

Septembre 2000

L'initiative de réduction de la dette en Mauritanie

Premiers enseignements

DEPARTEMENT
DES POLITIQUES ET ÉTUDES
DIVISION DE LA MACRO-
ECONOMIE ET DES ÉTUDES

Bertrand SAVOYE

AVERTISSEMENT : *les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de Développement.*

TABLE DES MATIERES

I – PRÉSENTATION DE L’INITIATIVE DE RÉDUCTION DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS EN MAURITANIE.....	7
A/ Le point de décision	9
B/ Les conditions fixées pour atteindre le point d’achèvement	10
C/ Le suivi post-point d’achèvement.....	10
D/ La soutenabilité de la dette et le calcul du montant de la dette à annuler	11
1/ La soutenabilité au point de décision.....	11
2/ Le test PPTE ou l’application du Traitement de Naples	12
3/ La soutenabilité après le point d’achèvement	13
4/ La répartition des efforts d’annulation entre les créanciers	13
E/ Les initiatives bilatérales des pays du G7	14
F/ le dispositif à l’étude en France de désendettement et de développement.....	14
II – LES PERSPECTIVES DE CROISSANCE.....	16
A/ L’évolution du PIB	16
1. L’évolution d’ensemble	16
2. Les principales évolutions sectorielles.....	17
B/ Le potentiel.....	18
C / Les contraintes du développement	19
D/ L’horizon macroéconomique.....	19
E/ Conclusions.....	20
III– LA DETTE MAURITANIENNE AU REGARD DE L’EVOLUTION RECENTE DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA BALANCE DES PAIEMENTS.....	21
A/ Deux décennies de redressement	21
B/ L’évolution des ressources publiques depuis 1995.....	22
1. Une modernisation de la structure des recettes fiscalo-douanières	22
2. Une baisse de la pression fiscale.....	23
3. Le poids croissant des recettes non fiscales	24
C/ Des dépenses de fonctionnement maîtrisées	25
D/ Un soutien coûteux a la politique monétaire	27
E/ La question de la soutenabilité de la dette	28
IV - RÉDUCTION DE LA DETTE ET POSSIBILITES D’ACCROISSEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES	33

A/ Les projections de la Banque Mondiale.....	33
B/ Une méthode empirique d'analyse de l'impact hipc, suivant trois scenarios de recettes fiscales, deux scenarios de croissance, et un niveau de dépenses publiques souhaitables.....	34
1/ L'évolution des recettes publiques	35
2/ Les dépenses indépendantes de l'évolution des recettes budgétaires	37
3. Les dépenses liées aux recettes budgétaires, avant et après HIPC.....	38
4. L'évaluation des dépenses d'investissements sur financement budgétaire et de celles sur financement extérieur.....	39
5. Les dépenses d'investissements permettent-elles de répondre aux besoins du pays ?.....	42

V – LE CADRE STRATÉGIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ..... 44

A/ Une évolution très favorable des indicateurs sociaux au cours des années 90.....	44
B/ Une politique de lutte contre la pauvreté engagée depuis 1994	44
1/ Les Programmes Nationaux de Lutte contre la Pauvreté (PNLCP) de 1994 et 1998	44
2. La création du Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion (CDHLCPI)	45
3. La préparation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.....	45
C/ Les obstacles à la lutte contre la pauvreté.....	46
1/ L'inefficacité de la dépense publique	47
2/ Le manque d'ONG locales professionnelles.....	47
3/ Des capacités locales très restreintes	47
4/ Les stratégies foncières.....	47
5/ Le manque d'informations qualitatives	48

CONCLUSIONS 49

A/ Au sujet de la période intérimaire.....	49
B/ Au sujet de la démarche IDA – FMI.....	49
1/ L'appréciation du long terme.....	49
2/ Le rôle de l'évolution des ressources budgétaires devrait être mieux marqué.....	49
C/ Au sujet de la position française.....	49
1/ L'affectation de la marge budgétaire dégagée par l'annulation de la dette ou des dons de refinancement ..	50
2/ Financement de la croissance économique ou de la réduction de la pauvreté : un débat économique réel ..	50

NOTES COMPLEMENTAIRES

ANNEXES

Glossaire

CSLP : cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

CDHLCPI : Commissariat aux Droits de l'Homme, à la réduction de la pauvreté et à l'insertion

FCRP : facilité de croissance et de réduction de la pauvreté

HIPC : High indebted poor countries

IBW : institutions de Bretton Woods

MAED : ministère des affaires économiques et du développement

PPTE : pays pauvres très endettés

PAS : programmes d'ajustement structurel

PNLCPI : Programme National de Lutte contre la Pauvreté

PTIP : programme triennal d'investissements publics

VAN : valeur actualisée nette

Remerciements

La mission a bénéficié, dans des délais très courts, d'une remarquable préparation et d'un suivi constant de la part de l'agence, en particulier de son directeur M. Prudhomme, et de son collaborateur M. Boutroux. L'agence s'était en effet déjà fortement investie, de même que les services du SCAC, dirigés par M. Dadouche, dans les travaux préparatoires du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. Les interlocuteurs rencontrés ont fait preuve d'une grande disponibilité et se sont prêtés volontiers aux entretiens. Par ailleurs, les assistants techniques ont apporté de précieux relais et conseils, en particulier M. Terrisse, au Ministère des Affaires Economiques et du Développement. Enfin, la mission a pu profiter d'une collaboration directe de M. Guisset, responsable des Comptes nationaux à l'Office National de la Statistique, et de M. Gueye, de la Cellule économique du Ministère des Affaires Economiques et du Développement.

L'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) a été lancée au sommet du G7 de Lyon, en 1996. Elle a été renforcée, sur la base de documents présentés durant l'été 1999, lors du sommet du G7 de Cologne. Cette initiative « renforcée » a été validée par la communauté financière internationale lors des assemblées annuelles du FMI et de la banque Mondiale de l'automne 1999. Dans cette initiative renforcée, l'effort d'annulation consenti par les pays créanciers est directement lié à l'effort de lutte contre la pauvreté demandé aux pays bénéficiaires de l'annulation de créances. Ainsi, il a été convenu que les pays bénéficiaires devraient avoir élaboré un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) à l'issue d'une consultation avec la société civile et tous les partenaires concernés, ce cadre étant ensuite validé par les Boards du Fonds et de la Banque.

Dans le cadre de l'initiative renforcée, la Bolivie, l'Ouganda et la Mauritanie ont été les premiers pays à atteindre le point de décision, qui traduit de manière irrévocable l'éligibilité du pays à l'initiative, compte tenu de critères liés à l'insoutenabilité de sa dette présente, du respect d'un programme triennal d'ajustement structurel avec le FMI, et de la mise au point d'un CSLP provisoire. Ces pays ont été rejoints par le Mozambique, le Sénégal, le Bénin, la Tanzanie et bientôt probablement par une dizaine de pays (Mali, Cameroun, etc.). Les points de décision déclenchent une période d'assistance dite intérimaire¹, au cours de laquelle les pays doivent poursuivre un programme de réformes structurelles et élaborer un CSLP définitif, afin d'atteindre le point d'achèvement, à partir duquel ils peuvent bénéficier définitivement de la réduction de la dette sur l'ensemble du stock de la dette. Le point d'achèvement étant désormais « flottant », la période intérimaire peut être réduite à une durée nettement inférieure à 3 ans, mais un minimum d'une année d'application du programme paraît requis².

Ainsi, les pays bénéficiaires de l'initiative PPTE tout comme les bailleurs de fonds sont entrés dans une période cruciale, rythmée par un calendrier accéléré de mesures qui devraient conditionner les stratégies du développement économique et les modalités de l'aide publique au développement pour les quinze années à venir. En effet, dans ces échéances de très court terme, c'est bien le long terme de ces pays qui se profile, puisque le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté est censé également orienter la politique économique et sociale des pays bénéficiaires durant les quinze années à venir.

En somme, pour les pays bénéficiaires de l'initiative PPTE, le point de mise en œuvre constituera clairement l'entrée dans une nouvelle phase de leur développement, caractérisée par une marge de manœuvre financière nouvelle pour mettre en œuvre des politiques structurelles de développement économique et social, mais sans doute également des moyens de pression plus limités de la part des bailleurs de fonds³ et des risques de dérapages des dépenses publiques accrus...

La mission effectuée en Mauritanie du 17 au 27 juin 2000 avait pour objet de prendre la mesure de cette nouvelle donne, sans prétendre pour autant, dans ce laps de temps restreint, mener des analyses macro-économiques ou financières approfondies.

¹ comprenant des concours du FMI et de la Banque Mondiale, ainsi que des allègements du service de la dette à effet financier anticipant sur l'annulation PPTE renforcée

² A l'exception de pays dont le point de décision avait déjà été examiné au titre de la première initiative PPTE (le point d'achèvement a ainsi été atteint au bout d'un trimestre en Ouganda).

³ Ces derniers pourront néanmoins conditionner l'octroi des flux futurs d'APD.

Ce rapport aborde, au regard de la problématique de l'allègement de la dette et de la réduction de la pauvreté, les cinq points suivants :

1/ la présentation de l'initiative de réduction de la dette en Mauritanie : quelles en sont les modalités, comment les autorités se sont-elles organisées pour faire face à ce nouvel enjeu ?

2/ les perspectives de croissance de l'économie mauritanienne : il s'agit d'une part de juger de la pertinence des projections macro-économiques sur lesquelles est fondée l'analyse de la soutenabilité sur le long terme de la dette après traitement PPTE, et d'autre part de s'intéresser au mode de développement économique à privilégier pour réduire durablement la pauvreté.

3/ une analyse de la dette mauritanienne au regard de l'évolution récente des finances publiques et de la balance des paiements : il s'agit en particulier d'évaluer le poids du service de la dette extérieure sur la situation actuelle des finances publiques, mais également de s'intéresser à l'évolution possible des ressources publiques (redevance de l'Union Européenne sur la pêche, gisements fiscaux inexploités, ...) ;

4/ une évaluation de l'impact de la réduction de la dette sur les possibilités d'accroissement des dépenses publiques : l'étude propose une évaluation différente de celle développée dans les travaux de la Banque Mondiale et du FMI, fondée sur différents scénarios de recettes budgétaires et sur une référence à un niveau optimal de dépenses publiques.

5/ L'élaboration du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté : ce cinquième et dernier point évoque les réflexions en cours sur la réduction de la pauvreté et sur les différents obstacles qui rendent difficile la mise en œuvre de politiques sociales.

Différents enseignements opérationnels sont tirés en conclusion de ces cinq analyses.

Le rapport est complété de cinq notes sur les perspectives économiques sectorielles, le budget, la dette, la situation sociale et l'évolution de la pauvreté et les incertitudes statistiques. Ces dernières semblent particulièrement importantes, notamment quant à la mesure du PIB (très certainement sous-estimé) et l'équilibre de la balance des paiements.

Enfin, en annexe, sont rassemblés différents documents sur l'initiative PPTE.

I – PRESENTATION DE L'INITIATIVE DE REDUCTION DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES TRES ENDETTES EN MAURITANIE

⇒ Voir Note 2 sur la dette extérieure et les transferts extérieurs de ressources

Depuis la fin des années 80, la Mauritanie s'est efforcée d'améliorer la gestion de sa dette en particulier au travers :

- d'un recours exclusif à des conditions concessionnelles pour le financement extérieur des investissements publics ;
- de la coordination interne entre les administrations concernées par la dette ;
- de la recherche constante auprès des bailleurs de fonds d'aménagements de la dette.

La coordination interne de la gestion de la dette

La gestion de la dette est assurée par 3 départements :

- Le ministère des finances qui a en charge la gestion des échéances de la dette, le paiement du service de la dette et la négociation des accords d'aménagements de la dette,
- Le ministère des affaires économiques et du développement (MAED) qui a en charge la programmation des investissements et la négociation des emprunts extérieurs,
- et la Banque Centrale gestionnaire des politiques monétaire et de change, des comptes du Trésor Public et donc des règlements au titre de la dette.

Un arrêté conjoint entre ces trois départements a été adopté en mai 1998 réglementant le cadre institutionnel de coordination et de suivi de la dette extérieure publique.

Au sein du ministère des finances, la gestion de la dette incombe à la Direction de la Dette Extérieure qui enregistre les conventions de prêt, établit les échéanciers de la dette et initie le processus de remboursement des échéances qui passe par la Direction du Budget et des Comptes pour le visa financier, la Direction de l'Informatique pour l'émission de tirages et enfin, par la Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique qui le valide et émet l'ordre de transfert à la Banque Centrale.

La Direction du Financement du Ministère des Affaires Economiques et du Développement intervient à deux niveaux : lors de la négociation des conventions de financement sur emprunt extérieur (montant, maturité, délais de grâce, taux d'intérêt etc.) et pendant la durée de vie de ces conventions avec le suivi des décaissements réalisés qui ont un impact direct sur les échéances futures. Par ailleurs, en tant que coordinateur des politiques économiques, le MAED a en charge l'exécution des réformes permettant une soutenabilité à long terme de la dette.

Enfin, la Banque Centrale assure le règlement des échéances à la suite d'ordres de transfert émis par le Trésor. La Direction de la Balance des Paiements assure l'interface entre les administrations économiques et financières d'une part et les différentes directions de la Banque Centrale d'autre part pour l'exécution de ces règlements. De plus, étant donné les inter-relations entre l'endettement et les politiques financières, la Banque Centrale intervient activement dans la coordination et le suivi de l'endettement, dans la négociation des rééchelonnements et des réductions de la dette (en particulier avec le FMI pour le financement du gap de la balance de paiements).

L'année 1998 a été marquée par la préparation de l'éligibilité à l'initiative de réduction de la dette des PPTE. Les services conjoints de la Banque Mondiale et du FMI ont préparé un document qui a été approuvé à la fin du mois de janvier 1999 et qui présente :

- une analyse de la soutenabilité de la dette et l'éligibilité de la Mauritanie ;
- une analyse de la vulnérabilité de l'économie nationale face aux chocs exogènes ;
- des propositions sur les modalités de réduction de la dette au titre de l'initiative PPTE.

Par la suite, le Gouvernement mauritanien a souhaité bénéficier des conditions de Cologne, auxquelles la Mauritanie a été déclarée éligible fin janvier 2000.

Présentation de l'Initiative

(extrait d'une note technique du Bureau de la Banque Mondiale en Mauritanie)

L'Initiative de réduction de la dette pour les Pays Pauvres Très Endettés (HIPC en anglais) est un mécanisme d'allègement de la dette institué en septembre 1996 par les institutions de Bretton Woods offrant pour la première fois un cadre d'allègement de la dette multilatérale.

Cette initiative est ouverte aux pays qui :

- i) reçoivent des fonds IDA,
- ii) souffrent d'un fardeau de la dette jugé insoutenable (cf. infra) et
- iii) ont un programme d'ajustement structurel et de réformes soutenu par le FMI et la Banque Mondiale dans les deux années qui ont suivi le lancement de l'Initiative.

Le processus de l'Initiative comprend deux phases :

- La première dure 3 ans à compter de la date où le pays a bénéficié du traitement de sa dette par le Club de Paris selon les termes de Naples et pendant laquelle il doit enregistrer de bonnes performances économiques dans le cadre de programmes avec le FMI. A l'issue de cette période, le pays arrive au **point de décision** où intervient l'éligibilité pour le traitement du stock par le Club de Paris. C'est à ce moment que les institutions de Bretton Woods décident de l'éligibilité à l'Initiative compte tenu des conditions précédentes.
- La seconde phase d'une durée allant de 1 à 3 ans où le pays recevra un allègement de 80 % en VAN et devra ré échelonner en termes comparables sa dette bilatérale vis-à-vis d'autres créanciers. A ce moment, les multilatéraux procéderont à un allègement de la dette jusqu'à ce que le pays observe les ratios d'endettement jugés soutenables.

Un pays est déclaré initialement éligible s'il répond à l'un des deux critères :

- La VAN de sa dette rapportée à ses exportations de biens et services non-facteurs n'est pas en deçà de la fourchette 200-250 % et le ratio du service de la dette par rapport aux exportations n'est pas inférieur au seuil maximal de la tranche 20-25 %.
- Le ratio de la VAN de sa dette rapportée aux recettes de l'Etat excède 280 % à condition que le ratio Exportations/PIB soit au moins de 40 % et le ratio des recettes fiscales sur PIB supérieur à 20 %. Ces deux contraintes sont motivées par le "hasard moral" qui exprime que le pays n'aura plus l'obligation de mettre en place des réformes lui permettant de relever ses recettes d'exportations ou fiscales.

Récemment, à l'issue du sommet de Cologne, l'Initiative a connu les changements suivants :

- Les seuils deviennent 150 % pour le ratio VAN de la dette rapportée aux exportations et 250 % pour le ratio VAN de la dette rapportée aux recettes de l'Etat. De même les sous critères liés au risque d'aléas moral sont réduits respectivement de 40 et 20 % à 30 et 15 %.
- Le calcul de la réduction, donc de la soutenabilité, se fait au point de décision.
- Le point d'exécution devient flottant et dépend de la bonne conduite des réformes.
- Le pays bénéficie d'une aide intérimaire correspondant à un traitement de 90 % des flux sur la période entre les points de décision et d'exécution (estimé) de la dette bilatérale (Club de Paris et traitement comparable pour les autres créanciers) et à une aide de la part des institutions financières internationales.

Les institutions de Bretton Woods prennent comme critère de soutenabilité celui qui est le plus favorable au pays bénéficiaire de l'allègement.

A/ LE POINT DE DECISION

La Mauritanie a été déclarée éligible à l'initiative de réduction des pays pauvres très endettés (PPTÉ, ou HIPC en anglais) renforcée le 27 janvier 2000, mais la date d'effet du point de décision a été fixée de manière rétroactive au mois de juillet 1999 (date à laquelle la Mauritanie était éligible à HIPC première version). Cette décision se fonde sur le calcul de la soutenabilité de la dette (cf. E/) et les bonnes performances de la Mauritanie en matière d'ajustement et de réformes dans les domaines macroéconomiques et sociaux.

En matière de performances, les institutions de Bretton Woods (IBW) ont noté en particulier les évolutions positives suivantes :

- le PIB s'est accru d'environ 4,7% entre 1993 et 1998 ;
- le taux d'inflation moyen pendant cette même période a été limité à 6,2% ;
- le déficit moyen du solde de la balance courante, hors transferts officiels, a décliné de 17% du PIB en 1990-92 à 10% entre 1993 et 1998 ;
- la part des dépenses sociales⁴ dans le PIB est passée en moyenne de 5,8% à entre 1990-92 à 7,3% entre 1993 et 98 ;
- la part de la population en deçà du seuil de pauvreté de 1\$ par jour a régressé de 57% en 1990 à 50% en 1996 ;
- enfin de très nets progrès des indicateurs sociaux dans les domaines de la santé et de l'éducation ont été notés.

	1990-92		1993-98	
	Part en % dans			
	le PIB	le total des dépenses publiques	le PIB	le total des dépenses publiques
Défense	3,6%	12,5%	2,6%	9,7%
Dépenses sociales	5,8%	20,9%	7,3%	28%
<i>Education</i>	4,4%	16%	5,1%	19,5%
<i>Santé</i>	1,3%	4,6%	1,7%	6,5%
<i>Réduction de la pauvreté</i>	0,1%	0,3%	0,5%	2%

Source : Banque Mondiale

En matière de réformes, les IBW ont pris acte des différentes réformes engagées en matière de fiscalité (en particulier l'introduction de la TVA et l'abaissement des droits de douane), de gestion de la dépense publique, de régulation du système bancaire, de restructuration des entreprises publiques, et de développement du secteur privé et du secteur rural.

⁴ éducation, santé, lutte contre l'analphabétisme, condition féminine et projets multisectoriels de réduction de la pauvreté mis en œuvre par le Commissariat aux Droits de l'Homme, à la lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion (CDHLCPI)

B/ LES CONDITIONS FIXEES POUR ATTEINDRE LE POINT D'ACHEVEMENT

⇒ **Voir en annexe : Policy Framework paper et HIPC Matrix de la Banque Mondiale**

Afin d'atteindre le point d'achèvement flottant, la Mauritanie doit

1/ préparer un document de cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), et ce après avoir consulté un large éventail de représentants de la société civile,

2/ et normalement mettre en œuvre la stratégie avancée pour une durée d'au moins un an.

Les IBW ont fixé comme conditions la réalisation d'ici 2002 de différentes mesures ou réformes, dans les domaines suivants :

- secteur extérieur : poursuite de la libéralisation du marché des changes, d'une politique prudente d'endettement, de la libéralisation du commerce extérieur ;
- politique de la monnaie et du crédit ; en particulier adoption de règles prudentielles sur les grands risques (20% des fonds propres pour un risque individuel et 40% pour un groupe) ;
- politique budgétaire et réformes du secteur public : fiscalité (taux de TVA unique, élargissement de l'assiette fiscale, amélioration du recouvrement de la fiscalité douanière), budget (préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme, budgétisation des fonds de contrepartie, des dépenses d'entretien de l'infrastructure existante,...), administration publique (processus de passation des marchés, ...) ;
- politiques sectorielles : différentes mesures concernant l'amélioration de l'environnement juridique et institutionnel ou encore la réforme des entreprises publiques ;
- secteurs sociaux : éducation, santé, lutte contre la pauvreté, participation des femmes au processus de développement. La Banque Mondiale avance en particulier les objectifs suivants : un taux de population en deçà de la ligne de pauvreté de 40%, un taux d'enfants vaccinés de 70%, un taux de prévalence du SIDA maintenu au niveau de 1998 (moins de 1,2% de séropositifs parmi les donneurs de sang), un taux de scolarisation brut de 99% dans le primaire et de 29% dans le secondaire

Ce programme, en cours de réalisation, apparaît ambitieux au regard du calendrier proposé et offre peu de temps pour juger de la mise en application effective de certaines mesures.

En contrepartie de ces différentes avancées, les créanciers bilatéraux et multilatéraux apportent une assistance en allégeant le service de la dette de la Mauritanie durant la période intérimaire.

C/ LE SUIVI POST-POINT D'ACHEVEMENT

Comme dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (PAS) ou des programmes de facilité de croissance et de réduction de la pauvreté (FCRP), des revues périodiques devraient vérifier ex post la réalisation des objectifs avancés dans le cadre du CSLP, sans imposer ex ante l'allocation précise des dépenses budgétaires, ce qui serait contradictoire avec l'appropriation de la démarche du CSLP par les autorités du pays. Cependant, à la différence des PAS, l'évaluation ne se fera plus seulement au vu de performances macro-économiques, mais également au vu de l'évolution des indicateurs sociaux et de l'allocation globale des dépenses publiques en faveur des secteurs sociaux.

Au niveau macro-économique, les objectifs devraient s'inscrire en continuité de ceux retenus dans le FCRP pour la période 1999-2002, à savoir :

- un taux de croissance d'environ 5%, puis de 5,5% après 2002 ;
- une réduction du taux d'inflation à 2,5%

- une réduction du déficit du compte courant de la balance des paiements à 10% ;
- une hausse des réserves en devises équivalentes à 5-6 mois d'importation.

Concernant les indicateurs sociaux, les objectifs devraient également s'inspirer de ceux définis dans la stratégie de réduction de la pauvreté sur la période 1999-2002, ainsi que de ceux avancés par les organisations internationales en matière d'éradication de la pauvreté (*cf. tableau suivant*).

Les objectifs d'éradication de la pauvreté

	2000	2005	2010	2015	2020
SANTE					
Espérance de vie à la naissance (ONU)	60	70		75	
Mortalité des enfants de moins de 5 ans (OCDE)	50-70 / 1000			45 / 1000	
Mortalité maternelle (1) (OCDE)	- 50 %			- 75 %	
Malnutrition des enfants de moins de 5 ans (1) (ONU)	- 50 %				
Soins de santé de base (ONU)	100 %				
Accès au planning familial (OCDE)				100 %	
Vaccinations (ONU)	90 %				
Accès à l'eau potable (ONU)			100 %		
Réduction du nombre de morts par tuberculose (G8*)			-50%		
EDUCATION					
Accès des enfants à l'enseignement de base (ONU)	100 %				
Achèvement de l'enseignement de base des enfants (ONU)	80 %				
Accès universel à l'enseignement de base (OCDE, G8)				100 %	
Analphabetisme des adultes (1) (ONU)	- 50 %				
Analphabetisme des femmes (ONU)					- 50 %
Disparité garçons - filles dans le primaire et le secondaire (OCDE et G8)		0 (G8)		0 (OCDE)	
MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE 20/20 (ONU)					
Dépenses de développement humain en % du budget total	20 %				
Aide extérieure allouée au développement humain en % de l'aide totale extérieure	20 %				

Source : PNUD, Rapport sur le Développement humain 1997, pp. 108-109, 113 ; OCDE, Objectifs Internationaux du Développement

(*) G8 = déclarations des membres du G8 lors du sommet d'Okinawa de juillet 2000

(1) Réduction par rapport au niveau actuel

D/ LA SOUTENABILITE DE LA DETTE ET LE CALCUL DU MONTANT DE LA DETTE A ANNULER

1/ La soutenabilité au point de décision

Dans le cadre de l'initiative HIPC renforcée, définie lors de la réunion du G7 à Cologne en décembre 1999, ce sont les ratios en vigueur au point de décision qui déterminent l'allègement de la dette, même si l'annulation ne prend effet qu'au point d'achèvement. Ces ratios sont établis sur la base des dernières données statistiques disponibles au point de décision. Pour la Mauritanie, la date de décision est fixée en juillet 1999, le point d'achèvement a été situé dans les projections des IBW en juillet 2002, à la fin du programme

FCRP (mais la date pourrait en fait être avancée ou reculée), et les dernières données statistiques disponibles (PIB, exportations, recettes budgétaires, ..) au point de décision sont celles de la fin 1998. L'encours de la dette et sa valeur actualisée nette (VAN) ont donc été établis à partir de données de fin 1998, sur la base d'un travail de réconciliation des données, effectué par les experts des IBW et les autorités mauritaniennes⁵, et ils ont été actualisés début 2000 à partir de données du Club de Paris.

Les mesures d'allègement sur la période intérimaire décidées par le Club de Paris et normalement les pays hors Club sont incluses dans le montant de la dette à réduire au point d'achèvement.

2/ Le test PPTE ou l'application du Traitement de Naples

Les ratios utilisés dans le calcul de l'allègement de la dette sont ceux après « test PPTE », c'est-à-dire après l'application des termes de Naples auxquels ces pays pouvaient a priori prétendre. Rappelons que ces termes de Naples ne portent que sur l'encours pré-date butoir de la dette bilatérale, des pays du Club de Paris, mais également en théorie des pays hors Club. En ce sens, il faut noter que dans les analyses d'impact de l'initiative HIPC, les IBW comparent les ratios après HIPC aux ratios après traitement de Naples, considéré comme « mécanisme traditionnel d'allègement », plutôt qu'aux ratios sans aucun traitement de la dette, même si ce traitement est hypothétique.

Evaluation de l'allègement de la dette mauritanienne fin 1998 en millions de dollars et en %

	Stock de la dette	En % des exportations	En % des recettes budgétaires
Stock nominal de la dette	2 135		
A - Valeur actuelle nette (VAN) de la dette	1 615	356%	650%
B - Annulation de la dette au titre du Traitement de Naples (67% d'annulation par les créanciers bilatéraux)	373		
C - VAN de la dette après traitement de Naples (A-B)	1 242	274%	500%
D - Montant de la dette à annuler pour atteindre la soutenabilité de la dette par rapport aux exports	563	Objectif 150%	
E - Montant de la dette à annuler pour atteindre la soutenabilité de la dette par rapport aux recettes budgétaires	622		Objectif 250%
F - VAN de la dette après traitement PPTE (C-E)	622	137%	250%

⁵ La VAN de la dette a été calculée à partir d'une base de données retraçant toutes les échéances futures par devise. Le taux d'actualisation choisi a été la moyenne du taux d'intérêt commerciaux de références sur les six mois précédant la fin octobre 1998. Ensuite les VAN par devises ont été converties en dollars (*cf. annexe 1, Table 5*).

3/ La soutenabilité après le point d'achèvement

⇒ Voir en annexe : Projections de la Banque Mondiale et des autorités mauritaniennes de janvier 2000

Même si le calcul de l'allègement se fait au moment du point de décision, on étudie également la soutenabilité de la dette et la solvabilité de l'Etat durant les quinze années qui suivent le point d'achèvement, tant au niveau des ratios de valeur actualisée nette de la dette qu'au niveau des ratios de liquidité, c'est-à-dire de poids du service de la dette. Pour ce faire, les IBW sont amenées à extrapoler les exportations et les recettes budgétaires tout au long de cette période, soit jusqu'en 2017 pour le cas de la Mauritanie.

Or, compte tenu des hypothèses de projection de la Banque Mondiale jusqu'en 2002 (une faible croissance des exportations⁶ et de nouveaux emprunts extérieurs importants, de l'ordre de 50 millions de \$ par an, pour financer les investissements sociaux et en infrastructures économiques), les seuils de soutenabilité de la valeur actualisée nette de la dette, avec l'initiative HIPC, ne seraient pas atteints au point d'achèvement en 2002 : ils seraient respectivement de 187% pour le ratio VAN / exports et de 285% pour le ratio VAN / recettes budgétaires (*cf. annexe*). Ces seuils ne seraient en fait atteints respectivement qu'en 2006 et 2004.

	Allègement traditionnel	Initiative HIPC
VAN / exports < 150%	A partir de 2015	A partir de 2006
VAN / recettes budgétaires < 250%	A partir de 2010	A partir de 2004
Service dette / exports < 20%	A partir de 2004	A partir de 2000

4/ La répartition des efforts d'annulation entre les créanciers

L'effort d'annulation PPTE est réparti entre créanciers au prorata des encours en valeur actualisée nette après Traitement de Naples. On peut noter les points suivants :

- le traitement de la dette suivant les termes de Naples porte sur les dettes commerciales assurées par les Etats créanciers, mais également, pour moitié environ sur des dettes concessionnelles au titre de l'APD ;
- en valeur actualisée nette, l'effort le plus important devrait être fourni par les créanciers bilatéraux hors Club de Paris. Des contacts pour obtenir des allègements de dette sont d'ores et déjà pris par la Mauritanie et la Banque Mondiale auprès du Koweït, de l'Arabie Saoudite, des Emirats Arabes Unis. Les autres créanciers sont l'Algérie, la Chine, la Libye et l'Irak.
- la créance française représente près du tiers de la créance des bilatéraux du Club de Paris, soit 148 millions de \$ en valeur nominale et 128 millions de \$ en valeur actualisée nette. L'effort d'annulation cumulée au titre du traitement aux termes de Naples + initiative PPTE porterait sur 76 millions de \$ (24 millions de \$ au titre du Traitement de Naples et sur 52 millions de \$ au titre de l'initiative PPTE, soit 8,4% de 622 millions de \$⁷.

⁶ Qui seraient liés des perspectives de croissance modérée du secteur pêche et à des difficultés structurelles dans le secteur minier.

⁷ A titre de comparaison, l'effort devrait porter sur 385 millions de \$ pour le Mozambique.

- Concernant les multilatéraux, l'allègement IDA à la Mauritanie atteindra 185 millions de \$ (100 M\$ en VAN). Cet allègement sera octroyé pour 20 ans avec comme point de départ février 2000 et couvrira 70% du service dû à l'IDA. La réduction de la dette à l'IDA atteindra en moyenne 9M\$ par an. Un appui de 50 M\$ (soit 47M\$ en VAN) sera aussi apporté par le FMI. Initié en 2000, il consistera en un recouvrement de la moitié du service de la dette dû jusqu'à 2007.

La répartition des efforts d'allègement de la dette en millions de dollars

	Bilatéraux		Multilatéraux	Total
	Club de Paris	Hors Club de Paris		
Stock nominal de la dette	460	579	1095	2135
VAN de la dette	391	504	721	1615
<i>Dont APD</i>	37	334		
Annulation Traitement de Naples	117	256		372
<i>Dont APD</i>	10	171		181
VAN après Traitement de Naples	274	248	721	1243
En %	22,0%	20,0%	58,0%	100,0%
<i>Dont APD</i>	27	163		
Annulation PPTE	137	124	361	622
Total des annulations	254	380	361	994
VAN dette restante	137	124	360	621

E/ LES INITIATIVES BILATERALES DES PAYS DU G7

Les pays du G7 ont décidé de procéder à une annulation totale de leurs créances d'APD et de leurs créances commerciales garanties éligibles au Club de Paris. Ces initiatives devraient donc porter sur une grande partie des 137 millions de \$ de dette supplémentaire en valeur actualisée nette des pays membres du Club de Paris.

F/ LE DISPOSITIF A L'ETUDE EN FRANCE DE DESENDETTEMENT ET DE DEVELOPPEMENT

Si, en contrepartie d'efforts locaux en matière de réduction de la pauvreté, la plupart des créanciers vont privilégier semble-t-il une annulation pure et simple de la dette, la France envisage de fournir cet effort supplémentaire par le biais d'un refinancement en dons des échéances dues, dans le cadre d'un contrat de désendettement et de développement avec le pays bénéficiaire. Ce contrat s'inscrirait dans le cadre du CSLP mais privilégierait quatre domaines d'affectation :

- l'éducation de base et la formation professionnelle ;
- les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies ;
- les équipements et infrastructures des collectivités locales ;
- l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles.

Ce dispositif suppose, pour qu'il s'inscrive effectivement dans la logique de réduction de la dette, que les projets financés par les « subventions de refinancement de la dette » soient impérativement inscrits en dépenses au budget adopté par le pays (avec les dons inscrits en recettes), afin d'être neutre sur le plan budgétaire.

Ratios de soutenabilité et de solvabilité de la dette

Les indicateurs de solvabilité

Valeur critique

1. Service total de la dette (STD)/Exportation de biens et services, ou "Ratio du service de la dette"

Evalue la proportion des recettes d'exportations nécessaires au paiement du service de la dette

SEUIL INITIATIVE PPTE : ratio du service réel de la dette après allègement.

Objectif précis dans la fourchette déterminée par les indices de vulnérabilité

20% après le sommet du G7 de Cologne

2. Service total de la dette (STD) / Recettes budgétaires (RB), ou "Ratio fiscal du service de la dette"

Mesure la capacité du gouvernement à financer le service de la dette au moyen de ressources intérieures

PAS DE SEUIL INITIATIVE PPTE : utilisé comme indicateur de vulnérabilité

Les indicateurs de soutenabilité

3. Valeur actualisée de STD / EBS

Mesure le coût du service de la dette payé aujourd'hui en termes de remboursement au moyen des exportations

SEUIL INITIATIVE PPTE : ratio du service réel de la dette après allègement.

Objectif précis dans la fourchette déterminée par les indices de vulnérabilité

150 % après le sommet du G7 de Cologne

4. Valeur actualisée de STD/RB

Evalue le coût du service de la dette payé aujourd'hui comparé à la capacité du gouvernement à rembourser au moyen de ressources intérieures

SEUIL INITIATIVE PPTE : ratio de la valeur actualisée réelle après allègement

250 % après le sommet du G7 de Cologne

5. Valeur actualisée de STD/PIB

Mesure le service de la dette payé aujourd'hui comparé à l'échelle de l'activité économique intérieure

PAS DE SEUIL INITIATIVE PPLE : utilisé comme indicateur de vulnérabilité

II – LES PERSPECTIVES DE CROISSANCE

⇒ Voir Note 1 sur les perspectives économiques sectorielles

⇒ Voir Note 4 sur les incertitudes statistiques

A/ L'EVOLUTION DU PIB

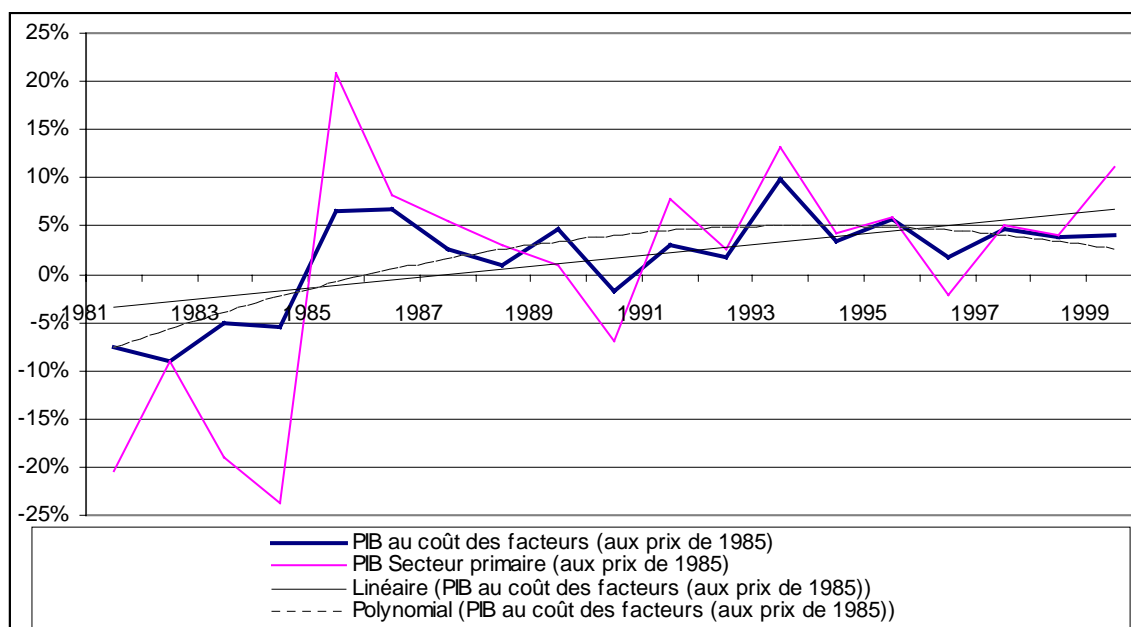
1. L'évolution d'ensemble

Après une profonde crise au début des années 80, l'économie mauritanienne connaît une évolution positive de son PIB depuis 1985, exception faite de l'année 1990 (contrecoup de la guerre du Golfe). Néanmoins, les taux de croissance sont le plus souvent insuffisants pour assurer une progression du PIB par tête, la croissance démographique étant de l'ordre de 3,8% par an. En 20 ans, le PIB par tête n'a connu de véritable progression que durant six années, en 1985 et 1986, 1989, 1993, 1995 et 1997.

Sur les deux décennies, deux lectures de la croissance sont possibles :

- un lissage linéaire met en évidence une accélération progressive du rythme de croissance, de l'ordre d'un demi-point par an environ, qui permettrait d'escompter des taux de croissance élevés dans les années à venir ;
- un lissage « polynomial » donne un constat nettement moins optimiste, avec une inflexion du rythme de croissance depuis le milieu des années 90.

Evolution du PIB et du PIB du secteur primaire de 1991 à 1999



2. Les principales évolutions sectorielles

A l'égal, par exemple, de l'économie marocaine, la croissance du PIB paraît directement liée à celle du secteur primaire (agriculture, pêche artisanale et élevage), qui connaît des fluctuations très brusques, liées en particulier au climat (*cf. graphique ci-dessus*). L'essor de la culture irriguée et de la pêche artisanale devrait à terme sans doute diminuer ces fluctuations, qui limitent considérablement la prévisibilité des évolutions macro-économiques.

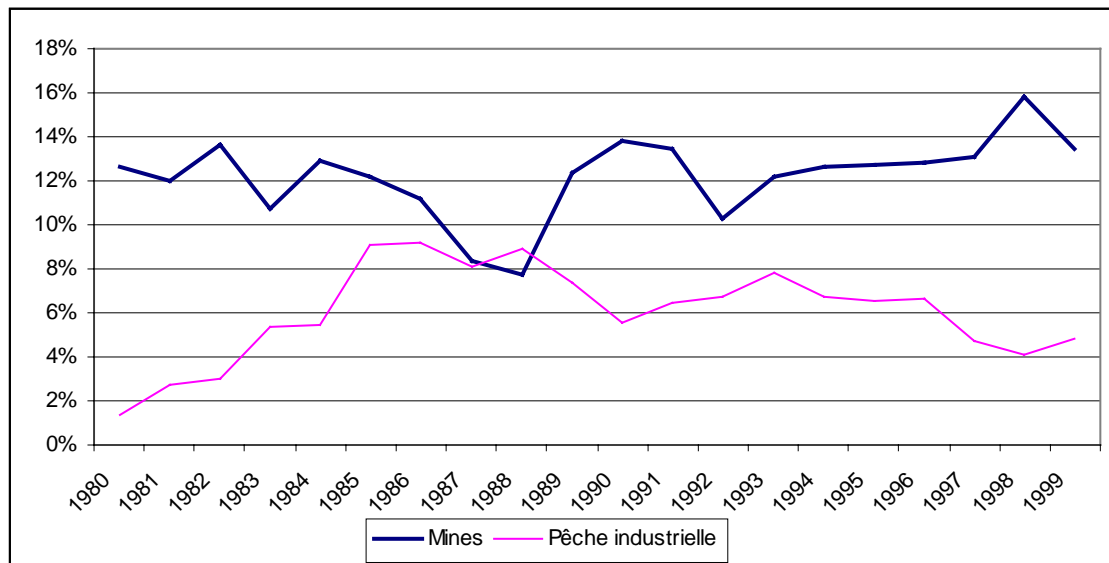
De 1980 à 1998, la structure sectorielle s'est considérablement modifiée : par rapport à 1981, le poids de l'élevage se serait réduit de moitié (16% au lieu de 33% du PIB au coût des facteurs). De même le secteur des administrations publiques aurait décliné de 17% à 12%, suite à la politique d'ajustement structurel. A l'opposé, le poids des services marchands, du commerce et de la restauration – hôtellerie se seraient considérablement accrus.

Evolution aux prix courants de la structure sectorielle du PIB, de 1980 à 1998

	1980	1985	1990	1995	1998
Secteur rural	34,4%	22,5%	28,9%	26,4%	23,6%
Agriculture	2,1%	5,1%	4,1%	6,1%	6,0%
Elevage	30,4%	16,7%	23,9%	18,0%	16,1%
Pêche artisanale	1,9%	0,8%	0,9%	2,3%	1,5%
Secteur secondaire	24,7%	32,9%	30,3%	31,3%	30,8%
Mines	12,6%	12,1%	13,8%	12,8%	15,9%
Industries manufacturières	5,6%	12,9%	10,3%	11,3%	8,8%
Pêche industrielle	1,4%	9,1%	5,6%	6,5%	4,1%
Autres industries et artisanat	4,2%	3,8%	4,7%	4,8%	4,8%
BTP	6,5%	7,8%	6,2%	7,3%	6,1%
Secteur tertiaire	40,9%	44,6%	40,9%	42,2%	45,6%
Services privés	24,2%	28,6%	26,5%	29,3%	33,8%
Transport, télécommunications	7,2%	6,9%	5,7%	6,8%	8,2%
Commerce, restaurants, hôtels	9,6%	14,7%	14,4%	16,5%	19,6%
Autres services privés	7,4%	7,0%	6,5%	6,0%	5,9%
Administrations Publiques	16,7%	16,0%	14,3%	12,9%	11,8%
PIB marchand	83,3%	84,0%	85,7%	87,1%	88,2%
PIB coût des facteurs	100%	100%	100%	100%	100%

Le poids des secteurs d'activité varie considérablement d'une année sur l'autre. Il en va ainsi par exemple pour le secteur des mines, du fait de la fluctuation des prix de vente de la tonne de fer en dollars et du taux de change entre le dollar et l'ouguiya, ainsi que des aléas de production. C'est également le cas de la pêche industrielle, qui connaît un déclin en termes de contribution au PIB depuis le début de la décennie 90.

Evolution de la contribution des secteurs des mines et de la pêche industrielle au PIB



B/ LE POTENTIEL

Le potentiel de l'économie mauritanienne est limité à double titre :

1/ La richesse générée⁸ actuellement par les deux « rentes d'exportation », la pêche industrielle et les mines, paraît à elle seule insuffisante pour éradiquer la pauvreté monétaire, dans le cas d'une répartition de la rente égalitaire. Comme ordre d'idée, on peut noter que cette richesse est de l'ordre de 18 000 à 20 000 ouguiyas par tête en 1997, soit un tiers du seuil de pauvreté fixé en 1996 à 53 000 ouguiyas. En outre, à la différence de certaines cultures de rente en Afrique noire qui font vivre des centaines de milliers de planteurs, ces deux rentes d'exportation ne sont pas réellement des secteurs moteurs car ils utilisent peu d'intrants locaux et surtout génèrent peu d'emplois.

Cependant, ce diagnostic devrait être révisé si des découvertes géologiques importantes avaient lieu dans l'avenir. Compte tenu de la faible taille de la population, l'exploitation de nouveaux gisements pourrait modifier considérablement la donne et permettre éventuellement à eux seuls à sortir le pays du sous-développement.

2/ Les possibilités de diversification de l'économie mauritanienne sont restreintes : les secteurs les plus fréquemment évoqués sont sur les mêmes créneaux qu'un grand nombre de pays d'Afrique sub-saharienne (les maraîchers de contre-saison, les produits issus de l'élevage, le tourisme ...), mais la Mauritanie ne paraît pas disposer d'atouts spécifiques pour mieux les valoriser qu'ailleurs.

A ce sujet, on peut noter que la compétitivité est un problème relativement secondaire en Mauritanie par rapport à des pays qui sont en mesure d'attirer des IDE industriels (Maurice, Madagascar,...) ou qui disposent d'un tissu industriel déjà conséquent, mais menacé par des importations d'un pays voisin (Côte d'Ivoire et Cameroun versus Nigeria). Le seul risque se

⁸ Estimée par la somme des valeurs ajoutée, des redevances de la pêche et les contributions aux taxes indirectes (TCA de la SNIM.)

situé au niveau des quelques industries qui pourraient être concurrencées par celles du Sénégal (telles les cimenteries, minoteries et autres industries agro-alimentaires), si ce pays s'intéresse dans l'avenir plus sérieusement au marché sous-régional (jusqu'à présent sa production était juste suffisante pour couvrir le marché national).

C / LES CONTRAINTES DU DEVELOPPEMENT

La mise en valeur de ce potentiel économique limité est en outre confrontée à plusieurs contraintes majeures :

1/ L'environnement des affaires mériterait d'être conforté, en particulier au niveau du fonctionnement du système judiciaire.

2/ La concentration financière du tissu des entreprises et du système bancaire, inévitable dans de petites économies, prend des proportions inquiétantes⁹ et fait peser la menace d'un risque systémique sur les établissements récemment privatisés ou nouvellement créés des secteurs de la banque et de l'assurance.

3/ Enfin il faut mentionner la délicate question communautaire et ses conséquences en matière de partage du pouvoir politique et économique.

D/ L'HORIZON MACROECONOMIQUE

L'exercice de projection à 20 ans de la croissance pour s'assurer de la soutenabilité de la dette sur le long terme est bien entendu hautement aléatoire. Comme dans la plupart des pays bénéficiaires de l'initiative PPTE, la croissance de moyen terme est en effet fortement conditionnée par différents éléments qu'il n'est pas possible de prévoir actuellement, tels :

- les évolutions des cours des matières premières ;
- l'aboutissement des recherches géologiques,
- la qualité de la gestion des réserves halieutiques,
- le maintien à l'identique des flux d'APD en sus de l'allègement de la dette.

et à plus long terme, tels :

- l'évolution de la pluviométrie,
- la baisse de la natalité et de l'accroissement naturel de la population (en RCI, on serait passé de 3,7% à 2,8% ?)
- le développement du commerce régional (importations en provenance du Sénégal : ciment, farine... et affaiblissement du tissu industriel mauritanien).

Les taux de croissance projetés doivent donc être analysés comme des objectifs de politique macro-économique. Les perspectives des différents secteurs d'activité permettent néanmoins de considérer comme raisonnable un taux de croissance moyen de 5% dans les 5 à 10 ans à venir (les projections de la Banque Mondiale, légèrement plus optimistes, tablent sur 5% en 2001 et 2002, 5,2% entre 1998 et 2007 et 5,8% entre 2008 et 2017).

⁹ Deux « groupes », MAOA et Noueygued, occupent des positions monopolistiques ou oligopolistiques dans la quasi-totalité des branches d'activité. Le groupe MAOA est présent dans le capital de cinq des sept banques mauritaniennes en activité.

E/ CONCLUSIONS

Dans le cadre d'une réflexion sur l'initiative PPTE, cette analyse très succincte des perspectives de croissance permet d'avancer les trois idées suivantes :

1/ Sauf découverte géologique majeure, le modèle de croissance économique des deux dernières décennies, focalisé sur les deux secteurs exportateurs, ne paraît pas suffisant pour répondre aux objectifs de réduction durable de la pauvreté. Il apparaît donc nécessaire, comme l'avancent MM. Lemrabott et Amadou dans le document de synthèse du groupe thématique consacré au potentiel de croissance et au cadrage macro-économique, présidé par M. Cheikh Sidia :

- d'une part, de réorienter les efforts de développement économique vers des secteurs de croissance plus riches en emplois, tels que l'agriculture irriguée et la pêche artisanale ou « semi-industrielle ». Ceci suppose a contrario de traiter comme secondaires les objectifs de réduction des coûts des facteurs de production, et plus généralement les programmes d'infrastructures économiques destinés au développement industriel et minier qui ont bénéficié jusqu'au milieu des années 90 d'une large part des investissements publics.
- d'autre part, de s'assurer d'un partage plus équitable des fruits de la croissance, grâce à des dépenses sociales accrues.

2/ Les politiques d'appui au secteur privé, qui sont au cœur des politiques de soutien à la croissance prônées par les bailleurs de fonds, risquent en Mauritanie d'être captées par les quelques groupes économiques dominants. La plupart des PME – PMI, qui sont le segment généralement ciblé par ces politiques, sont en effet des filiales de ces groupes. Le seul segment qui échappe à l'emprise de ces groupes est celui des micro-entreprises artisanales, mais il reste difficile à appréhender et à stimuler.

3/ Les projections macro-économiques de moyen / long terme dans le cadre de l'initiative PPTE risquent de surestimer le trend de croissance macro-économique, mais en revanche de sous-évaluer le PIB initial, du fait des déficiences actuelles des comptes nationaux. On pourrait donc envisager un profil de soutenabilité de la dette différent, avec un PIB plus élevé un taux de pression fiscale plus bas, et un rythme de croissance moindre : l'effort devrait alors porter plutôt sur un accroissement de la pression fiscale moyenne (grâce à un élargissement de l'assiette fiscale et à un meilleur rendement de certains impôts ; cet accroissement n'est pas incompatible avec la baisse envisagée du taux d'imposition des bénéfices des sociétés).

Plus généralement, on peut s'interroger sur le sens d'un exercice de projection à si long terme, dans des économies fortement exposées, du fait de leur petite taille, de leur forte spécialisation et de leur degré d'ouverture, à des chocs économiques majeurs et imprévisibles.

III- LA DETTE MAURITANIENNE AU REGARD DE L'EVOLUTION RECENTE DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA BALANCE DES PAIEMENTS

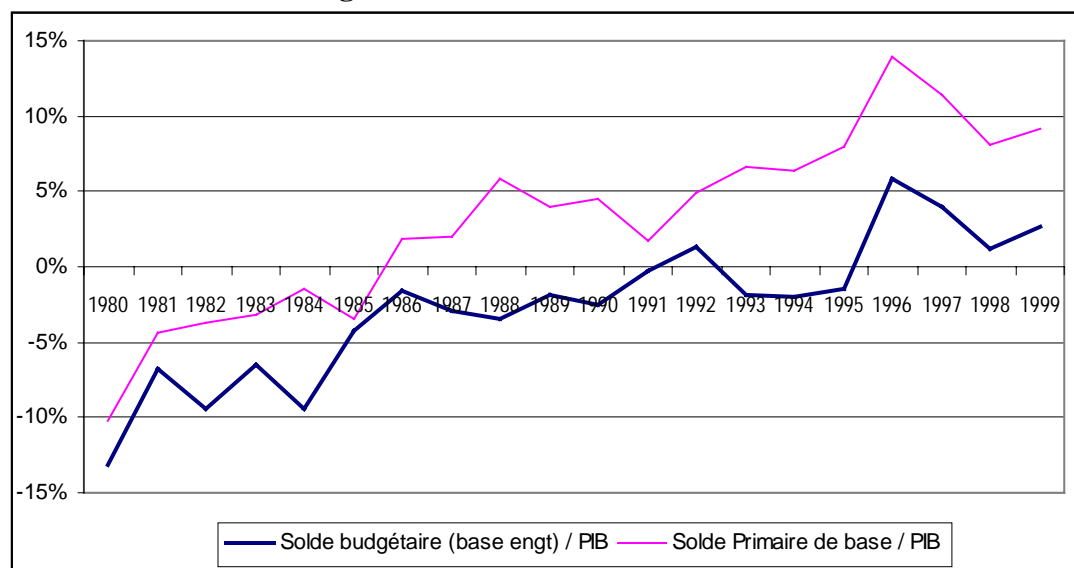
A/ DEUX DECENNIES DE REDRESSEMENT

La politique d'ajustement structurel suivie par la Mauritanie s'est traduite par un redressement remarquable des soldes budgétaires et de la Balance des paiements, comme en témoignent les deux graphiques ci-après.

Le solde primaire de base (recettes budgétaires hors dons – dépenses hors intérêts et investissements financés par l'extérieur) est devenu excédentaire à partir de 1986 et atteint 9,1% du PIB en 1999. Cet excédent indique que l'Etat est largement capable de financer ses dépenses propres (traitements des fonctionnaires, achats de biens et services, transferts et subventions, etc.)

Le solde budgétaire global (recettes de l'Etat + dons – dépenses totales) est excédentaire depuis 1995 et atteint 2,6% du PIB en 1999, dégagant une capacité de financement de 5,1 milliards d'ouguiyas.

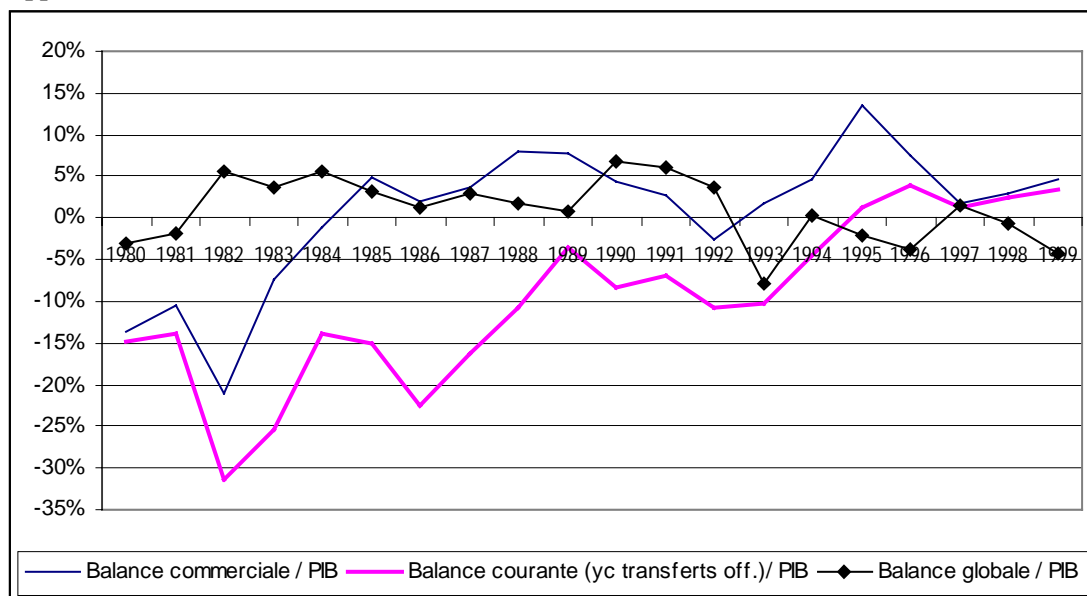
Evolution des soldes budgétaires de 1980 à 1999



source : données du MAED

Au niveau de la balance des paiements, l'évolution du solde de la balance courante est également remarquable, puisque ce dernier passe d'un déficit à la hauteur de 31% du PIB en 1982 à une situation excédentaire depuis 1995. Ce redressement va de pair avec une évolution tendancielle favorable du solde de la balance commerciale, solde qui est resté excédentaire depuis 1985, excepté en 1992.

Evolution des soldes de la balance des paiements rapportés au PIB, de 1980 à 1999



source : données du MAED

B/ L'EVOLUTION DES RESSOURCES PUBLIQUES DEPUIS 1995

Les ressources publiques hors dons sont passées de 33,2 Mds d'ouguiyas en 1995 à 50,5 milliards en 1999. Leur part dans le PIB s'est amélioré pour atteindre 25,6%, alors qu'elle avoisinait depuis 1985 environ 24,5%¹⁰. Cette amélioration recouvre :

- une évolution favorable, la modernisation de la structure des recettes fiscalo-douanières ;
- deux autres évolutions plus inquiétantes, la baisse de la pression fiscale et le poids croissant des recettes non fiscales, à l'avenir plus incertain, dans l'ensemble des recettes de l'Etat.

1. Une modernisation de la structure des recettes fiscalo-douanières

La structure des recettes fiscales s'est considérablement modifiée au cours de ces deux décennies.

Les recettes douanières, majoritaires en 1980, ne représentent plus que 17% de l'ensemble des recettes fiscales, soit un poids particulièrement bas au regard des autres budgets africains, où les recettes douanières avoisinent souvent les deux-tiers des recettes fiscales. Les droits et taxes à l'import ne représentent en 1999 que 5% des importations en valeur FOB, soit un taux exceptionnellement bas, puisqu'il se situe plutôt en moyenne aux alentours de 15% dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Ce faible niveau s'explique d'abord par la politique d'abaissement des droits de douane mise en œuvre ces dernières années : le tarif maximal a été fixé dans un premier temps à 35% puis a été abaissé jusqu'au niveau de 20%, similaire à celui pratiqué dans les pays de l'UEMOA depuis la mise en place d'un tarif extérieur commun. Mais il s'explique sans doute également par les nombreuses exonérations octroyées aux entreprises mauritaniennes.

¹⁰ 24,4% en 1985, 24,6% en 1990 et 24,2% en 1995

La fiscalité intérieure indirecte sur les biens et services assure désormais 50% des recettes fiscales, contre 12% en 1980, ce qui répond aux objectifs de modernisation des impôts. Il faut noter en particulier le succès de la mise en vigueur de la TVA, qui apporte depuis 1995 20% environ des recettes fiscales de l'Etat, sur une assiette cependant extrêmement réduite, l'essentiel des recettes étant collecté par une dizaine d'entreprises. Outre la TVA, la fiscalité indirecte s'appuie également sur la taxe sur le chiffre d'affaires de la SNIM. Le montant octroyé par la SNIM, de 4,3 milliards d'ouguiyas en 1999, égale presque le montant de l'impôt sur les bénéficiaires industriels et commerciaux de l'ensemble des sociétés mauritaniennes (4,4 milliards d'ouguiyas). La taxe sur les prestations de services demeure quant à elle marginale.

Au niveau de la fiscalité directe, seuls comptent deux impôts : l'impôt sur les BIC et l'impôt sur les traitements et salaires (ITS).

Evolution des recettes fiscalo-douanières de 1980 à 1999 en millions d'ouguiyas et en %

	1980	1985	1990	1995	1998	1999
Recettes fiscales (hors dons)	3 916	10 140	15 052	23 368	29 533	31 627
Impôt sur les revenus et bénéficiaires (total)	28,1%	29,1%	36,8%	34,0%	30,8%	31,2%
Taxes sur BIC, BNC et IMF	3,3%	9,2%	17,3%	16,6%	13,9%	14,3%
Taxes ITS	12,5%	16,7%	17,9%	16,0%	15,6%	15,5%
Taxe IGR	5,1%	2,2%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%
Autres impôts sur les revenus et bénéficiaires	7,2%	1,0%	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%
Taxe d'apprentissage	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%
Impôts sur la propriété (IRF, enregistr.)	2,0%	1,2%	1,2%	1,0%	1,2%	1,1%
Taxes sur les biens et services	12,2%	20,0%	22,4%	32,2%	48,5%	49,9%
Taxes TCA, TPS	5,7%	3,3%	5,1%	1,3%	14,2%	13,7%
Taxes sur les produits pétroliers	4,7%	6,5%	7,8%	6,6%	7,6%	8,1%
Taxes de consommation	1,8%	9,4%	8,8%	4,1%	5,0%	5,1%
Taxes sur la valeur ajoutée				19,2%	20,8%	21,9%
Autres taxes sur biens et services	0,0%	0,8%	0,7%	1,0%	0,9%	1,1%
Droits et taxes sur le commerce international	57,3%	49,6%	38,6%	32,0%	18,8%	17,2%
Droits d'entrée	55,7%	30,9%	27,1%	20,3%	18,8%	17,2%
Droits de sortie (pêche, etc.)	1,6%	18,7%	11,5%	11,7%	0,0%	0,0%
Autres droits (amendes, timbres)	0,4%	0,0%	0,8%	0,7%	0,6%	0,5%
PIB aux prix du marché	38 138	53 647	82 353	136 839	185 262	197 212
Recettes fiscales / PIB	10,3%	18,9%	18,3%	17,1%	15,9%	16,0%
<i>Recettes totales (hors dons)/PIB</i>	<i>16,9%</i>	<i>24,3%</i>	<i>24,6%</i>	<i>24,3%</i>	<i>24,0%</i>	<i>25,6%</i>
Importations (valeur FOB)	21 401	42 545	47 617	74 633	95 333	100 378
Droits d'entrée / Importations	10,2%	7,4%	8,6%	6,3%	5,8%	5,4%

2. Une baisse de la pression fiscale

Cette modernisation s'est accompagnée jusqu'à présent d'une baisse de la pression fiscale : les recettes fiscalo-douanières représentent 16% du PIB en 1999 contre 18,9% en 1985. Cette baisse, liée à la diminution des droits de porte, n'a pas pu être suffisamment compensée par l'introduction de la TVA et la réintroduction en 1996 de la taxe de 10% sur le chiffre d'affaires de la SNIM, suspendue à cause des difficultés de la société les années précédentes. En fait, si le PIB était mieux évalué, la pression fiscale apparaîtrait même sans doute

inférieure au seuil de 15% fixé pour l'initiative HIPC renforcée (*cf. note 4 sur les incertitudes statistiques*).

Il existe sans conteste des possibilités d'accroître encore sensiblement la fiscalité intérieure (ainsi que les taxes sur les importations), par un élargissement de l'assiette et surtout un meilleur rendement de certains impôts : en dépit d'un potentiel sans doute important, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le revenu foncier demeurent par exemple quasiment inexistantes (respectivement 275 et 200 millions d'ouguiyas de recettes en 1999, soit à peine plus d'un million de dollars chacun !).

3. Le poids croissant des recettes non fiscales

La part des recettes non fiscales dans l'ensemble des recettes hors dons a plus que doublé en l'espace de dix ans, de 16,5% en 1990 à 35,4% en 1999. Cette évolution peut être jugée inquiétante, dans la mesure où ces recettes sont constituées pour l'essentiel des redevances de la pêche, liées dans l'avenir aux conditions de renouvellement de l'accord sur la pêche avec l'Union Européenne, et des dividendes des entreprises publiques, liés essentiellement à la conjoncture de la SNIM.

Evolution de la structure des autres recettes publiques

en millions d'ouguiyas et en %

	1980	1985	1990	1995	1998	1999
Autres recettes	2 511	2 910	5 179	9 853	14 968	18 866
Part dans le total des recettes	39,1%	22,3%	25,6%	29,7%	33,6%	37,4%
Recettes non fiscales	57,5%	68,0%	64,6%	81,2%	90,6%	94,8%
Part dans le total des recettes	22,5%	15,2%	16,5%	24,1%	30,5%	35,4%
Redevances et amendes de pêche	26,2%	17,2%	33,8%	35,2%	72,0%	56,2%
Dividendes des entreprises publiques	9,0%	14,1%	6,9%	5,4%	2,3%	26,5%
Autres recettes non fiscales	22,3%	36,8%	23,9%	40,6%	16,3%	12,2%
Recettes en capital	0,9%	6,4%	14,7%	14,6%	7,1%	2,8%
Dont ventes entreprises publiques, divers	0,0%	0,0%	6,0%	4,3%	0,0%	0,0%
Comptes spéciaux	41,6%	25,5%	20,7%	4,2%	2,2%	2,4%

Les redevances sur la pêche sont en effet passées de 1,1 milliard d'ouguiya en 1992 à 1,9 milliard en 1994, 3,4 milliards en 1995, puis à 14 milliards en 1996 et 1997 et 10 milliards en 1998 et 1999. En 1999, les 10,6 milliards de redevances étaient constituées à hauteur :

- de 6,5 milliards de contributions de l'Union Européenne (c'est-à-dire des compensations financières budgétisées et des redevances d'armateurs) ;
- de 2,5 milliards de redevances pélagiques ;
- de 1,2 milliard de droits d'accès ;
- de 0,3 milliard d'amendes.

Au total, la contribution de l'Union Européenne à l'Etat mauritanien est de 12 milliards d'ouguiyas, (5,5 milliards étant non budgétisés), soit le double de l'ensemble de la fiscalité sur le commerce extérieur.

Les redevances et amendes de la pêche en millions d'ouguiyas

(en millions d'ouguiyas)	1998	1999
Redevances et amendes de pêche budgétisées (1+2+3+4)	10 779	10 594
1. Recettes budgétaires en provenance de l'UE (a+b)	6 251	6 544
a. Compensation financière budgétisée de l'UE	5 200	5 500
b. Armateurs de l'UE	1 051	1 044
2. Redevances pélagiques (c+d)	2 691	2 492
c. Licences (hors UE)	713	1 679
d. Affrètements (hors UE)	1 978	813
3. Droits d'accès (hors UE)	1 465	1 256
4. Amendes	389	302
Compensations financières de l'UE (a+e)	11 826	11 022
a. Compensation financière budgétisée de l'UE	5 200	5 500
e. Compensation financière non budgétisée de l'UE	6 626	5 522
Recettes totales en provenance de l'UE (a+b+e)	12 876	12 066
Recettes totales de pêche (1+2+3+4+e)	17 405	16 116

Les conditions du renouvellement de l'accord de pêche en 2001 présentent donc un enjeu déterminant tant pour le budget que pour la balance des paiements mauritaniens. Sans cet accord en effet, toutes choses égales par ailleurs, le solde courant de la Mauritanie serait demeuré déficitaire ces dernières années.

Le poids de la compensation financière de l'Union Européenne dans le solde courant des finances publiques en milliards d'ouguiyas

	1995	1996	1997	1998	1999
Total des ressources (FMI)	33,2	44,7	44,9	51	55,9
<i>dont compensation financière U.E. sur la pêche</i>	0	11,8	11,8	11,8	11
Total des dépenses (FMI)	34,4	36,7	37,7	47	51,5
Solde courant (FMI)	-1,2	8	7,2	4	4,4
Solde hors compensation UE	-1,2	-3,8	-4,6	-7,8	-6,6

Enfin, les recettes en capital sont demeurées jusqu'à présent marginales du fait des lenteurs du programme de privatisations. Elles devraient s'accroître à partir de cette année, en particulier du fait de la vente de la Mauritel, la compagnie de télécommunications mauritanienne. On notera en fin que la contribution des comptes spéciaux du Trésor¹¹ est devenue marginale, conformément aux souhaits du FMI, qui tient à préserver l'universalité du budget de l'Etat¹².

C/ DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT MAITRISEES

Les dépenses de fonctionnement apparaissent bien maîtrisées depuis le milieu des années 80, puisqu'elles ne représentent plus que 70% des recettes budgétaires hors dons en 1999. Cette maîtrise résulte en particulier :

¹¹ On compte 25 comptes spéciaux du Trésor ; les plus importants en termes de financements sont les subventions européenne et française à l'ajustement, et le fonds de soutien au développement financé par la France.

¹² C'est-à-dire que les recettes doivent être rassemblées en une masse unique et indifférenciée couvrant indistinctement l'ensemble des dépenses au sein du budget général.

- du gel des salaires de la fonction publique¹³ et de la progression relativement limitée des effectifs (24 000 en 1998 contre 20 000 en 1994) ; la masse salariale ne représente ainsi que 19% des recettes budgétaires, contre 30% en Côte d'Ivoire et 46% au Niger en 1998 ;
- d'un déclin considérable des subventions et transferts, en particulier à l'égard des entreprises publiques ;
- d'une quasi-stabilisation des dépenses militaires en valeur (4 Mds d'ouguiyas en 1999 contre 3,6 en 1993) et d'une forte diminution de leur poids dans les recettes hors dons (8% en 1999 contre 32% en 1980).

Evolution des dépenses de fonctionnement de 1980 à 1999 en millions d'ouguiyas

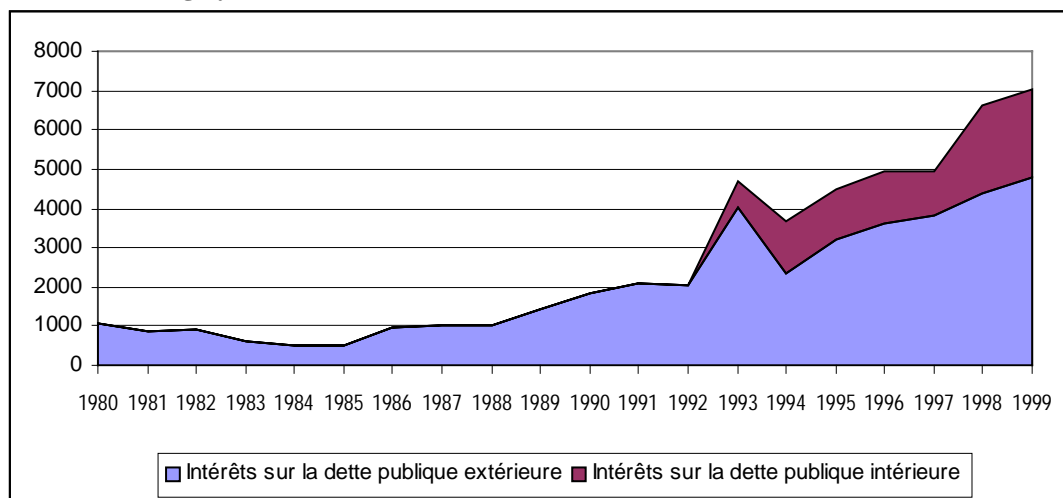
	1980	1985	1990	1995	1998	1999
Recettes budgétaires hors dons	6 427	13 050	20 231	33 221	44 501	50 493
Dépenses de fonctionnement (hors CAS)	10 265	10 687	15 565	24 310	32 229	35 518
Part dans les recettes budgétaires hors dons des dépenses de fonctionnement (hors CAS)	159,7%	81,9%	76,9%	73,2%	72,4%	70,3%
des traitements et salaires	67,3%	28,0%	25,5%	21,0%	20,5%	19,1%
des dépenses en biens et services	26,7%	13,8%	16,7%	20,9%	22,1%	23,0%
des subventions et transferts	17,6%	11,8%	9,7%	6,9%	6,1%	6,0%
des intérêts sur la dette publique	16,4%	4,0%	9,1%	13,5%	14,9%	14,1%
des dépenses militaires	31,7%	24,4%	16,0%	10,9%	8,9%	8,1%
des comptes d'affectations spéciales (CAS)	8,8%	5,5%	4,5%	0,9%	0,8%	0,9%
PIB aux prix du marché	38 138	53 647	82 353	136 839	185 262	197 212
Part de la masse salariale dans le PIB	11,3%	6,8%	6,3%	5,1%	4,9%	4,9%
Part des intérêts dans le PIB	2,8%	1,0%	2,2%	3,3%	3,6%	3,6%

Source : Ministère des Affaires économiques et du Développement

Les intérêts dus de la dette publique, de l'ordre de 7,1 milliards d'ouguiyas en 1999, représentent environ 14% des recettes budgétaires hors dons. Ils se répartissent désormais environ aux deux-tiers en intérêts de la dette extérieure et au tiers en intérêts de la dette intérieure, cette dernière étant en progression rapide depuis 1992.

¹³ Les traitements mensuels dans les différentes catégories de la fonction publique n'ont pas été relevés depuis 1993.

Evolution des intérêts sur la dette publique intérieure et extérieure en millions d'ouguiyas



Enfin, en ce qui concerne les dépenses d'investissement, l'Etat a accru son effort de financement budgétaire de l'investissement à partir de 1996 pour le porter en 1999 à 3,7 milliards d'ouguiyas contre 1,6 milliard en 1995. Au total, les investissements de l'Etat (hors entreprises publiques), financements budgétaire et extra-budgétaire confondus, atteignent désormais 10,7 milliards alors qu'ils n'étaient que de 7 milliards en 1997.

D/ UN SOUTIEN COUTEUX A LA POLITIQUE MONETAIRE

L'excédent courant du TOFE ces dernières années n'a pas été employé à réduire la dette extérieure, puisque, au contraire, les arriérés sur la dette extérieure se sont accrus (dans l'attente de l'éligibilité à l'initiative HIPC renforcée). Il a été employé à mener semble-t-il une politique de stérilisation des excédents de trésorerie, au travers d'un accroissement des dépôts auprès de la Banque centrale et des Banques commerciales.

Principales évolutions du tableau des opérations financières de l'Etat de 1995 à 1999 en milliards d'ouguiyas

	1995	1996	1997	1998	1999
Total des ressources (FMI) ¹⁴	33,2	44,7	44,9	51	55,9
Total des dépenses (FMI)	34,4	36,7	37,7	47	51,5
Solde courant (FMI)	-1,2	8	7,2	4	4,4
Financement extérieur net base engagement	2,9	2,1	-1,1	-3,3	-0,1
Variation des arriérés extérieurs	2,1	-0,7	2,9	7,4	8,1
Allègement de la dette extérieure	2,1	6,4	2,6	0	1,2
Financement extérieur net (FEN) effectif	7,1	7,8	4,4	4,1	9,2
Total solde courant + FEN effectif	5,9	15,8	11,6	8,1	13,6
Financement intérieur net (FIN) base caisse	-7	-15,8	-11,4	-8,1	-13,5
FIN / Total des ressources	-21,1%	-35,3%	-25,4%	-15,9%	-24,2%

¹⁴ Les ressources dans le TOFE présenté par le FMI sont supérieures aux ressources budgétaires issues de la base de données de la cellule d'analyse du Ministère des Affaires économiques et du développement car elles intègrent la contribution non budgétisée de l'Union Européenne à l'Etat Mauritanien pour les redevances sur la pêche.

Cette politique s'est traduite par une amélioration continue de la position nette du gouvernement auprès du système bancaire, laquelle est passée d'une position débitrice d'un milliard en 1995 à une position créditrice de 47 milliards en 1999, soit dix mois de ressources hors dons (suivant les données du FMI) de l'Etat.

Créances nettes du système bancaire sur le gouvernement, de 1995 à 1999
en milliards d'ouguiyas

	1995	1996	1997	1998	1999
Créances nettes de la Banque Centrale	3,7	-13,7	-25,7	-34,3	-38,6
Créances	17,1	17,1	17,1	17	16,9
Dépôts et compte courant	13,3	30,8	42,8	51,3	55,6
Créances nettes des banques commerciales	-2,4	-0,7	0,2	-2,2	-9*
Créances	-1,9	0,2	1,4	-0,6	-1
Dépôts et compte courant	0,5	0,9	1,2	1,7	8
Créances nettes sur le gouvernement	1,3	-14,4	-25,5	-36,5	-47,6
Position nette du gouvernement En nombres de mois de ressources hors dons (FMI)	-0,5	3,8	6,8	8,6	10,2

Source : FMI

Par ailleurs, le recours à l'émission de bons du trésor à court terme se traduit par des paiements d'intérêts non négligeables, qui représentent en 1999 31% des intérêts dus et 44% des intérêts effectivement honorés. Cette dépense, de l'ordre de 2,2 milliards d'ouguiyas, est équivalente à 50% du budget d'investissement de l'Etat, fonds de contrepartie compris. Elle peut paraître discutable au vu des excédents courants dégagés ces dernières années.

	1995	1996	1997	1998	1999
Intérêts dus sur la dette intérieure / Total des intérêts dus	28,9%	26,5%	22,4%	33,3%	31,0%
Intérêts décaissés sur la dette intérieure / Total des intérêts décaissés	36,1%	38,2%	26,8%	33,3%	44,0%

E/ LA QUESTION DE LA SOUTENABILITE DE LA DETTE

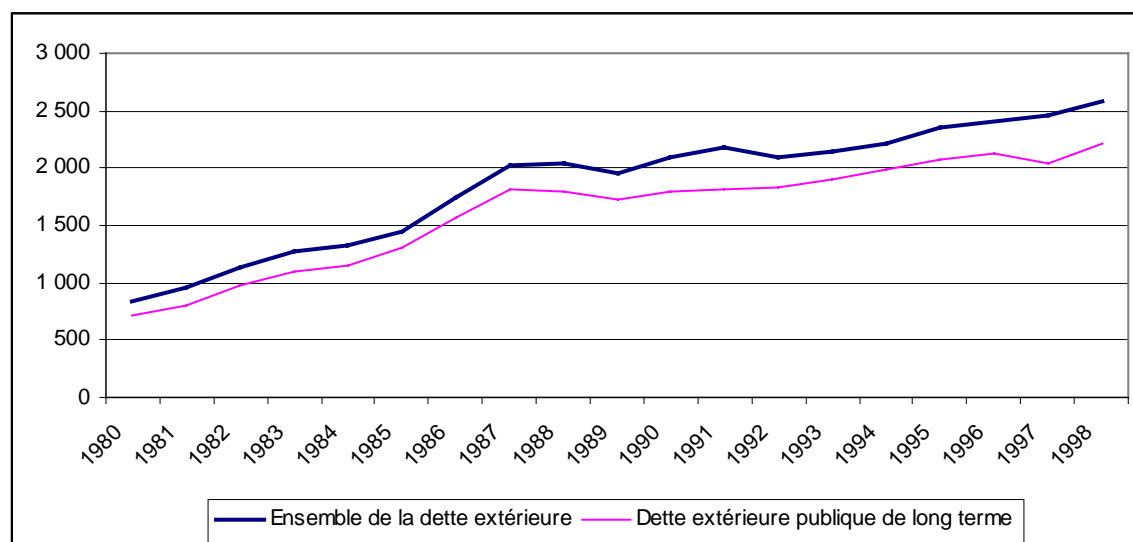
⇒ Voir Note 2 sur l'évolution de la dette

Le constat précédent invite à s'interroger sur :

- la soutenabilité de la dette, qui consiste à exiger que le ratio de la dette (encours ou valeur actualisée nette des flux futurs) rapportée à la population du pays, à son PIB, à ses recettes d'exportation ou à ses recettes intérieures, reste à un niveau jugé acceptable ;
- la solvabilité, qui définit la capacité d'un pays à assurer dans le temps le service de la dette sans emprunt supplémentaire et met en exergue le fardeau de la dette.

La Mauritanie compte parmi les pays pour lesquels le poids de la dette extérieure est le plus élevé au monde. Le stock de cette dette en dollars s'est sans cesse accru depuis le début des années 80. Fin 1998, la dette nominale représentait ainsi 233% du PIB et 557% des exportations, et la valeur actualisée nette de la dette représentait 356% des exportations et 650% des recettes budgétaires. L'insoutenabilité de la dette extérieure apparaît donc indiscutable.

Evolution de la dette extérieure et de sa composante de long terme en millions de dollars



Source : Global Development Finance 2000, Banque Mondiale

A l'exception de l'année 1997, l'Etat n'était pas en mesure d'assurer en totalité le service dû de sa dette extérieure les années précédentes. Il était nécessaire de recourir soit à de nouveaux emprunts, soit à de nouvelles opérations de restructurations ou encore à un non-paiement partiel (les trois options ayant été observées simultanément en 1998 et 1999).

On peut noter toutefois qu'en incluant dans le solde primaire la part non budgétisée des redevances de la pêche (qui n'a pas vocation normalement à couvrir ces dépenses) le service de la dette extérieure s'avérerait entièrement couvert. Ainsi, le poids de la dette extérieure mauritanienne ne paraît pas aussi lourd lorsqu'il est étudié du point de vue de la solvabilité que lorsqu'il l'est du point de vue de la soutenabilité.

Evolution du solde primaire du TOFE et du service de la dette extérieure, de 1995 à 1999 en milliards d'ouguiyas

	1995	1996	1997	1998	1999
A - Solde primaire budgétaire	7,4	9,2	16,4	10,2	13,2
C- Dons programme	1,4	1,9	0,1	0,7	3,1
D - Service du de la dette extérieure (SDDE)	10,1	11,2	12,5	16	17,8
A+B+C-D	-1,3	-0,1	+4	-4,1	-1,5
Redevances sur la pêche non budgétisée				6,6	5,5

Du point de vue de la balance des paiements, on peut noter également qu'en 1999, le solde primaire courant de la balance des paiements permet pour la première fois de couvrir en quasi-totalité le service dû de la dette extérieure (le déficit n'est que de 2 milliards d'ouguiyas contre 12 milliards en 1998 et 21 en 1997).

**Evolution du solde courant de la balance des paiements et
du service de la dette extérieure de 1995 à 1999**
en milliards d'ouguiyas

	1995	1996	1997	1998	1999
A - Solde courant primaire (hors intérêts)	8	13	9	12	15
B - Intérêts + amortissements de la dette extérieure	17	19	24	24	17
Solde (A-B)	-9	-6	-15	-12	-2
C – intérêts + amortissements + arriérés de la dette extérieure	17	26	31	24	17
Solde (A-C)	-9	-13	-21	-12	-2

Cette quasi-solvabilité de la dette extérieure (hors dette des entreprises publiques) ne signifie pas pour autant que le fardeau ne soit pas socialement excessif, puisque le service de la dette représente entre 25% et 30% des ressources totales de l'Etat, dons inclus.

Balance des paiements de la Mauritanie, de 1995 à 1999
en milliards d'ouguiyas

	1995	1996	1997	1998	1999
Balance commerciale	19	12	3	6	10
Total exportations des biens (FOB)	63	67	58	68	75
<i>Exportations Pêche industrielle</i>	34	36	29	27	33
<i>Exportation des produits miniers</i>	26	29	28	40	40
<i>Exportations des autres marchandises</i>	2	0	0	0	0
Total importations des biens (FOB)	44	55	55	62	65
Solde services non-facteurs	-25	-15	-12	-16	-30
Exportations des services non-facteurs (prix courants)	6	14	12	17	5
Importations des services non-facteurs (prix courants)	31	30	24	33	35
Balance des ressources	-6	-3	-8	-10	-20
Solde services facteurs	-7	-8	-8	-7	-7
Services facteurs, crédit	0	0	0	0	1
Services facteurs, débit	7	8	9	8	8
Intérêts sur dette extérieure	6	7	7	7	7
Autres services facteurs, débit	1	1	1	1	1
Solde transferts sans contrepartie	14	17	19	22	35
<i>Transferts au secteur privé</i>	0	6	11	13	20
<i>Transferts au secteur public</i>	14	11	7	9	14
Solde sur compte courant (y c. transferts pub.)	2	6	2	5	8
Solde sur compte courant (hors transferts publics)	-12	-5	-5	-4	-6
Balance des capitaux (solde)	2	-3	-6	-8	1
Investissements directs (participation étrangère)	1	0	0	0	0
Emprunts officiels à long terme, total nets	3	-3	-6	-8	1
Emprunts à l.t. entr. publ., crédit (tirages-prêts projets, PIP)	4	3	5	3	3
Amortissement sur dette extérieure Entreprises publiques	4	5	8	6	5
Emprunts à long terme Etat, crédit (tirages)	10	6	7	6	8
Amortissement sur dette extérieure Etat	7	8	9	12	5
Emprunts à long terme Secteur privé	0	0	0	0	0
Amortissement sur dette extérieure Secteur privé	0	0	0	0	0
Capitaux à court terme	-2	0	0	0	1
Erreurs et omissions nettes	-1	3	1	5	0
Solde global (bal. d. paiements)	3	6	-3	1	9
Financement du Solde global (bal. d. paiements)	-3	-6	3	-1	-9
Variation des avoirs extérieurs nets (- = accroissem.)	8	14	9	6	6
Gap de financement global (bal. d. paiements)	-11	-20	-6	-7	-15
Accumulation des arriérés extérieurs, total	0	7	6	0	0
Allègement dette extérieure, total	0	7	8	10	0
Gap de financement résiduel (bal. d. paiements)	-11	-34	-20	-17	-15

Tableau des opérations financières de l'Etat
en milliards d'ouguiyas, suivant les données FMI

		1995	1996	1997	1998	1999
A	Total des ressources (FMI)	33,2	44,7	44,9	51	55,9
A*	<i>dont total budgétisé (MAED)</i>	32,8	44,5	44,6	44,1	50
a1	Fiscalité intérieure	16,1	18,9	20,6	23,9	26,2
a2	Fiscalité sur le comm. extérieur	7,5	7,4	5,4	5,6	5,4
a3	Redevances sur la pêche	3,5	14	14,4	17,4	16,1
	<i>dont budgétisée</i>	3,5	14	14,4	10,8	10,6
a4	Revenus des entreprises publiques	0,5	0,4	0,6	0,3	5
a5	Autres ressources non fiscales	4	2,9	2,8	2,4	2,3
a6	Revenus du capital	1,2	0,9	0,8	1,1	0,5
a7	Comptes spéciaux du Trésor	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4
E=b+c+d	Total des dépenses (FMI)	34,4	36,7	37,7	47	51,5
E*	<i>Total des dépenses budgétaires</i>	29,9	31,2	33,1	40,5	43,9
B	Dépenses courantes	24,6	26,1	27,6	32,4	35,8
b1	Salaires	7	7,4	8	9,1	9,6
b2	Biens et services	6,9	7,3	8,2	9,8	11,6
b3	Transferts et subventions	2,3	2,4	2,5	2,7	3
b4	Dépenses militaires	3,6	3,7	3,7	3,9	4,1
b5	Intérêts sur la dette	4,5	4,9	4,9	6,6	7,1
	<i>dette extérieure</i>	3,2	3,6	3,8	4,4	4,9
	<i>dette intérieure</i>	1,3	1,3	1,1	2,2	2,2
b6	Autres (CST)	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4
C	Dépenses en capital	9,5	10,3	9,7	13,8	15,1
c1	Dépenses d'investissement	7	8,3	8,5	10,8	11,6
c1*	<i>dont budgétaire</i>	2,8	3,2	4,2	4,6	4,4
	<i>dont extra-budgétaire</i>	4,2	5,1	4,3	6,2	7,2
c2	Restructurations	2,3	1,4	0,7	2,6	3
c3	Prêts nets	0,2	0,6	0,5	0,4	0,5
D	Autres dépenses	0,3	0,3	0,4	0,8	0,6
A-E	Solde courant (FMI)	-1,2	8	7,2	4	4,4
A*-E*	<i>Solde budgétaire (hors CST)</i>	2,9	13,3	11,5	3,6	6,1
F	Financement extérieur net	2,9	2,1	-1,1	-3,3	-0,1
f1	Dons	2,8	3,3	1,3	2,7	5,2
	<i>dont programme</i>	1,4	1,9	0,1	0,7	3,1
f2	Flux nets	0,1	-1,2	-2,4	-6	-5,3
	Tirages	7	6,4	6,3	5,6	7,6
	<i>Programmes</i>	4,2	2,7	3,2	1,5	2,4
	<i>Projets</i>	2,8	3,7	3,1	4,1	5,2
	Amortissements dus	-6,9	-7,6	-8,7	-11,6	-12,9
G	Financement intérieur net	-7,2	-15,8	-11,4	-8,1	-13,5
g1	Système bancaire	-7,9	-15,8	-11	-11,2	-11
g2	Autres	0,7	0	-0,4	3,1	-2,5
H	Financement exceptionnel	3,9	5,7	5,5	7,4	9,3
h1	Variation des arriérés extérieurs	2,1	-0,7	2,9	7,4	8,1
	<i>Principal</i>	1,7	-0,7	2,4		6
	<i>Intérêts</i>	0,4	-0,1	0,5		2,1
h2	Variation des arriérés intérieurs	-0,3	0	0	0	0
h3	Allègement de la dette extérieure	2,1	6,4	2,6	0	1,2
	<i>Intérêts</i>	0,5	1,6	0,3	0	0
	<i>Principal</i>	0,8	3,7	2,3	0	1,2
	<i>Arriérés</i>	0,8	1,1	0	0	0
	Pour mémo, service de la dette					
	Service du de la dette extérieure	10,1	11,2	12,5	16	17,8
	Service effectif de la dette ext.	8	11,9	9,6	8,6	9,7
	Service du et eff. de la dette int.	8,5	17,1	12,5	10,3	15,7

IV - REDUCTION DE LA DETTE ET POSSIBILITES D'ACCROISSEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES

A/ LES PROJECTIONS DE LA BANQUE MONDIALE

⇒ Voir en annexe 1 : Table 4 “Projections macroéconomiques IDA – FMI jusqu’en 2017” ; Tables 9 et 13 “Projections du service de la dette extérieure”

L’impact de la réduction de la dette est étudié par les IBW sur la base de projections macroéconomiques centrées sur les indicateurs de soutenabilité de la dette et de solvabilité de l’Etat, ainsi que sur les soldes des finances publiques et de la balance des paiements.

Ces projections portent jusqu’en 2017 mais ne sont détaillées sur une base annuelle que jusqu’en 2006. Ces projections supposent les évolutions suivantes :

- une diminution du taux d’exportation liée à l’accroissement de l’activité économique intérieure : les exportations ne progresseraient que de 2,8% par an en volume (croissance modérée de la SNIM et de la pêche industrielle) contre 5,5 % pour le PIB ;
- une diminution conséquente de la part des recettes publiques dans le PIB liée au déclin, en terme relatif, de la redevance communautaire : cette part était de 27,9% puis 26,1% en 1999 et 2000, elle est projetée à 23,9% en 2006.
- une stabilité du poids relatif des dépenses publiques (intérêts dus compris) : entre 24,5% et 25% du PIB.

Concernant le service de la dette, on peut noter les points suivants :

1/ hors initiative HIPC, le poids du service de la dette en proportion des recettes budgétaires ou des exportations décroît de moitié entre 2000 et 2006 : respectivement de 49 à 24% et de 31 à 16% ;

2/ l’initiative HIPC permet de réduire du tiers le poids du service de la dette en 2000 (respectivement de 48,9 à 32,3% et de 30,6 à 20,1%) et de le réduire de moitié en 2006 (respectivement de 24,5 à 12,4% et de 16,5 à 8,3%).

Ainsi, l’initiative HIPC permet de rendre le service de la dette soutenable dès 2000, grâce à l’assistance intérimaire. Cette soutenabilité ne serait atteinte qu’en 2005 sans l’initiative HIPC et en 2004 avec le bénéfice de « l’allègement traditionnel », *cf. I-D-3*).

Projections de la Banque Mondiale de 2000 à 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
en millions de \$							
PIB BM	1 033,5	1 103,2	1 180,7	1 273,4	1 362,4	1 458,3	1 554,9
Exports (X)	432,0	449,0	464,0	489,0	500,0	525,0	552,0
Recettes publiques (RB)	269,7	278,0	294,0	315,8	336,5	352,9	371,6
Dépenses publiques	257,3	270,3	285,7	308,2	336,5	361,7	385,6
X / PIB	41,8%	40,7%	39,3%	38,4%	36,7%	36,0%	35,5%
RB / PIB	26,1%	25,2%	24,9%	24,8%	24,7%	24,2%	23,9%
DP / PIB	24,9%	24,5%	24,2%	24,2%	24,7%	24,8%	24,8%
Service de la dette avt réecht	131,9	126,6	126,7	122,4	101,1	95,4	90,9
<i>intérêts</i>	33,6	30,9	28,2	25,7	23,5	22,0	20,5
<i>principale</i>	98,3	95,7	98,5	96,7	77,6	73,4	70,4
Service de la dette après HIPC	87,2	81,4	78,2	50,5	43,5	43,8	46,5
<i>intérêts</i>	23,0	21,4	18,7	12,3	11,9	11,9	11,8
<i>principale</i>	64,2	60,0	59,5	38,2	31,6	31,9	34,7
Solde courant avant HIPC	12,4	7,7	8,3	7,6	0,0	-8,8	-14,0
Solde courant après HIPC	23,0	17,2	17,8	21,0	11,6	1,4	-5,3
Emprunts	50,5	48,4	52,3	43,7	22,6	29,1	26,4
Solde global hors dons avant HIPC	-35,4	-39,6	-37,9	-45,4	-55,0	-53,1	-58,0
Solde global hors dons après HIPC	9,3	5,6	10,6	26,5	2,6	-1,5	-13,6
ratios de soutenabilité en %							
Service de la dette avt réecht / RB	48,9%	45,5%	43,1%	38,8%	30,0%	27,0%	24,5%
Service de la dette après HIPC / RB	32,3%	29,3%	26,6%	16,0%	12,9%	12,4%	12,5%
Service de la dette avt réecht / X	30,5%	28,2%	27,3%	25,0%	20,2%	18,2%	16,5%
Service de la dette après HIPC / X	20,2%	18,1%	16,9%	10,3%	8,7%	8,3%	8,4%

B/ UNE METHODE EMPIRIQUE D'ANALYSE DE L'IMPACT HIPC, SUIVANT DIFFERENTS SCENARIOS BUDGETAIRES ET UN NIVEAU DE DEPENSES PUBLIQUES SOUHAITABLES

⇒ **Voir Note 5 sur l'évaluation d'un niveau souhaitable de dépenses publiques à partir du programme triennal d'investissement public**

La démarche empirique suivante retient comme scénario central de ressources budgétaires celui retenu dans les projections des IBW, mais s'intéresse également à différentes variantes, compte tenu des incertitudes sur la croissance économique de moyen terme, mais également des possibilités d'accroissement du rendement fiscal de certains impôts et taxes.

Par ailleurs, une fois le scénario budgétaire central et ses variantes réalisés, on se propose de confronter les dépenses d'investissements obtenues en solde au niveau de dépenses d'investissements souhaitable pour engager durablement la Mauritanie dans une logique de croissance et de réduction de la pauvreté (*cf. note 5*). Ce niveau est évalué sur la base du programme triennal d'investissements publics (PTIP), de sorte que l'ensemble des projets sociaux recensés dans le PTIP soient réalisés d'ici 2006, et que l'ensemble des autres projets le soit d'ici 2010, (à l'exception des nombreux projets routiers qui seraient réalisés d'ici 2015). Ainsi, on prend comme hypothèse de travail que la réalisation de ce programme ambitieux, qui représente au total 40 fois le montant des dépenses d'investissements publics réalisés en 1999, est à la hauteur des objectifs qui seront avancés dans le futur CSLP.

1/ L'évolution des recettes publiques

Les facteurs d'évolution des recettes publiques hors dons sont :

- la croissance du PIB,
- l'évolution de l'ouguiya vis à vis du dollar et de l'euro ;
- le taux de pression fiscal-douanière ;
- les recettes non fiscales : redevances de la pêche, dividendes des entreprises publiques (essentiellement de la SNIM), recettes en capital des programmes de privatisations ou de mises en concessions.

L'évolution du taux de change n'est pas traitée, car ses effets sont multiples et nécessiteraient de disposer d'un modèle macro-économique pour être analysés correctement.

On retient, comme scénario central de recettes publiques, un scénario calé sur les projections de la Banque Mondiale, à savoir, un taux de croissance de 5,5% et un taux de recettes sur PIB décroissant de 27,9% en 1999 à 24,8% en 2003, et 23,9% en 2006.

On suppose que cette baisse relative des recettes publiques provient exclusivement des recettes non fiscales, tandis que le taux de pression fiscal-douanière se maintient au niveau actuel, soit 16% du PIB. Ainsi, les recettes non fiscales ne représentent plus que 8,8% du PIB en 2003 et 7,9% en 2006, contre 12% en 1999. Néanmoins leur montant en ouguiyas constants progresse par rapport à 1999 : il est de 21,4 Mds en 2003 et de 22,9 Mds en 2006 contre 19,7 Mds en 1999. Cette hypothèse de déclin n'implique donc pas nécessairement une diminution en volume de la compensation financière de l'Union Européenne ; elle pourrait provenir par exemple de l'absence de dividendes versés par les entreprises publiques, comme c'était le cas par le passé. Autrement dit, on ne fait pas d'hypothèse sur le contenu des recettes non fiscales.

Les montants de recettes non fiscales du scénario central sont reportés à l'identique dans les variantes basse et haute, dans la mesure où ces recettes sont relativement indépendantes de l'évolution du PIB et des efforts des autorités (à l'exception de l'avancée des programmes de privatisation).

Considérant que les prévisions de croissance des IBW peuvent paraître optimistes par rapport aux performances récentes, on retient, à côté du scénario central, une variante basse de croissance du PIB, à 3%. Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur le court et moyen terme, cette hypothèse ne nous semble pas particulièrement pessimiste (*cf. note 1*).

On retient également deux variantes de pression fiscale, 14% et 20% du PIB. La variante basse à 14% correspondrait, en fait, à une poursuite du déclin de la pression fiscale observée depuis 1990 : 18,3% en 1990, 17,1% en 1995 et 16% en 1999.

La variante haute suppose des efforts substantiels de la part des autorités mauritaniennes, qui s'inscriraient, cependant, dans la logique des réformes mises en œuvre dans le cadre du programme avec le FMI. Il pourrait s'agir, par exemple, d'une amélioration de 25% du rendement fiscal de la TVA (par un élargissement de l'assiette, actuellement très restreinte) et des droits et taxes à l'import (par la suppression de certaines exonérations et la diminution de la fraude), et d'une amélioration de 50% de la fiscalité directe intérieure (par l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des entreprises, par le passage du forfait au réel d'un certain nombre d'unités, mais surtout par un meilleur recouvrement des impôts sur les revenus

des personnes et des taxes sur la propriété). On peut noter que de tels efforts permettraient de maintenir en 2006 le taux de recettes sur PIB observé actuellement, soit 28% pour une croissance du PIB de 5,5% par an.

**Scénarios de recettes budgétaires hors dons
en milliards d'ouguiyas constants de 1999**

	2003		2006	
	Taux de croissance du PIB		Taux de croissance du PIB	
Taux de pression fiscale	3%	5,5%	3%	5,5%
14%	52,5	55,6	56,8	63
16%	57	60,5	61,7	68,8
20%	65,8	70,3	71,4	80,6

en % du PIB

	2003		2006	
	Taux de croissance du PIB		Taux de croissance du PIB	
Taux de pression fiscale	3%	5,5%	3%	5,5%
14%	23,7%	22,8%	23,5%	22%
16%	25,7%	24,8%	25,5%	24%
20%	29,7%	28,8%	29,5%	28%

En 2006, avec des recettes non fiscales stables en volume, l'écart entre les situations extrêmes des niveaux de recettes publiques est de 23,5 Mds d'ouguiyas constants, soit plus de 40% du niveau actuel de recettes publiques.

Afin de prendre la mesure de ces différentes variantes, on rapproche, dans le tableau ci-dessous, leurs impacts respectifs à celui de l'initiative HIPC sur le service de la dette (avec l'hypothèse d'un taux de change constant de 210 ouguiyas pour un dollar).

**Effets budgétaires des différentes variantes par rapport au scénario central et mise en perspective avec deux grands enjeux des années à venir
en milliards d'ouguiyas constants de 1999**

	2003	2006
Effets recettes des différents scénarios de croissance et de pression fiscale par rapport au scénario central (croissance de 5,5% et taux de pression fiscale de 16%)		
- croissance et pression fiscale faibles (3% et 14%)	-8,0	-12,0
- croissance faible (3%) et pression fiscale moyenne (16%)	-3,5	-7,1
- croissance faible (3%) et pression fiscale forte (20%)	+5,8	+2,6
- croissance moyenne (5,5%) et pression fiscale faible (14%)	-4,9	-5,8
- croissance moyenne (5,5%) et pression fiscale forte (20%)	+9,8	+11,8
Effet initiative HIPC sur service de la dette	-15,1	-10,4
Redevance communautaire sur la pêche (à change constant)	10,6	10,6

En 2003, quels que soient les scénarios retenus, les gains budgétaires liés à l'initiative HIPC l'emportent sur les effets relatifs aux différentes hypothèses de pression fiscale ou de rythme de croissance :

- au pire des cas (croissance et pression fiscale faibles), la perte de recettes ne représenterait que 50% du gain tiré de l'allègement ;
- une croissance faible (3%) serait plus que compensée par un effort fiscal important (20%) en terme de gain de recettes (+5,8 Mds ouguiyas) ;
- si l'on associait un effort fiscal soutenu (20%) à l'objectif de croissance moyen (5,5%), le gain fiscal permettrait d'accroître de 65% le gain tiré de l'allègement de dette.

A compter de 2006, en revanche, les impacts budgétaires des différents scénarios de croissance et de pression fiscale ont un impact croissant sur les finances publiques, parfois plus important que l'effet d'allègement de dette :

- au pire des cas (croissance et pression fiscale faibles), la perte fiscale (12 Mds ouguiyas) dépasse le gain tiré de l'allègement (10,4) ;
- l'effet simple de moindre croissance (croissance 3% et pression fiscale 16%) absorbe plus des deux tiers du gain d'allègement, tandis que l'effet simple de moindre pression fiscale (croissance 5,5% et pression fiscale 14%) en absorbe plus de 55% ;
- enfin, un effort particulier sur le recouvrement fiscal (20%) permettrait de plus de doubler l'effet d'allègement dans un contexte de croissance moyenne (5,5%).

Autrement dit, en 2006, si l'initiative de réduction de la dette reste un atout considérable, ses effets complètent, et non remplacent, ceux procurés par une gestion rigoureuse des ressources publiques. A l'opposé, l'intérêt de l'initiative sur la dette en terme financier pourrait être réduit à néant par un relâchement du recouvrement fiscal.

Comme on l'a déjà évoqué dans le chapitre précédent, il convient enfin de noter l'impact propre de l'accord de pêche avec l'Union Européenne (10,6 Mds ouguiyas) qui, en cas de maintien à l'identique de la compensation financière, :

- représenterait 70% de l'effet de l'initiative sur le service de la dette en 2003 ;
- et le dépasserait en 2006.

2/ Les dépenses indépendantes de l'évolution des recettes budgétaires

On considère comme « indépendantes » différentes dépenses, en particulier celles liées au service de la dette.

Les dépenses militaires sont censées demeurer stables. On suppose donc qu'elles se maintiennent à 4,1 Mds ouguiyas entre 1999 et 2006.

On suppose également que le gouvernement n'a plus besoin, en 2003 ou en 2006, d'effectuer des dépenses de restructurations du secteur public et que les flux de prêts nets sont nuls.

Compte tenu des dépôts très importants de l'Etat auprès de la banque centrale et des banques commerciales, on fait une hypothèse de stabilité de la dette intérieure. Par conséquent, les intérêts sur la dette intérieure (notamment en bons du Trésor¹⁵) se maintiendrait à 2,2 Mds d'ouguiyas par an.

Les projections du service de la dette extérieure, avec ou sans l'initiative de réduction de la dette, sont reprises des projections en dollars de la Banque Mondiale, et converties en ouguiyas sur la base d'un taux de change constant, de 210 ouguiyas pour un dollar.

Suivant cette hypothèse de taux de change constant, le service de la dette hors HIPC et hors traitement de Naples serait de 25,7 Mds d'ouguiyas en 2003 et de 19,1 Mds d'ouguiyas en 2006. Après traitement de Naples et initiative HIPC, il serait réduit de 15,1 Mds en 2003 et de 10,4 Mds en 2006. On notera que cette hypothèse tend à minimiser le coût du service de la

¹⁵ Étant entendu que la gestion de la dette intérieure de l'État pose des problèmes spécifiques, tant en terme de politiques budgétaire et fiscale, qu'en terme de financement de l'économie et de lutte contre la pauvreté. Ce point pourrait faire l'objet d'une étude spécifique.

dette dans l'avenir. Une poursuite de la dépréciation de l'ouguiya se traduirait bien entendu par un coût du service de la dette plus élevé.

**Service de la dette extérieure en 2003 et en 2006,
en milliards d'ouguiyas constants (base 99)**

	2003	2006
cours oug/\$	210	210
en Mds ouguiyas		
Service dette hors réduction	25,7	19,1
Principal	20,3	14,8
Intérêts	5,4	4,3
Service dette post HIPC	10,6	9,7
Principal	8,0	7,3
Intérêts	2,6	2,5

**Dépenses indépendantes du niveau des recettes budgétaires, avant et après HIPC
en milliards d'ouguiyas**

	2003	2006
Dépenses militaires	4,1	4,1
Restructurations et prêts nets	0	0
Intérêts de la dette intérieure	2,2	2,2
Service de la dette extérieure avant HIPC	25,7	19,1
Service de la dette extérieure après HIPC	10,6	9,7
Total des dépenses indépendantes avant HIPC	32,0	25,4
Total des dépenses indépendantes après HIPC	16,9	16,0

3. Les dépenses liées aux recettes budgétaires, avant et après HIPC

Une fois financées les dépenses indépendantes du niveau des recettes budgétaires, on peut en déduire les marges dont disposera l'Etat pour financer les dépenses de fonctionnement qui lui sont liées (soit les salaires, les achats de biens et services, et les transferts et subventions) puis en solde les dépenses d'investissements.

**Marges budgétaires pour dépenses dites variables, avec ou sans l'initiative de
réduction de la dette HIPC
milliards d'ouguiyas**

		Scénario					
Croissance annuelle		3%		5,5%			
Pression fiscale		14%	16%	20%	14%	16%	20%
2003	Hors HIPC	20,5	25,0	33,8	23,6	28,5	38,3
	Avec HIPC	35,6	40,1	48,9	38,7	43,6	53,4
2006	Hors HIPC	31,4	36,3	46,0	37,6	43,4	55,2
	Avec HIPC	40,8	45,7	55,4	47,0	52,8	64,6

En 1999, les dépenses de fonctionnement liées atteignaient 24,2 Mds d'ouguiyas (cf. Tableau des opérations financières de l'Etat, partie III) : 9,6 Mds de salaires, 11,6 Mds d'achats de biens et services et 3 Mds de transferts et subventions. En 2000, suivant la loi de finances, elles s'élèveront à 27,6 Mds, soit à 26,3 Mds en ouguiyas constants de 1999¹⁶.

On suppose que les dépenses de fonctionnement liées évolueront proportionnellement au PIB, soit 3 ou 5% l'an selon les scénarios de croissance. La logique du CSLP devant se traduire par

¹⁶ avec l'hypothèse d'un déflateur du PIB de 5%, comme en 1999

un renforcement substantiel des capacités des administrations, tant en terme humain qu'au niveau des moyens de fonctionnement, cette progression en volume, qui correspond cependant à une stabilité en proportion du PIB, ne nous paraît pas excessive.

		Hypo. croiss 3% / an		Hypo. croiss 5,5% / an	
<i>Mds ouguiyas</i>	2000	2003	2006	2003	2006
Dépenses de fonctionnement liées	23,6	28,7	31,4	30,9	36,3

4. L'évaluation des dépenses d'investissements sur financement budgétaire et de celles sur financement extérieur

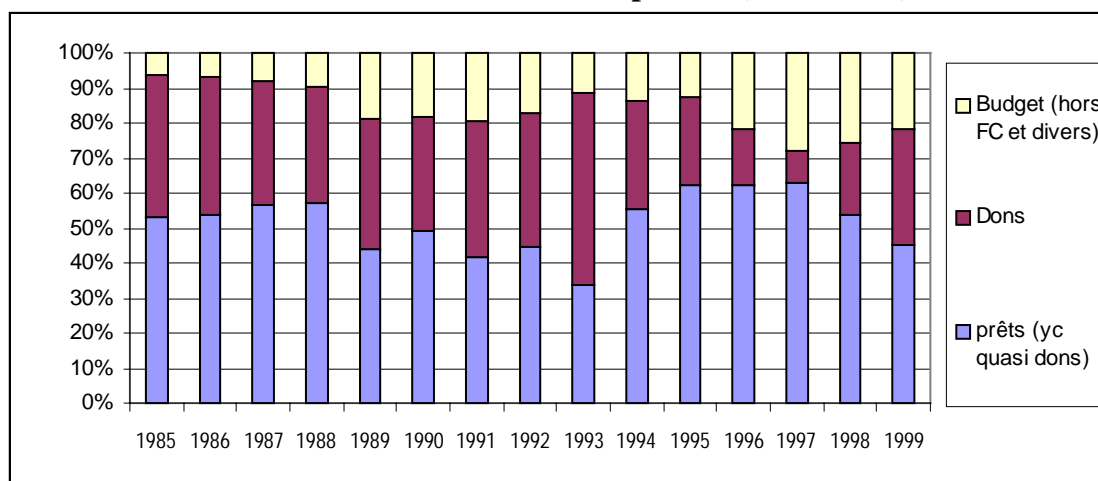
Les dépenses d'investissement sur financement budgétaire sont déduites, en solde, des marges pour dépenses liées et des dépenses de fonctionnement indexées sur le PIB.

A ces dépenses s'ajoutent celles sur financement extérieur, sur don projet ou sur prêt. Pour estimer ces dernières, on a supposé, en simplifiant, qu'elles étaient induites par deux principes essentiels :

- d'une part, le principe d'additionnalité de l'initiative HIPC signifie que les bailleurs de fonds ne substitueront pas de l'allègement de dette à de nouveaux flux de financements ; cela se traduit notamment par une hypothèse d'un minimum de 10,6 Mds ouguiyas de financements nouveaux (moyenne des flux 1996-99 à prix constants¹⁷) jusqu'en 2003 ;
- d'autre part, la logique d'appropriation justifie le principe de cofinancement des investissements ; dès lors les flux décaissés sur financements extérieurs sont proportionnels aux décaissements sur financement intérieur.

Depuis 1985, les prêts participent environ à la moitié du financement global. La part des dons a régressé de 35% à 40% au début des années 90 à environ 20 % ces dernières années, tandis que la part budgétaire s'est, au contraire accrue, de moins de 10% dans les années 80 à plus de 20% ces dernières années.

Evolution du financement des investissements publics (hors SNIM) de 1985 à 1999



¹⁷ Compte de la nature des biens et services constitutifs des financements extérieurs, on retient comme déflateur l'indice des prix des importations.

Suivant le programme triennal d'investissements publics (PTIP) 2000-02, le financement budgétaire (fonds de contrepartie compris) devrait représenter 35% du financement global du PIP en 2000.

Financement 2000 du programme d'investissements public 2000-02
hors entreprises publiques
en millions d'ouguiyas

	2000
Financement national	34,9%
Prêts	7,7%
Quasi-dons	28,3%
Dons	29,0%
Total	19 020

Avec la mise en œuvre de la réduction de la dette (marges de manœuvre budgétaire libérées et possibilités limitées de nouveaux emprunts), la part du financement budgétaire devrait progressivement s'accroître. Par hypothèse, on considère dans cette simulation que le partage s'établit ainsi :

- en 2003, 40% sur budget et 60% sur financement extérieur (dons, prêts ou quasi-dons) ;
- en 2006, 60% sur budget et 40% sur financement extérieur (dons, prêts ou quasi-dons).

Dès lors, le calcul des dépenses d'investissement sur financements extérieurs se fait de la manière suivante :

- hors HIPC, on considère que les financements extérieurs restent, au minimum, constants en volume en 2003 et 2006 (10,6 Mds d'ouguiyas), et sont proportionnels aux financements intérieurs selon la clef de répartition 60%/40% en 2003 et 40%/60% en 2006 ;
- avec HIPC, on fait les mêmes hypothèses, excepté concernant le minimum de dépenses extérieures qui est supprimé.

Présentation des scénarios budgétaires en 2003 et 2006

Mds d'ouguiyas constants (base 1999)

Taux de croissance annuelle Taux de pression fiscale	14%		3% 16%		20%		14%		5,5% 16%		20%	
	2003	2006	2003	2006	2003	2006	2003	2006	2003	2006	2003	2006
Hors HIPC												
Recettes	52,5	56,8	57,0	61,7	65,8	71,4	55,6	63,0	60,5	68,8	70,3	80,6
Dépenses indépendantes	32,0	25,4	32,0	25,4	32,0	25,4	32,0	25,4	32,0	25,4	32,0	25,4
Marge pour dépenses liées	20,5	31,4	25,0	36,3	33,8	46,0	23,6	37,6	28,5	43,4	38,3	55,2
Dépenses de fonctionnement indexées sur le PIB	28,7	31,4	28,7	31,4	28,7	31,4	30,9	36,3	30,9	36,3	30,9	36,3
Disponible pour le financement sur budget de l'investissement	-8,2	0,0	-3,7	4,9	5,1	14,6	-7,3	1,3	-2,4	7,1	7,4	18,9
Dépenses d'investissement sur budget	-	-	-	4,9	5,1	14,6	-	1,3	-	7,1	7,4	18,9
Dépenses d'investissements sur fin. ext.	10,6	10,6	10,6	10,6	13,0	15,0	10,6	10,6	10,6	10,6	16,4	17,9
Total des dépenses d'investissements	10,6	10,6	10,6	15,5	18,1	29,6	10,6	11,9	10,6	17,7	23,8	36,8
Niveau des dépenses d'investissements souhaitables (cf. note 5)	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5
Taux de réalisation global	23,8%	23,8%	23,8%	34,8%	40,7%	66,5%	23,8%	26,7%	23,8%	39,8%	53,5%	82,3%
Taux de réalisation sur financement intérieur	0%	0%	0%	11,0%	11,5%	32,8%	0%	2,9%	0%	16,0%	16,6%	42,5%
Après HIPC												
Recettes	52,5	56,8	57,0	61,7	65,8	71,4	55,6	63,0	60,5	68,8	70,3	80,6
Dépenses indépendantes	16,9	16,0	16,9	16,0	16,9	16,0	16,9	16,0	16,9	16,0	16,9	16,0
Marge pour dépenses liées	35,6	40,8	40,1	45,7	48,9	55,4	38,7	47,0	43,6	52,8	53,4	64,6
Dépenses de fonctionnement indexées sur le PIB	28,7	31,4	28,7	31,4	28,7	31,4	30,9	36,3	30,9	36,3	30,9	36,3
Disponible pour le financement sur budget de l'investissement	6,9	9,4	11,4	14,3	20,2	24,0	7,8	10,7	12,7	16,5	22,5	28,3
Dépenses d'investissement sur budget	6,9	9,4	11,4	14,3	20,2	24,0	7,8	10,7	12,7	16,5	22,5	28,3
Dépenses d'investissements sur fin. ext.	10,6	6,3	17,1	9,5	30,9	16,0	11,7	7,1	19,1	11,0	33,8	18,9
Total des dépenses d'investissements	17,5	15,7	28,5	23,8	51,1	40,0	19,5	17,8	31,8	27,5	56,3	47,2
Niveau des dépenses d'investissement souhaitables (cf. note 5)	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5	44,5
Taux de réalisation global	39,3%	35,3%	64,0%	53,5%	114,8%	89,9%	43,8%	40,0%	71,5%	61,8%	126,5%	106,1%
Taux de réalisation sur financement intérieur	15,5%	21,1%	25,6%	32,1%	45,4%	53,9%	17,5%	24,0%	28,5%	37,1%	50,6%	63,6%

5. Les dépenses d'investissements permettent-elles de répondre aux besoins du pays ?

On trouvera dans la *note 5* une évaluation des montants d'investissements nécessaires pour réaliser l'ensemble des projets recensés dans le Programme triennal d'Investissements Publics d'ici 2006 pour les secteurs sociaux (éducation, santé, projets multisectoriels de réduction de la pauvreté), 2015 pour les infrastructures routières et 2010 pour tous les autres secteurs. Cette évaluation repose sur un certain nombre d'hypothèses, et surtout sur l'idée que le PTIP actuel recense d'ores et déjà l'essentiel des projets qui permettraient à la Mauritanie de s'engager durablement dans une logique de croissance et de réduction de la pauvreté. Les montants estimés sont donc à considérer comme des ordres de grandeur, ambitieux puisqu'ils supposeraient, par rapport au niveau d'investissements publics de 1999, un quadruplement du volume des investissements publics à partir de 2003.

Hors HIPC

Hors HIPC, on peut d'emblée noter que quatre des six scénarios retenus ne permettent pas d'assurer l'ensemble des dépenses de fonctionnement en 2003. En revanche, la contrainte service de la dette se relâche considérablement en 2006 puisque, quelque soit le scénario, le financement des dépenses de fonctionnement est alors assuré.

A aucun moment, l'objectif de dépenses d'investissement souhaitables n'est en mesure d'être atteint en dehors de l'initiative HIPC mais on peut remarquer, malgré tout, qu'un effort particulier sur le recouvrement fiscal (pression fiscale à 20% du PIB) permet de s'en approcher vers 2006 (de 40,7 à 66,5% selon le scénario 3%-20% ; de 53,5% à 82,3% selon le scénario 5,5%-20%). L'hypothèse fiscale semble avoir plus de poids que l'hypothèse croissance.

Avec HIPC

L'initiative HIPC se traduit par des taux de réalisation nettement plus élevés globalement, excepté dans les cas de relâchement de la pression fiscale à 14% du PIB. Dans ces scénarios, les taux de réalisation stagnent entre 35 et 45%, le gain budgétaire de l'initiative d'allègement étant en grande partie absorbé par de moindres rentrées fiscales.

Dans le scénario moyen (5,5%-16%), calé sur celui de la Banque mondiale en recettes, l'initiative HIPC ne permet pas d'atteindre un taux de réalisation de 100% des dépenses souhaitables d'investissements mais simplement de s'en approcher (de 23,8 à 71,5% en 2003 ; de 39,8 à 61,8% en 2006).

En revanche, conjuguée avec un effort accru sur les rentrées fiscales (pression fiscale à 20% du PIB), l'initiative permet d'atteindre un taux de réalisation des investissements de 100% quelque soit la performance de croissance.

L'initiative HIPC joue un rôle déterminant mais pour des raisons qui diffèrent selon les scénarios :

- dans les scénarios bas en terme de croissance, mais surtout de fiscalité, l'intérêt de l'initiative est de relâcher la pression sur les dépenses de fonctionnement, mais le gain en terme de réalisation des investissements est plus limité ;

- dans le scénario moyen (collé sur la Banque mondiale en recettes), même si l'intégralité du programme d'investissement ne peut être réalisée, l'initiative permet de s'en approcher de manière significative ;
- l'initiative seule ne suffit pas à atteindre les objectifs en terme d'investissements, mais elle doit être associée à une politique budgétaire active pour que ses effets jouent pleinement.

6. La question de la capacité à mettre en œuvre un accroissement substantiel de dépenses d'investissements

Reste à savoir s'il sera possible, dans un laps de temps de quelques années, d'accroître aussi rapidement les montants d'investissements publics. Cette question délicate, qui repose sur des aspects quantifiables (effectif de certains ministères, montant des rémunérations), mais également sur des aspects organisationnels beaucoup plus difficiles à cerner, n'est pas traitée dans cette étude. Le futur programme triennal de dépenses publiques sera un instrument précieux pour mieux appréhender ce problème.

V – LE CADRE STRATEGIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

⇒ **Voir Note 2 sur l'évolution du budget et des finances publiques**

A/ UNE EVOLUTION TRES FAVORABLE DES INDICATEURS SOCIAUX AU COURS DES ANNEES 90

⇒ **Voir Note 4 sur la pauvreté en Mauritanie**

La Mauritanie est un pays où la densité de population est l'une des plus faibles en Afrique subsaharienne. Jusqu'aux années 60, la majorité de la population était nomade. Suite à une succession de périodes de sécheresse, dans les années 70 et 80, la société s'est progressivement sédentarisée et rapidement urbanisée, puisque le taux de population urbaine est passé de 4% en 1961 (37 000 personnes) à 61% en 1997 (soit plus de 1 500 000 personnes), presque la moitié de la population vivant aujourd'hui dans les deux plus grandes villes du pays, Nouakchott et Nouadhibou.

A la différence d'un certain nombre de pays d'ASS qui ont connu une stagnation voire une certaine dégradation de leurs indicateurs sociaux durant la dernière décennie, la situation sociale s'est nettement améliorée en Mauritanie dans les années 90, comme en témoignent :

- l'élévation du PIB par tête ;
- la diminution de la population affectée par la pauvreté
- la progression des indicateurs en matière de santé et d'éducation.

B/ UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ENGAGEE DEPUIS 1994

1/ Les Programmes Nationaux de Lutte contre la Pauvreté (PNLCP) de 1994 et 1998

Le gouvernement de la Mauritanie a formulé en 1994 un premier Programme National de Lutte contre la Pauvreté (PNLCP) pour la période 1994-98. Le coût global de ce programme, estimé à 12 millions de \$ sur 5 ans devait être réparti à 65% en milieu rural et à 35% en milieu urbain. Ce programme ne comportait pas d'objectifs quantifiés de réduction de la pauvreté ni de critères d'évaluation des programmes.

Dans une large mesure, le PNLCP de 1998 actualise et poursuit les activités de celui qui a été formulé en 1994. Cependant, un effort particulier a été fait pour mieux préciser les axes stratégiques et les stratégies spécifiques de lutte contre la pauvreté. Au centre de la stratégie se trouve le constat que les principaux secteurs générateurs de valeur ajoutée (mines, pêche industrielle, élevage, commerce d'import-export qui représentent plus de 65 % du PIB) ont été jusqu'ici les moins propices à l'expansion des emplois.

Dans cette perspective, les champs d'intervention de la lutte contre la pauvreté, auxquels s'intéresse essentiellement ce programme sont :

- en milieu rural, l'agriculture, l'élevage, et la pêche artisanale ;
- en milieu urbain et péri-urbain où se trouvent les principales poches de pauvreté, l'artisanat, et les service de la sphère informelle.

Sont aussi concernés, les éléments naturels du capital productif (terre, eau, couvert végétal) sur la base desquels les pauvres gagnent leur vie et enfin bien entendu les secteurs sociaux de base.

2. La création du Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion (CDHLCPI)

Créé en 1998, ce commissariat, rattaché directement au Premier Ministre, a pour vocation, dans son volet lutte contre la pauvreté, de s'intéresser spécifiquement aux poches de pauvreté, en mettant en œuvre des actions qui n'entrent pas dans les programmes d'investissements es différents ministères. Le budget du CDHLCPI est passé de 300 millions d'ouguiyas en 1998 à 500 millions en 1999 et 1 milliard en 2000 (dont 500 millions sur le budget mauritanien). Le CDHLCPI gère également différentes enveloppes financières des bailleurs de fonds (Fonds Social de Développement de la France, AFD, Canada, UNICEF... Le CDHLCPI n'exécute jamais les projets, mais en délègue la maîtrise d'ouvrage.

Les principales actions menées à ce jour se sont centrées sur les régions les plus déshéritées, en particulier l'Aftout et le Hodh el Gharbi (secteur rural hors fleuve de culture sous pluie) : puits, digues et diguettes, équipement et éclairage d'écoles, salles d'alphabétisation, formation de sages femmes et d'alphabétiseurs ...

Dans les villes de Nouakchott, Nouadhibou, Zouerate et Akjout, les actions ciblent les quartiers les plus pauvres : habitat social, microfinance, alimentation en eau, électrification, ... A Nouakchott, la Commune a participé aux financements.

3. La préparation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

⇒ Voir en annexe : Communication en Conseil des Ministres relative à l'élaboration du CSLP

La préparation du CSLP a été mise en œuvre très rapidement par les autorités mauritaniennes. Le respect du calendrier, la qualité des documents présentés forcent l'admiration, compte tenu des délais très courts offerts pour à la fois assimiler ce nouveau processus et le mettre en œuvre. En même temps, on est nécessairement conduit à s'interroger, au-delà de ce respect formel tout à fait remarquable, sur la consistance réelle de la démarche impulsée par les IBW.

La préparation du CSLP a commencé dès la fin de l'année 1999, avec :

- en octobre 1999 la mise en place d'un Comité interministériel de lutte contre la pauvreté, présidé par le Premier ministre, qui s'est attaché aussitôt à réactualiser le programme national de lutte contre la pauvreté 1998-2001, présenté ci-dessus, et à proposer un plan d'action pour la période 2000-2002 ;
- en décembre 1999 l'organisation de Journées de Sensibilisation et de Concertation sur la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, auxquelles ont participé différents représentants de la société civile.

Au début de cette année ont été mis en place les autres comités chargés de l'élaboration et du suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté, à savoir :

- Le Comité d'orientation de la lutte contre la pauvreté (COLP) qui est composé de membres du Gouvernement, d'élus et de représentants de la société civile ;

- Le Comité des donateurs, présidé par le Ministre des Affaires Economiques et du Développement (MAED), et qui comprend le Commissaire aux DHLPI, les représentants des organisations internationales et bilatérales, présidé par le Ministre des Affaires économiques et du développement ;
- Le Comité technique de lutte contre la pauvreté qui comprend un Secrétariat de Coordination, 4 représentants de départements sectoriels, du Commissariat à la Sécurité Alimentaire, la Banque Centrale de Mauritanie et les présidents des groupes techniques thématiques ;
- Onze groupes techniques thématiques (GTT) : (i) potentiels de croissance et cadrage macroéconomique ; (ii) efficacité des dépenses publiques ; (iii) gouvernance, décentralisation, participation de la société civile ; (iv) infrastructures pour le développement ; (v) promotion du secteur privé ; (vi) développement rural et sécurité alimentaire ; (vii) développement urbain et filets de sécurité ; (viii) emploi, micro-finance, micro-entreprise, secteur informel, appui aux activités féminines ; (ix) éducation, alphabétisation ; (x) santé, nutrition ; (xi) analyse et suivi de la pauvreté.

Les rapports des groupes thématiques commençaient à être remis lors de la mission et le draft du CSLP devait être produit d'ici la fin de l'été, soit avec sans doute seulement deux à trois mois de retard par rapport au calendrier initial extrêmement serré.

Il était par ailleurs prévu pour la poursuite des travaux de rassembler les onze groupes techniques en quatre commissions, consacrées aux questions (i) de la croissance (cadrage macro-économique, infrastructures, secteur privé), (ii) de l'orientation de la croissance en faveur des pauvres (développement rural, désenclavement, micro-crédit, ...), (iii) de l'expansion des secteurs sociaux de base (santé, éducation, habitat social,...), (iv) des aspects institutionnels et de la bonne gouvernance.

Le CSLP, dont le draft n'était pas encore disponible au moment de la mission, devrait contenir trois grandes parties : un diagnostic de la situation passée et présente, les objectifs visés à l'horizon 2015 (accès universel aux soins et aux services de base, un taux de pauvreté ramené à 10%, ...), et les axes stratégiques pour atteindre ces objectifs.

Les axes stratégiques seraient les suivants :

- une accélération de la croissance, soutenue par le secteur privé, ce qui suppose des réformes en matière de droit des affaires et de fonctionnement de la justice, ainsi que des investissements dans les infrastructures économiques ;
- une croissance plus favorable aux pauvres : désenclavement des régions, réforme foncière, aménagements hydro-électriques, micro-crédit, sécurité alimentaire, micro-réalisations, ..
- une expansion des services sociaux de base : programmes d'habitat social, assainissement, santé, éducation, adduction d'eau, ...
- une amélioration de la gouvernance et une modernisation de l'administration : déconcentration, décentralisation, renforcement des capacités humaines,
- un renforcement de la société civile : appui au développement des ONG, liberté de la presse et liberté d'association, appui aux collectivités locales, ...
- un suivi et une analyse approfondie de la pauvreté.

C/ LES OBSTACLES A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

On se contente dans le cadre de cette étude d'évoquer ces problèmes qui mériteraient des analyses beaucoup plus approfondies.

1/ L'inefficacité de la dépense publique

Cette inefficacité est régulièrement dénoncée ; des revues des dépenses publiques devraient permettre de faire prochainement le point sur ces problèmes.

2/ Le manque d'ONG locales professionnelles

Des signes d'évolution encourageants sont à noter, mais au dire de la plupart des responsables rencontrés, seule une dizaine d'ONG mauritaniennes apparaissent suffisamment professionnelles pour que l'on puisse leur confier la gestion de projets importants.

3/ Des capacités locales très restreintes

On compte en 1998 24 000 fonctionnaires en Mauritanie, contre 20 000 5 ans auparavant. Même si elles sont en progression, les capacités administratives locales demeurent donc extrêmement réduites. Des efforts sont menés pour à la fois décentraliser le pouvoir, ce qui apparaît tout à fait souhaitable en Mauritanie sur un plan politique et social, et pour déconcentrer l'administration, ce qui peut paraître plus discutable. Compte tenu d'effectifs aussi limités, ne vaut-il pas mieux rechercher dans un premier temps une administration centrale performante ? Dispose-t-on vraiment des moyens d'animer des structures administratives régionales, exception faite de certaines administrations incontournables, telles que celles des impôts et de la trésorerie publique ? Si l'échelon local des communes est essentiel, car en prise directe avec les problèmes vécus par les populations, l'importance des échelons intermédiaires régionaux est moins évidente, la taille et le budget de ces structures demeurant sans nécessairement trop petits. L'une des questions les plus urgentes est d'accroître les finances communales, qui ne représentaient que 5 millions de dollars environ en 1998.

Les finances publiques communales en millions d'ouguiyas

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
RECETTES	767,2	834,3	876,3	1005,4	1178,5	1189,9
Recettes Propres	751,9	817,6	858,8	985,3	1155,0	1166,1
Subventions	15,3	16,7	17,5	20,1	23,5	23,8
DEPENSES	797,8	820,8	866,1	835,5	1160,0	1185,1
-Personnel	183,5	188,8	199,2	192,2	266,8	272,6
-Biens et Services	279,2	287,3	303,1	292,4	406,0	414,8
-Biens d'Equipements	335,1	344,7	363,7	350,9	487,2	497,7

4/ Les stratégies foncières

Le problème foncier se pose à la fois au niveau de l'exploitation des terres agricoles et de l'aménagement des zones urbaines. Ce second point est évoqué dans un récent aide-mémoire de l'AFD, relatif à un projet urbain sur Nouakchott :

« les problèmes en matière de gestion foncière posent un problème majeur : les terrains sont distribués par le représentant de l'Etat, de façon indépendante des collectivités locales et de

toute considération en matière de planification ou de gestion urbaine. On trouve ainsi en première couronne de l'agglomération de Nouakchott des dizaines d'hectares de terrains inoccupés, mais lotis, tandis que les populations les plus défavorisées – migrants récents, déguerpis – sont rejetées en périphérie plus éloignée, dans des zones sans aucun aménagement ou équipement ..

Ce processus – dont l'élément moteur est l'appropriation foncière et la spéculation – se traduit notamment par une consommation de sol extrêmement élevée qui induit des coûts d'urbanisation démesurés... »

5/ Le manque d'informations qualitatives

Si le taux d'accès aux services de bases est allé indiscutablement en s'accroissant, pour nombre d'interlocuteurs rencontrés, la qualité des services fournis, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, seraient allés en se dégradant. Ainsi le nombre d'inscrits au bac est passé de moins d'un millier dans les années 70 à plus de 15 000 actuellement, tandis que le nombre d'admis progressait beaucoup plus lentement.

La prochaine enquête auprès des ménages devrait s'efforcer d'intégrer une approche plus qualitative, en particulier sur les degrés de satisfaction des ménages au sujet de la prestation des services publics.

CONCLUSIONS

A/ AU SUJET DE LA PERIODE INTERIMAIRE

Cette période, qui sera sans doute dans la plupart des pays très courte, d'un ou deux ans tout au plus, est cruciale : c'est, en un certain sens, le moment ou jamais de faire passer des réformes structurelles déterminantes, en particulier dans le domaine de la gestion de la dépense publique. Cette période doit donc être mise à profit pour faire avancer un programme de réformes ou de mesures précises, même si l'on ne disposera sans doute pas du temps nécessaire pour s'assurer de l'application effective des mesures engagées.

B/ AU SUJET DE LA DEMARCHE IDA – FMI

1/ L'appréciation du long terme

Le cœur de l'initiative HIPC réside dans la soutenabilité de la dette extérieure sur le long terme : le service de la dette des PPTTE sera en effet considérablement réduit pour les quinze à vingt ans à venir. Mais l'évaluation ex ante de cette soutenabilité est un exercice hautement périlleux : les marges d'incertitude d'une projection macro-économique d'une petite économie très endettée sont beaucoup plus larges que celles qui concerneraient une économie d'un pays développé, beaucoup plus complexe, mais également beaucoup plus stable. En définitive, cette initiative qui présente l'intérêt majeur de porter sur le long terme, de dégager l'horizon macroéconomique sur une ou deux décennies, ne peut être sérieusement appréhendée que sur le court ou le moyen terme, ce qui fragilise forcément l'exercice.

2/ Le rôle de l'évolution des ressources budgétaires devrait être mieux marqué

En se contentant d'un seul scénario d'évolution budgétaire à long terme, en outre relativement « laxiste » en Mauritanie¹⁸, les IBW risquent d'atténuer les nécessaires efforts dans les trois domaines clefs de la gestion des finances publiques -fiscalité / dette intérieure / dépense publique- pour ne se focaliser que sur la seule marge dégagée par l'initiative de réduction de la dette. Or, tout au moins en Mauritanie, l'impact de la réduction de la dette, aussi conséquent soit-il, n'est pas de la même ampleur que ce qui sépare une politique budgétaire active et rigoureuse d'une politique laxiste.

C/ AU SUJET DE LA POSITION FRANÇAISE

Principal bailleur de fonds en Mauritanie comme dans nombre de pays africains très endettés, (au travers de son aide bilatérale et de sa participation aux aides multilatérales de l'Union Européenne, de la Banque Mondiale et de la BAD), la France est en droit de se forger sa propre doctrine au sujet de l'effort de réduction de la dette, tout en s'inscrivant dans la logique générale impulsée par les IBW. Cette doctrine semble se dessiner sous la forme de refinancements en dons des échéances dues, afin de disposer d'un meilleur contrôle des points d'affectation des efforts consentis.

¹⁸ Ce scénario se fonde en effet sur une diminution sensible de la part des recettes publiques (hors dons) dans le PIB, de 27,7% en 1999 à 23,7% en moyenne entre 2008 et 2017 (cf. *annexe 1*).

1/ L'affectation de la marge budgétaire dégagée par l'annulation de la dette ou des dons de refinancement

Cette question n'avait pas encore été envisagée en Mauritanie lors de la mission, tant au niveau des autorités mauritaniennes qu'au niveau de la Banque Mondiale. Elle n'est en fait réellement posée que par la France. Pour les interlocuteurs rencontrés, conformément à ce qui a été annoncé par les IBW, l'évaluation du programme de politique économique et sociale défini dans le CSLP se fera ex-post, et seules s'imposeront quelques règles sur la répartition générale de l'enveloppe budgétaire et la poursuite de certaines réformes structurelles.

De la simulation effectuée dans le quatrième chapitre, il ressort que l'allocation de la marge budgétaire ne devrait pas être décrétée à l'avance ; il paraît impératif de tenir compte de l'évolution du contexte macro-économique et budgétaire. Les trois indicateurs que sont le taux de pression fiscale, la variation du stock de dette intérieure et le volume des dépenses publiques dans les domaines de la lutte contre la pauvreté sont déterminants sur les modalités d'exécution de la politique française de réduction de la dette. Dans un contexte d'évolution défavorable, il paraît en effet logique d'affecter en totalité l'enveloppe de refinancements en dons aux dépenses courantes à finalité de réduction de la pauvreté, sous réserve peut-être que ces dépenses soient jugées efficaces et correctement gérées ; dans un contexte favorable, elle pourrait en revanche être affectée en totalité à de nouvelles dépenses d'investissements.

2/ Financement de la croissance économique ou de la réduction de la pauvreté : un débat économique réel

Contrairement aux apparences, c'est-à-dire aux références incessantes à la thématique de la lutte contre la pauvreté, les autorités en place demeurent enclines à privilégier des domaines d'action politique centrés sur l'intérêt économique général, ou encore sur les intérêts des couches de population urbaine les plus favorisées, plutôt que des projets centrés sur les couches de population les plus défavorisées. Dans les documents de politique économique, les termes du débat sont bien posés, comme en témoigne le Programme National de lutte contre la pauvreté de 1998. Mais au final, très peu de décideurs paraissent convaincus de cette analyse, comme le montre l'idée très largement partagée de poursuivre une politique monétaire de soutien du change de la devise locale, bien que cette dernière soit sans nul doute beaucoup plus favorable aux intérêts des populations les plus aisées, qui consomment en grande partie des biens importés.

Aussi, pour ce qui concerne l'effort français, si le contexte budgétaire est favorable, il paraît préférable – comme cela semble d'ailleurs prévu – d'affecter la totalité des refinancements pour des dépenses supplémentaires à des dépenses sociales qui ciblent les populations les plus défavorisées.