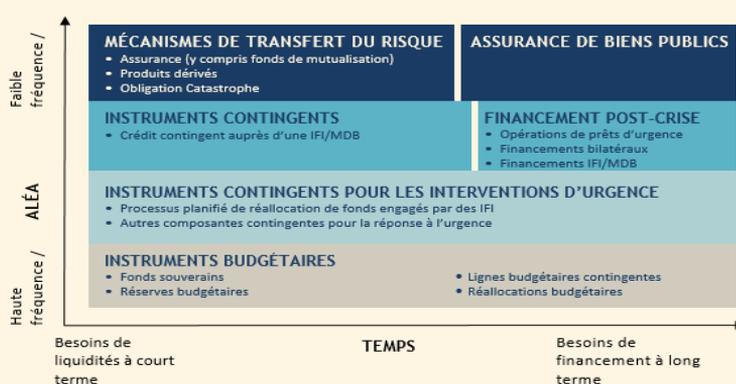
Il y a plusieurs options pour financer les réponses aux chocs, en plus du budget :

- Les fonds de contingence ou réserve sont utilisés dans de nombreux pays pour financer l'appui aux ménages, la réhabilitation, la reconstruction and les activités de prévention. Les fonds souverains dédiés à la réponse aux chocs sont en place en Colombie, Costa Rica, Inde, Indonésie, Mexique, Philippines, Laos et Vietnam, entre autres. Un certain nombre de pays en Afrique travaillent à leur établissement, y compris le Kenya.

- Des crédits/prêts contingents, qui permettent aux pays d'accéder à des fonds liquides immédiatement après un choc. Ces instruments promeuvent des réponses rapides, ce qui permet de réduire les risques de durcissement des crises et de réduire le coût des réponses.

- Les instruments de marchés – contrats de dérivés, assurance, ou obligations catastrophe – peuvent être utilisés pour transférer une partie des risques aux acteurs privés (compagnies d'assurance, de réassurance, banques, investisseurs, etc.). Les paiements sont déclenchés selon la performance d'indices paramétriques qui dépendent d'indicateurs objectifs (pluies, prix, etc.). Chaque instrument sert un objectif différent et il convient de les combiner pour répondre à différents risques de manière la plus économique possible.

Figure 1. Approche par couches de la protection financière face au risque de désastre



Remarque : MDB = banque multilatérale de développement ; IFI = Institution Financière Internationale
 Source: Adapté de SOVEREIGN CLIMATE AND DISASTER RISK POOLING, World Bank Technical Contribution to the G20, 2017

17. ***A terme, une fois les systèmes en place, le coût du déploiement du système de filets sociaux national est estimé⁴⁷ entre MRU 1,1 et 1,3 milliards par an :***

- MRU 0,03 milliard pour le développement et la mise à jour du Registre Social,
- MRU 0,9 milliards pour le programme Tekavoul couvrant pour les 100 000 ménages les plus pauvres (environ 18% des ménages)
- MRU 0,2 à 0,4 milliards pour une réponse aux crises

18. ***La stratégie de financement doit exploiter les économies réalisées par les réformes engagées, en particulier le Registre Social, et mobiliser des ressources additionnelles de manière pérenne.*** Il s'agit aussi d'avoir une stratégie de financement qui corresponde aux besoins – besoins permanents et besoins en cas de chocs – et qui combine donc des financements permanents à des outils contingents. Ces derniers peuvent inclure des outils financiers d'assurance, des fonds ou réserves, des emprunts contingents (qui sont prêts à être déclenchés à tout moment), etc. (voir encadré 1).

19. ***Pour financer l'ensemble des besoins, de nombreuses options existent en Mauritanie, qui pourraient être étudiées.*** Entre autres,

- Une réforme des subventions de butane et d'électricité permettrait de dégager de l'espace fiscal en inscrivant ces dépenses dans le budget de l'état de manière durable ;
- Une réforme du programme EMEL permettrait aussi de dégager des fonds qui pourraient être convertis de manière pérenne dans le budget de l'état ;
- Les partenaires au développement pourraient être mobilisés pour contribuer tant au financement des aspects permanents (Registre Social et Tekavoul) qu'à celui des aspects temporaires (dispositif de réponse aux chocs) à travers des investissements classiques et/ou des lignes de crédits ou plans de contingence pré-approuvés ;
- Le gouvernement pourrait orienter certaines assurances vers le financement de transferts monétaires (par exemple l'assurance African Risk Capacity) ;
- Le gouvernement pourrait mettre en place un fonds spécial pour financer certains aspects, afin que les ressources naturelles soient partagées avec les plus pauvres et vulnérables.

Action 2 : Rationaliser certains programmes qui ne répondent pas aux exigences d'efficacité (ciblage insuffisant, manque de pérennité, coûts administratifs trop élevés, etc.)

20. ***Réorienter les efforts de certains programmes et acteurs permettra d'améliorer l'efficacité des dépenses et l'impact sur les ménages en extrême pauvreté et ceux qui sont vulnérables aux chocs.*** Plusieurs pistes sont proposées, parmi celles qui s'offrent en Mauritanie : i) améliorer le ciblage des

⁴⁷ Banque Mondiale, Projections budgétaires pour le déploiement national du système de filets sociaux en Mauritanie, (prochain).

programmes qui visent les pauvres et vulnérables, ii) éliminer certaines subventions aux produits énergétiques, iii) faire évoluer le programme EMEL et iv) une meilleure coordination des interventions d'urgence. Quelles que soient les options sélectionnées pour rationaliser les programmes existants, il est essentiel de s'assurer que les gains d'efficacité soient immédiatement investis dans le système de protection social lui-même, comme un élément du financement discuté au point précédent.

21. ***Améliorer le ciblage des programmes qui visent les pauvres et vulnérables.*** L'efficacité de certains des programmes mis en place pour servir les plus pauvres et vulnérables en Mauritanie pourrait être renforcé si le ciblage des bénéficiaires était amélioré. Par exemple, certains programmes de soins pour les indigents, de bourses pour les pauvres, d'appui aux victimes de chocs, etc. pourraient profiter de la mise en place du Registre Social pour affiner leur ciblage. Chaque programme pourrait alors appliquer leurs critères particuliers (en termes de groupe démographique ou en fonction des conditions de vie ou des biens des ménages par exemple) aux ménages inclus dans le Registre Social.

22. ***Les gains d'efficacité peuvent venir de deux sources : une meilleure allocation et une meilleure gestion.*** Tout d'abord, mieux cibler les programmes permet de limiter les « fuites » vers les ménages qui ne devraient pas être bénéficiaires. Cela permet donc soit d'augmenter la couverture (en dirigeant les fonds économisés vers la population ciblée qui n'était pas couverte), soit de réduire les coûts du programme. À l'extrême, on peut envisager d'éliminer complètement certains programmes mal ciblés et réinvestir les économies réalisées vers un ou des programmes bien ciblés. De plus, d'un point de vue administratif, partager un outil de ciblage permet aux programmes de réaliser des économies en termes de coûts de gestion (le ciblage représente en général un coût assez conséquent, surtout pour les programmes temporaires ou à petite échelle). Le Registre Social représente alors un bien public important pour les programmes ciblés.

23. ***Éliminer certaines subventions aux produits énergétiques.*** Parmi les subventions encore en place en Mauritanie, l'électricité et le butane absorbent des ressources fiscales importantes. Une analyse menée par le CMAP et la Banque Mondiale sur l'impact des subventions sur les ménages pauvres a conclu que ces subventions accentuent les inégalités. Elles bénéficient de manière disproportionnelle aux ménages les plus riches : plus de 25% des subventions vont vers les 10% les plus riches et seulement 1-2% pour les 10% les plus pauvres. Cela est dû au fait que les plus riches consomment beaucoup plus que les pauvres : presque 13 fois plus d'électricité et 17 fois plus de butane (en consommation directe) et au fait que les subventions ne sont pas ciblées sur les plus pauvres mais au contraire universelles. Cela est aussi dû au fait que les riches consomment plus de biens qui utilisent l'électricité dans leur fonction de production et bénéficient donc ce faisant aussi indirectement des subventions (voir analyse de l'impact des subventions - annexe 1).

24. ***La réforme de ces subventions pourrait libérer des ressources significatives,*** estimées à 0,6 milliards MRU pour 2014 pour l'électricité et 0,8 milliards MRU pour le butane en 2014. Ces ressources devraient alors contribuer au financement du système de filets sociaux pour compenser les pertes subies par les plus pauvres lors de l'élimination des subventions et, de manière plus générale pour financer le Registre Social, le programme national de transferts Sociaux Tekavoul, et le dispositif de réponse au choc décrit ci-dessous.

25. **Faire évoluer le programme EMEL.** Le programme EMEL joue un rôle dans la protection des ménages les plus pauvres, mais il ne permet pas de le faire de manière très efficace. Il mériterait donc d'être amélioré ou converti avec des modalités différentes. Réformer les boutiques EMEL est aussi important pour améliorer l'efficacité de la dépense publique, parce qu'il est plus efficace de donner du cash aux bénéficiaires plutôt que des biens spécifiques (sauf dans les lieux qui connaissent de sérieux problèmes d'approvisionnement), parce qu'il est plus efficace de renforcer la résilience des ménages à moyen terme, et parce que les modalités des boutiques (justifiées dans un contexte d'urgence) ne sont pas efficaces pour un programme continu.

26. **Il existe plusieurs options pour réformer ce programme.** Par exemple, dans les lieux où l'accès aux produits est limité, une option serait de maintenir les boutiques ouvertes et d'éliminer les subventions ou de maintenir les boutiques ouvertes et cibler les subventions vers les plus pauvres. Une autre option est de fermer les boutiques dans les lieux où l'approvisionnement n'est pas un problème, et de compenser les plus pauvres à travers des transferts sociaux ciblés. Quelle que soit la solution sélectionnée, elle doit être progressive car elle dépend de la mise en place d'un mécanisme alternatif pour les plus pauvres. Ces options peuvent aussi être subséquentes (et ne sont pas forcément mutuellement exclusives).

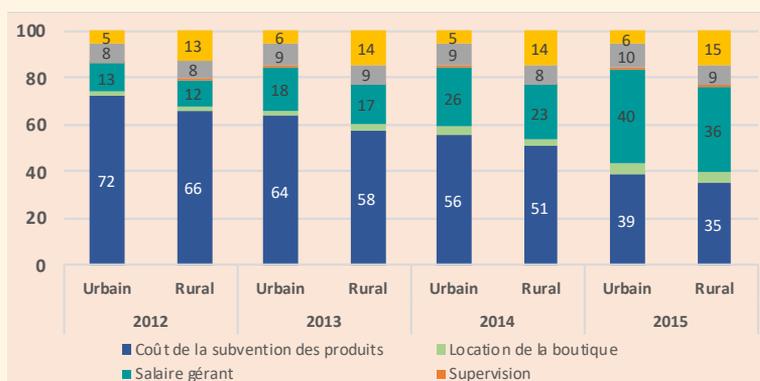
27. **Une meilleure coordination des actions d'urgence.** L'inclusion des interventions d'urgence au sein d'un dispositif national de coordination et d'évaluation des réponses aux chocs permettrait une meilleure efficacité des dépenses engagées. Pour être efficace, ce dispositif devra promouvoir des processus inclusifs et participatifs engageant toutes institutions et organisations actifs dans la réponse aux chocs (voir Action 5 ci-dessous).

Encadré 2 : EMEL – un programme qui appuie les pauvres, mais une efficacité limitée

EMEL est distribué plus 'équitablement' que la consommation totale, et bien plus équitablement que les subventions au gaz et électricité. En effet, en 2014, on estime que les boutiques EMEL permettaient un gain de 4% de la consommation alimentaire pour les plus pauvres et 2% pour les plus riches. Cependant, le programme profite quand même plus aux riches qu'aux plus pauvres en valeur absolue car ces derniers consomment de plus grandes quantités que les pauvres.

En termes d'efficacité, le programme EMEL, en 2015, le budget alloué à la subvention représente moins de la moitié des coûts du programme (46% des coûts en 2016 pour Nouakchott et entre 35 et 40% des coûts en 2015 à l'intérieur du pays). Cette efficacité est en diminution, en partie à cause de la réduction des volumes dont sont dotées les boutiques et en partie à la baisse des prix de certains produits sur les marchés internationaux (ce qui limite la taille de la subvention).

Figure 2 : Distribution des coûts réels de fonctionnement des boutiques à l'intérieur du pays (%)



Action 3 : Étendre le Registre Social sur l'ensemble du territoire et en assurer la qualité et l'usage par le Gouvernement et ses partenaires

28. **Le Registre Social est un outil central pour la mise en œuvre de la stratégie de protection sociale de la Mauritanie.** En effet, un tel outil permet aux programmes de mieux cibler leurs interventions – en utilisant une base de données commune élaborée sur la base des recommandations des communautés. En Mauritanie, le Registre Social est élaboré sur la base de quotas qui visent à assurer que chaque commune est représentée proportionnellement à son poids dans la pauvreté du pays. Ainsi, c'est aussi un outil qui promeut une équité géographique. Cela veut dire qu'un ménage pauvre à la même « chance » d'être inclus dans le Registre Social, quel que soit son lieu de résidence.

Encadré 3 : Comment le Brésil, la Colombie, le Ghana et le Sénégal ont créé un registre social pour une meilleure efficacité et un plus grand impact

De nombreux pays utilisent les registres sociaux pour coordonner l'identification, l'enregistrement et l'évaluation de l'éligibilité des ménages. Les registres permettent d'améliorer l'efficacité des programmes – en ciblant mieux, et en réduisant le coût du ciblage – et de promouvoir la coordination qui permet d'appuyer les ménages de manière intégrale.

Ces registres ont été lancés initialement au Brésil et en Colombie, où ils forment le cœur du système de protection sociale. Ils sont alors utilisés par de nombreux programmes qui ciblent les ménages pauvres – dans les secteurs de la santé, l'éducation, l'eau, l'électricité, les filets sociaux, le transport, etc. Au total, ce sont plus de 30 programmes qui utilisent le Cadastro Unico au Brésil et le SISBEN en Colombie.

Désormais de nombreux pays à travers le monde ont adopté les registres sociaux. En Afrique, le registre national du Ghana sert à identifier les bénéficiaires du LEAP (programme de transferts monétaires), ainsi que les ménages indigents du Système national d'Assurance Santé. De même, au Sénégal, le Registre National Unique est utilisé par le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale, le programme de la Couverture Maladie Universelle, et certains programmes productifs.

Tableau 2 : Exemples de registres dans le monde

Pays	Nom du registre	Nombre de ménages (part de la population)	Nombre de programmes utilisant le registre
Brésil	Cadastro Unico	27.2 million (40%)	30+
Chili	Registre Social des Ménages	12.3 million (70%)	65+
Colombie	SISBEN	10.4 million (73%)	31
Géorgie	TSA registre	1.2 million (36%)	16
Pakistan	Registre Socio-Economic National (NSER)	27 million (90%)	30
Philippines	Listahanan	15,3 million (77%)	52
Sénégal	Registre National Unique	450,000 (30%)	3

Source: World Bank (2017), *Social Registries for Social Assistance and Beyond*.

29. **Un Registre Social comme celui-ci peut être utilisé par de nombreux programmes qui cherchent à servir les ménages les plus pauvres et vulnérables** – programmes qui offrent la gratuité des soins, programmes de bourse, services de tutorat pour jeunes écoliers, programmes de distribution d'aliments ou de biens, par

exemple. Cela inclut les programmes qui servent une population plus ample, mais qui peuvent proposer un service ou tarif différencié. Ces programmes vont bien au-delà des programmes de filets sociaux. Dans certains pays, des dizaines de programmes utilisent le registre, permettant une mise en cohérence des programmes et un ciblage amélioré. Par exemple, en Colombie et au Brésil, les registres sociaux sont utilisés pour cibler des programmes de garderies ou crèches, nutrition, soins pour personnes âgées, assurance santé, crédits pour logement, cantines scolaires, transports scolaires, formation professionnelle, bourses d'étude, etc. En Mauritanie, ces programmes pourraient inclure les programmes d'assistance aux ménages du CSA⁴⁸ et du MA-SEF⁴⁹, certains programmes de santé (gratuité, forfaits, etc.), certains programmes d'incitation à l'éducation (cantines, bourses, etc.), ainsi que des programmes d'appui aux activités génératrices de revenus et au développement des activités productives.

30. ***La construction du Registre Social peut aussi offrir une plateforme au registre des populations pour identifier inscrire les individus qui n'ont pas encore obtenu de numéro national d'identité.*** Ces personnes sont le plus souvent parmi les pauvres et vulnérables. Dans le contexte de la Mauritanie, il est critique que le Registre Social inclue les bonnes personnes – les ménages en situation de pauvreté extrême, et ceux qui sont dans une situation de vulnérabilité aux chocs – pour assurer que le ciblage est bien centré sur les nécessiteux. Il convient aussi de s'assurer que les ménages de certains groupes marginaux soient aussi inclus, par exemple les ménages nomades, où ceux qui sont récemment arrivés dans les villes.

31. ***Maintenir le Registre Social à jour est le deuxième élément nécessaire pour assurer son impact sur l'efficacité des programmes et l'impact des ressources publiques.*** En effet, bien que l'on puisse anticiper que la situation des ménages les plus pauvres n'évolue que lentement, et donc que leur inclusion dans le registre social soit a priori à maintenir pour une certaine période. Il est en revanche possible que certains ménages préalablement non pauvres voient leur situation empirer et devraient être intégrés au registre. De plus, certains individus déménagent – migration temporaire ou permanente, des ménages se forment et changent, des individus naissent et meurent, etc. Cependant, la mise à jour est coûteuse et complexe⁵⁰, et typiquement, les registres prévoient une combinaison de mécanismes de mise à jour.

32. ***D'autre part, la Direction du Registre Social a désormais établi un modèle de protocoles pour ses usagers.*** Ces derniers sont définis comme les programmes gouvernementaux ou non gouvernementaux ciblant les ménages pauvres et vulnérables. Il sera important de mettre en place une réglementation qui assure le respect des principes de confidentialité des données personnelles.

Action 4 : Étendre le programme de transferts sociaux Tekavoul sur tout le territoire et assurer sa pérennité

33. ***Le Gouvernement a décidé de développer un programme national de transferts sociaux pour apporter un appui régulier aux ménages les plus pauvres du pays, sur l'ensemble du territoire.*** Ce programme de transferts conditionnels vise à appuyer les plus pauvres, pendant une période d'au moins 5 ans renouvelable, pour qu'ils puissent investir dans le capital humain de leurs enfants et dans leur capacité à générer des revenus plus élevés. Ce type de programme

48 Commissariat à la Sécurité Alimentaire.

49 Ministère des Affaires sociales, de l'Enfance et de la Famille.

50 Le coût annuel de la maintenance du Registre Social est estimé à MRU 0,03 milliards à raison de 40.000 ménages mis à jour par an

a montré une certaine efficacité à réduire la pauvreté, améliorer les indicateurs de développement humain, et renforcer les actifs des ménages.

34. ***Il est important de souligner que les pays ont besoin de ces programmes de manière permanente, sur le long terme,*** car dans toute société, à tout moment, une partie de la population est en situation de pauvreté extrême et a besoin d'un appui sur le moyen terme pour consolider sa condition. Donc, alors que les ménages peuvent entrer et sortir du programme après quelques années, le programme, lui, est permanent. De même, les leçons tirées des pays qui ont investi dans ces programmes incluent le besoin de maintenir les familles pour une durée relativement longue, pour s'assurer que leurs conditions s'améliorent significativement avant d'envisager un retrait du programme ou une graduation via un programme complémentaire (sinon, le risque de chuter à nouveau dans la pauvreté extrême est très élevé).

Encadré 4 : Paramètre du Programme de Transferts Sociaux Tekavoul

L'objectif du Programme Tekavoul est de contribuer à l'amélioration du pouvoir d'achat et du capital humain des ménages en extrême pauvreté, à travers des transferts réguliers et un meilleur accès aux services de base de santé et d'éducation. Le programme vise à appuyer les 100.000 ménages les plus pauvres sur l'ensemble du territoire. L'identification des ménages bénéficiaires du Programme est faite à partir du Registre Social : Tekavoul définit le nombre de ménages éligibles par commune ainsi que les critères de sélection et envoie sa requête à la Direction du Registre Social. La liste des ménages identifiés, ainsi que les caractéristiques des ménages demandées, sont mises à disposition dans un délai moyen d'une semaine.

Le programme fait partie d'une intervention plus large, avec trois éléments : tout d'abord, la promotion sociale auprès des ménages pour encourager l'adoption de comportements positifs, combinée avec le renforcement des services de santé et éducation de base (dont la demande est stimulée par l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages bénéficiaires et les conditionnalités), et avec des transferts sociaux réguliers pour aider les ménages à améliorer leurs conditions de vie et investir dans leur membres et leur capacité productive.

Le Programme Tekavoul est conditionnel – le versement des transferts dépend du respect de conditionnalités par les ménages. Les conditionnalités encouragent les ménages à investir plus et mieux dans le capital humain de leurs enfants. Spécifiquement, les ménages s'engagent à :

- Inscrire et maintenir les enfants à l'école
- Investir dans la santé de la mère et des enfants
- Utiliser l'argent du transfert social pour le bien-être de la famille
- Suivre les conseils de la séance de promotion sociale

Tekavoul appuie les ménages avec des transferts trimestriels de 1500 MRU par ménage pour une période de 5 ans (6000 MRU par an). Après 5 ans, les conditions de vie des bénéficiaires est réévaluée, afin de déterminer si le ménage a réussi à suffisamment améliorer sa situation et/ou si d'autres ménages ont besoin d'appui à leur tour.

35. ***Le programme Tekavoul propose une période d'au moins 5 ans, après lesquels la situation des ménages est évaluée à nouveau.*** Une autre leçon est celle de l'importance de la régularité des paiements. En effet, lorsque les ménages voient les transferts comme des sources fiables, ils investissent de manière plus marquée (car ils savent qu'ils peuvent compter sur les transferts).

36. ***En Mauritanie, un défi pour les années à venir, une fois le modèle mis en route, est d'assurer le financement du programme pour l'ensemble du pays.*** Il s'agit aussi alors d'institutionnaliser cet outil et de s'assurer de son inscription dans le budget pour un financement pérenne.

Action 5 : Mettre en place un dispositif national de réponse aux chocs

37. **Le gouvernement doit mettre en place un système national aux réponses des chocs.** Les institutions et organisations qui mettent en œuvre des programmes de réponse aux chocs pour venir en aide aux plus affectés lors des désastres ont travaillé ces dernières années à l'harmonisation de leurs interventions et au partage des bonnes pratiques et leçons dans la mise en œuvre des programmes. Il s'agit désormais pour le Gouvernement de se doter d'un dispositif de réponse aux chocs. L'objectif est d'avoir un système en place, avec des paramètres clairs et objectifs, qui pourra être déclenché lorsque nécessaire. Un tel dispositif permet donc une réponse très rapide, prévisible, et proportionnelle aux besoins. Ce dispositif permet aussi une réponse plus efficace qui évite les doublons et les brèches et qui limite les coûts opérationnels des interventions. Il peut aussi être utilisé pour mobiliser les ressources nécessaires de manière contingente. Un tel dispositif permet de coordonner les différents intervenants autour d'un plan de réponse partagé et ainsi d'optimiser les ressources disponibles.

Encadré 5 : Programmes de filets sociaux réactifs aux chocs

Une des caractéristiques clefs des programmes réactifs aux chocs est leur capacité à s'étendre rapidement pendant les urgences – puis à se contracter une fois la phase d'urgence passée. Il y a plusieurs manières de faire cela, comme décrit dans le tableau 3.

Tableau 3 : Options pour étendre les filets sociaux pour répondre aux chocs

Option	Description
Expansion verticale	Augmenter la valeur ou durée d'un programme de transfert existant (paiement additionnel, montant plus élevé)
Expansion horizontale	Ajouter des bénéficiaires à un programme existant (nouvelles régions, entrée exceptionnelle dans le programme, modification des conditions, etc.)
Utiliser les systèmes existants	Utiliser les systèmes existant (système d'information, de paiement, etc.) pour mettre en place un programme
Alignement	Développer des programmes séparés mais alignés (montants, durée, fréquences, critères, etc.)
Recentrage	Recentrer les programmes existants sur les ménages les plus vulnérables aux chocs

Certains pays en Afrique ont mis en place ce type de programmes. En Ethiopie, par exemple, le gouvernement étend régulièrement le PNSP (Productive Safety Net Program, Programme de Filets Sociaux Productifs) pour répondre aux chocs climatiques annuels. En particulier, le programme a été utilisé lors de la grande sécheresse de 2011, appuyant 3,1 million de bénéficiaires additionnels pour trois mois, et étendant la durée des transferts pour 6,5 million de bénéficiaires existants.

Au Kenya, le HSNP (Hunger Safety Net Program, Programme de Filet Sociaux pour la Famine) a préenregistré tous les ménages des comtés du nord du pays (374.000 ménages) et les a dotés de comptes en banque et cartes de débit. 27% des ménages de ces comtés sont des bénéficiaires réguliers du programme de filets sociaux. Les autres reçoivent des paiements ponctuels seulement lorsque le risque de sécheresse est élevé (un paiement pour chaque mois où leur zone est considérée "à risque". Le paiement est déclenché automatiquement en fonction d'un index de végétation obtenu par les satellites (OPM 2016).

38. ***Un dispositif de réponse aux chocs inclut plusieurs éléments :***

- i. Un mécanisme d’alerte précoce dont l’objectif est de définir chaque année les zones affectées, la sévérité du choc et le nombre de vulnérables par zones en s’appuyant notamment sur la collecte régulière et fiable de données primaires.
- ii. Un plan de réponse national, qui définit de manière scientifique chaque année les modalités d’intervention et les populations à appuyer. Ce plan national assure la coordination des interventions de tous les acteurs – gouvernementaux et partenaires.
- iii. Un mécanisme de ciblage pour identifier rapidement les ménages à appuyer dans les zones identifiées par le plan de réponse, en utilisant le Registre Social pour un processus rapide et objectif.
- iv. Un ou plusieurs programmes réactifs aux chocs, pour mettre en œuvre la réponse (Voir encadré 5).
- v. Une stratégie de financement qui combine plusieurs instruments pour une mobilisation rapide et efficace des fonds, comme décrit au point 1.

3.3

Conclusion

un effort urgent pour appuyer les plus pauvres et protéger les vulnérables des impacts de la consolidation fiscale.

39. Le système de filets sociaux est un outil essentiel pour éliminer l’extrême pauvreté en investissant dans le capital humain des populations mauritaniennes et en diminuant l’impact humain et économique des crises et catastrophes. C’est un investissement productif rentable pour les générations futures. Et le gouvernement doit se préparer pour que ces outils puissent protéger les plus pauvres de manière pérenne et, surtout, de manière efficace, sur la base d’outils nationaux.

40. Le gouvernement a déjà démontré son intérêt à renforcer son système de protection sociale en Mauritanie. Cependant, les défis restent nombreux. La volonté politique doit être soutenue par la mobilisation de la population et des acteurs de développement. Plusieurs partenaires techniques et financiers soutiennent activement les initiatives gouvernementales, en particulier le Fonds des Nations Unies pour l’Enfance, le Bureau International du Travail et le Programme Alimentaire Mondiale. L’implication de la société civile, en particulier les ONG et les médias, est aussi un élément essentiel pour la réussite des politiques de protection sociale, que ce soit par le renforcement de l’expertise et la participation citoyennes, par une meilleure diffusion de l’information ou encore par la mise en place de mécanisme de responsabilisation sociale. A terme, les programmes devront être institutionnalisés afin que prestations sociales deviennent un élément pérenne du pacte social et du bien-être en Mauritanie.

Annexe 3 :

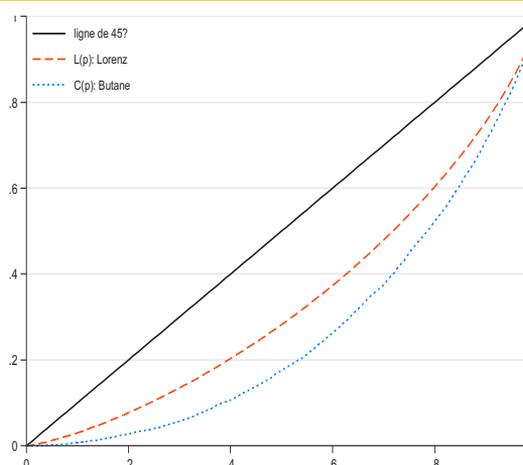
analyse de l'impact des subventions énergétiques

Tableau 1 présente les dépenses des ménages en butane et électricité (ces dernières représentent en moyenne 1.1% et 5.9% des dépenses des ménages, et sont plus élevées pour les ménages les plus riches) ainsi que le montant estimé des bénéfices perçus par les ménages. Les subventions au butane et à l'électricité bénéficient plus aux riches qu'aux pauvres. Les 20% les plus riches reçoivent 17 fois plus des subventions au gaz et 7 fois plus que les subventions à l'électricité que les 20% des ménages les plus pauvres. Le quintile le plus riche reçoit donc 48% des subventions totales en butane, et 39% de celles en électricité (le plus pauvre seulement 3 et 6%). Ces subventions accentuent donc les inégalités – les riches gagnent le plus en valeur absolue et en valeur relative. Cela est représenté graphiquement sur Figure 1, qui montre que la consommation de butane et électricité est plus inégale que la consommation totale. Les lignes pour le butane et l'électricité sont plus éloignées de la ligne de 45° qui représente une égalité entre tous les ménages, que la ligne de consommation totale.

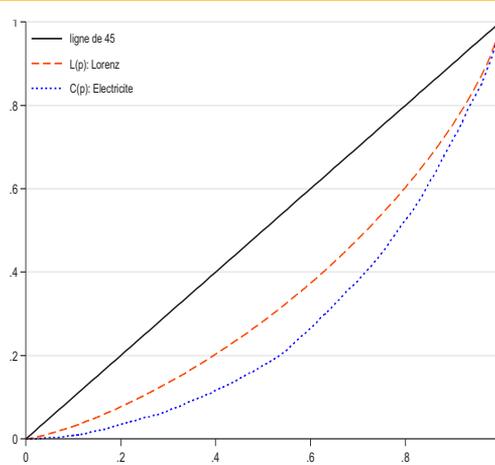
Tableau 1 : dépenses des ménages pour produits énergétiques et montant des subventions perçues

	Dépenses (en % des dépenses totales)		Bénéfices (Ouguiya par individu par an)		Bénéfices (en pourcentage du total)	
	Butane	Electricité	Butane	Electricité	Butane	Electricité
Decile 1	0.27	1.66	168.92	283.49	1%	2%
Decile 2	0.48	3.35	451.98	696.11	2%	4%
Decile 3	0.55	3.35	644.25	921.35	3%	5%
Decile 4	0.79	4.24	1,087.29	1,157.10	5%	7%
Decile 5	0.96	4.51	1,525.57	1,454.98	7%	9%
Decile 6	1.06	5.80	1,944.28	1,745.18	9%	10%
Decile 7	1.15	6.35	2,461.22	2,008.09	11%	12%
Decile 8	1.31	6.96	3,261.27	2,208.32	15%	13%
Decile 9	1.36	7.56	4,155.74	2,502.06	19%	15%
Decile 10	1.29	6.81	6,367.56	4,135.60	29%	24%
Moyenne	1.09	5.93	2,206.33	1,710.93	100%	100%

Distribution des bénéfices Butane



Distribution des bénéfices électricité





LA BANQUE MONDIALE
BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

www.banquemondiale.org/fr/country/mauritania