

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

Honneur - Fraternité - Justice



CADRE DE DEPENSES A MOYEN TERME GLOBAL 2004-06

LISTE DES ABREVIATIONS

1 AF	: Première Année du Fondamentale
AFRICATEC	: Centres régionaux d'assistance techniques en Afrique/Initiative du Fonds Monétaire International
ANEPA	: Agence Nationale d'Eau potable et de l'Assainissement
BAD	: Banque Africaine de Développement
BCM	: Banque Centrale de Mauritanie
BIC	: Bénéfice Industriel et Commercial
BP	: Balance des paiements
CA	: Chiffres d'affaires
CASRP	: Crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté
CDHLCPI	: Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'Insertion
CMAP	: Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques
CSA	: Commissariat à la Sécurité Alimentaire
CAMEC	: Centrale des Achats de Médicaments
CFAA	: Country Financial Accountability Assessment
CDMT	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CSLP	: Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté
DGE	: Direction des Grandes Entreprises
DGI	: Direction Générale des Impôts
DTCI	: Droits et Taxes sur le Commerce International
EPCV	: Enquête Permanente sur les Conditions de Vie des Ménages
FRPC	: Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GASP	: Groupe d'Appui pour le Suivi de la Pauvreté
IDE	: Investissements Directs Etrangers
IGR	: Impôt général sur le Revenu
IRCM	: Impôt sur les Revenus des Capitaux mobiliers
ITS	: Impôts sur le Traitement et Salaire
IMF	: Impôt Minimum Forfaitaire
IRF	: Impôt sur le Revenu Foncier
MAURITEL	: Mauritanienne de Télécommunication
MMI	: Ministère des Mines et de l'Industrie

MEH	: Ministère de l'Hydraulique et de l'Energie
MJ	: Ministère de la Justice
MEN	: Ministère de l'Education Nationale
MET	: Ministère de l'Equipeement et du Transport
MDRE	: Ministère du Développement Rural et de l'Environnement
MFPTJS	: Ministère de la Fonction Publique, du Travail, de la Jeunesse et du Sport
MSAS	: Ministère de la Santé et des Affaires Sociales
NTIC	: Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OMD	: Objectifs du millénaire pour le Développement
PNDSE	: Programme National de Dépenses du Système de l'Education
PPTE	: Pays Pauvres Très Endettés
PCLCP	: Programmes ciblés de lutte contre la pauvreté
PARSEAE	: Projet d'Appui à la Réforme des secteurs de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Energie
PGRNP	: Projet de Gestion des Ressources Naturelles en Zones Pluviales
PDIAIM	: Programme de Développement Intégré de l'Agriculture Irriguée en Mauritanie
PACAD	: Programme d'Appui aux Coopératives en difficulté
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
RONC	: Rapport sur l'Observatoire des Normes et des Codes
SAN	: Société des Abattoirs de Nouakchott
SEAE0	: Secrétariat d'Etat à l'Alphabétisation et à l'Enseignement Originel
SECF	: Secrétariat d'Etat à la Condition Féminine
SNIM	: Société Nationale Industrielle et Minière
SOMELEC	: Société Mauritanienne d'Electricité
SNDE	: Société National de l'Eau
SYPSIM	: Système informatisé de Programmation et de Suivi des Investissements publics
TCA	: Taxes sur le Chiffre d'Affaires
TC	: Taxe sur la Consommation
TPS	: Taxes sur les prestations de Service

TPP	: Taxe sur les produits pétroliers
TEMI	: Taux Effectif Marginal d'Imposition
TVA	: Taxe sur la valeur ajoutée
TOFE	: Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UE	: Union Européenne
UM	: Unité Monétaire

TABLE DES MATIERES

<i>INTRODUCTION</i>	7
<i>PERSPECTIVES MACROECONOMIQUES</i>	8
1.1 PERSPECTIVES DE CROISSANCE ECONOMIQUE	8
1.2 CADRE MACROECONOMIQUE	10
<i>Cadre macrobudgétaire</i>	13
1.3 Recettes budgétaires	13
1.4 Solde budgétaire et financement	18
1.4.1 Solde budgétaire	18
1.4.2 Aide extérieure	18
1.4.3 Allègement de la dette.....	20
1.4.4 Financement intérieur.....	20
1.5 Dépenses globales	20
1.5.1 Les dépenses de personnel	21
1.5.2 Les dépenses de matériel.....	22
1.5.3 Les transferts courants.....	23
1.5.4 Les dépenses d'investissement.....	23
<i>Enveloppes budgétaires sectorielles</i>	24
1.6 LES PRINCIPES DE L'ARBITRAGE	24
1.7 ENVELOPPES SECTORIELLES DE RESSOURCES	27
<i>Allocations intrasectorielles 2004-2006</i>	30
1.8 L'EDUCATION	30
1.9 LA SANTE	32
1.10 LE DEVELOPPEMENT RURAL	34
1.11 LE TRANSPORT	35
<i>Perspectives pour le CDMT global</i>	38
1.12 LA MISE EN ŒUVRE	38
1.13 LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE	38
1.14 LA REACTUALISATION DU CDMT	39
<i>Annexes</i>	41
1.15 ANNEXE 1 : DEPENSES EN % PIB	41
1.16 ANNEXE 2 : TAUX DE FONCTIONNEMENT	42

TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableau 1 : Contribution sectorielle à la croissance réelle, 1998-2002	9
Tableau 2 : Projections du PIB 2003-2006	10
Tableau 3 : Indicateurs de performance 2003-2006.....	12
Tableau 4 : Evolution récente des recettes fiscales	14
Tableau 5: Prévisions de recettes 2004-06.....	17
Tableau 6: Déficit budgétaire 2004-06.....	18
Tableau 7 : Financement extérieur 2004-06 (en millions de \$US)	20
Tableau 8 : Ressources PPTE, 2004-06	20
Tableau 9 : Enveloppes globales de dépenses 2003-06	23
Tableau 10 : Structure sectorielle de la dépense programmée en 2003	25
Tableau 11: Pourcentage de la dépense à affecter, 2004-06	26
Tableau 12 : Ventilation sectorielle des dépenses.....	27
Tableau 13: Ventilation des dépenses de fonctionnement	28
Tableau 14 : Ventilation sectorielle des investissements	29
Tableau 15: Répartition par niveau du budget de fonctionnement de l'éducation (en millions UM).....	31
Tableau 16 : Répartition par niveau du budget d'investissement de l'éducation (en millions UM).....	32
Tableau 17: Répartition par niveau du budget global de l'éducation (en millions UM).....	32
Tableau 18 : Répartition du budget de la santé selon les axes de la stratégie sectorielle (en milliers UM).....	34
Tableau 19 : Ventilation des dépenses de développement rural	35
Tableau 20 : Programmation sectorielle 2004-06	37
Figure 1 : Croissance réelle 1992-2002.....	8
Figure 2 : Comparaison internationale de la pression fiscale et du taux de recettes.....	15
Figure 3 : Comparaisons entre prévisions et réalisations de recettes.....	15
Figure 4: Déficit public moyen 1992-2001 en Afrique.....	18
Figure 5 : Evolution du financement extérieur 2000-03	19
Figure 6 : Evolution de la dépense publique	21
Figure 7 : Evolution comparative des dépenses salariales	22

INTRODUCTION

1. L'élaboration du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté est un tournant important de la conduite de la politique de développement du pays. D'abord parce qu'il définit une stratégie intégrée de développement, construite à partir d'un consensus entre les acteurs nationaux. Ensuite parce qu'il permet de hiérarchiser clairement les priorités nationales de développement. Enfin, parce qu'il devient le cadre de la programmation budgétaire et de la coordination de l'aide extérieure.
2. Depuis l'adoption du CSLP et en vue de le rendre parfaitement opérationnel, le Gouvernement a lancé la préparation des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) sectoriels en commençant par les secteurs prioritaires notamment l'éducation et la santé. Cet exercice permet d'améliorer l'efficacité de l'allocation de la dépense publique et de créer les conditions pour l'efficacité de la mise en œuvre. Il prépare le changement d'approche sectorielle passant de la budgétisation des intrants à celle basée sur la performance.
3. Par la suite, les CDMTs ont été élaborés pour les secteurs de développement urbain, de développement rural, des infrastructures de transport et ont été initiés pour les secteurs de l'hydraulique, de l'énergie rurale et des pêches.
4. Toutefois l'intégration de ces CDMTs sectoriels dans le budget de l'Etat s'est trouvée naturellement contrainte par l'absence de prise en considération de la contrainte macroéconomique. Lorsque l'accroissement de la dépense sectorielle requis par l'un des CDMTs est supérieur à celle de toute l'enveloppe globale de dépenses, il devient impossible de le prendre totalement en compte lors de la préparation du budget. Par ailleurs, la cohérence intersectorielle peut difficilement être assurée lorsque la programmation reste compartimentée.
5. Cette situation a conduit le Gouvernement à s'engager dans l'élaboration d'un CDMT global qui permette de définir les enveloppes globales à partir du cadre macroéconomique et qui assure l'allocation intersectorielle sur la base des priorités nationales inscrites dans le CSLP et des capacités de mise en œuvre.
6. Le présent rapport porte sur le CDMT global. Il présente d'abord le cadre macroéconomique (chapitre 1) à partir duquel la programmation budgétaire des enveloppes globales est réalisée (chapitre 2). Ensuite, l'allocation intersectorielle est élaborée sur la base de l'analyse de la structure actuelle, du degré de priorité du secteur, du déficit entre les objectifs et le bilan, de ses performances et des comparaisons internationales (chapitre 3). Pour les secteurs disposant de CDMTs, le rapport présentera la ventilation intra-sectorielle. Enfin, les perspectives pour le CDMT global seront présentées (Chapitre 4).

PERSPECTIVES MACROECONOMIQUES

7. En vue d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté, le CSLP se fixe comme objectifs le maintien de la stabilité macroéconomique, l'accélération de la croissance économique, et la réduction des inégalités en agissant aussi bien en amont du processus de production sur la dotation factorielle et la productivité des pauvres qu'en aval à travers une politique budgétaire favorable par l'amélioration de l'équité fiscale et l'augmentation des dépenses de réduction de la pauvreté.

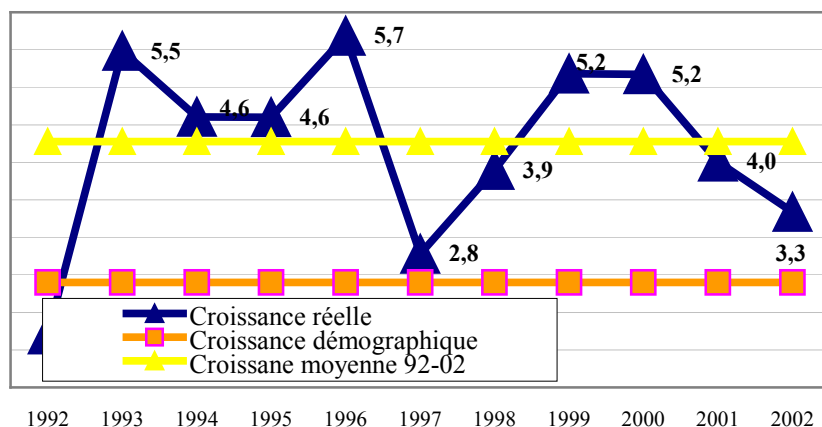
8. L'évolution de ces agrégats budgétaires dépend des perspectives de croissance qui sont déterminantes pour le niveau de revenus de l'Etat, mais aussi des prix et du financement (extérieur et intérieur, public et privé) qui sont des éléments essentiels à prendre en considération lors de la programmation budgétaire. Les sections suivantes présentent les principaux messages sur les perspectives de croissance et sur le cadre macroéconomique.

1.1 PERSPECTIVES DE CROISSANCE ECONOMIQUE

9. Le CSLP se fixe comme objectif de réduire l'incidence de la pauvreté à 16,9% à l'horizon 2015. La valeur ciblée de cet indicateur par les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) est de 28,3% soit la moitié de sa valeur en 1990. Plusieurs travaux empiriques récents montrent que l'évolution de la pauvreté peut-être décomposée en effets de croissance et d'inégalité. L'analyse des données de l'EPCV2000 montre que l'élasticité de l'incidence de la pauvreté par rapport au PIB par tête est de -1,2% (un point de croissance par tête réduit de 1,2% l'incidence de la pauvreté soit environ 0,5 point de celle-ci). En faisant l'hypothèse que la distribution de revenus¹ et la croissance démographique restent inchangées, le niveau moyen requis de croissance réelle est de 4,4% pour maintenir le stock de pauvres, de 4,8% pour atteindre les OMD et de 6,5% pour les objectifs du CSLP.

10. La croissance économique s'est située autour de 4,5% sur la dernière décennie permettant d'accroître la richesse intérieure par tête de 2,1% par an en moyenne. Cette performance est légèrement supérieure au plancher de stabilisation du stock des pauvres bien que la croissance ait été inférieure à ce niveau depuis l'adoption du CSLP.

Figure 1 : Croissance réelle 1992-2002



¹ Une telle évolution ne serait pas compatible avec le ciblage de la pauvreté recherché dans le CSLP et dans les programmes de dépenses publiques. Toutefois, l'évolution entre 1996 et 2000 ainsi que le niveau actuel de l'inégalité suggèrent qu'il sera difficile d'améliorer de façon significative la distribution de revenus.

11. Cette dynamique est marquée par (i) la forte variabilité de la croissance qui traduit la vulnérabilité de l'économie face aux chocs exogènes notamment en raison de l'étroitesse de la base productive et d'exportation, (ii) le dynamisme du secteur des services qui a contribué à la croissance en moyenne à 85% sur les 5 dernières années bénéficiant des réformes structurelles et des politiques de développement urbain et de promotion du tourisme, et (iii) la contraction des exportations qui se traduit par une contribution moyenne négative à la croissance de 0,4% sur la même période du secteur minier. La production du secteur rural, principale source de revenus dans un milieu où vivent 80% des pauvres², a progressé en moyenne de 1,3% entre 1997 et 2002 ce qui est en deçà de la croissance démographique, avec une récession de l'agriculture³ de 3,7% sur la même période.

Tableau 1 : Contribution sectorielle à la croissance réelle, 1998-2002

Contribution à la croissance réelle	1998	1999	2000	2001	2002	Moyenne 98-02	Ecart type 98-02
Secteur primaire	0,9	1,1	0,1	-0,2	-0,4	0,3	0,7
Agriculture	0,4	0,4	-0,4	-0,6	-0,5	-0,1	0,5
Élevage	0,5	0,6	0,5	0,6	0	0,4	0,3
Pêche artisanale	0	0,1	0	-0,1	0	0,0	0,1
Secteur secondaire	-0,5	0,5	2,0	0,5	-0,1	0,5	0,9
Mines	-0,4	-1,1	1,0	-0,9	-0,8	-0,4	0,8
Industries manufacturières	-0,2	0,5	0,2	0,4	-0,2	0,1	0,3
Pêche industrielle	-0,1	0,4	0,0	0,2	-0,5	0,0	0,3
Autres industries et artisanat	-0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2
Bâtiment et travaux publics	0,1	1,1	0,8	1	0,9	0,8	0,4
Secteur tertiaire	3,1	3,6	3,2	3,6	3,8	3,5	0,3
Transport et télécommunications	0,8	1,2	1	1,4	1,5	1,2	0,3
Commerce, restaurants et hôtels	0,9	1,5	0,9	0,8	0,9	1,0	0,3
Autres services privés	-0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
Administration publique	1,7	0,5	1	1,2	1,2	1,1	0,4
PIB au coût des facteurs	3,6	5,1	5,3	3,9	3,3	4,2	0,9
Impôts indirects nets de subventions	0,3	0,1	-0,1	0,5	0,1	0,2	0,2
PIB au prix du marché	3,9	5,2	5,2	4,4	3,3	4,4	0,8
Taux de contribution du tertiaire à la croissance au coût des facteurs	86,1	70,6	60,4	92,3	115,2	84,9	21,1

Source : IMF/Nos calculs

12. L'évolution récente met en évidence la nécessité d'accélérer la croissance et d'améliorer la distribution de richesses, et confirme les orientations du CSLP. Le dernier rapport de suivi de la mise en œuvre du CSLP se fixe comme objectifs de réaliser une croissance moyenne de 6,6% sur la période 2003-06.

13. Cette accélération de la croissance économique sera recherchée à travers (i) la poursuite d'une politique budgétaire expansionniste visant à stimuler la demande intérieure et à améliorer la productivité de l'économie et sa compétitivité de long terme notamment par les investissements dans les infrastructures structurantes (routes, aéroports, énergie, hydraulique, NTIC etc.) et dans les secteurs sociaux (éducation et formation, santé, alphabétisation et

² Aucune analyse rigoureuse n'a encore été conduite sur le lien entre la structure sectorielle de la croissance et la dynamique de la pauvreté. Toutefois dans le rapport du groupe thématique du CSLP « analyse et suivi de la pauvreté » une décomposition par milieu et entre croissance et inégalité a été réalisée (GASP 2002).

³ Le groupe « indépendants agricoles » étant le plus pauvre avec une incidence de 70,5% en 2000, cette évolution du secteur risque de dégrader leur situation et d'augmenter la sévérité de la pauvreté.

culture), (ii) la conduite d'une politique monétaire assurant le maintien de la stabilité macroéconomique et stimulant l'investissement privé, (iii) la mise en œuvre du plan d'actions pour le renforcement de la compétitivité de l'économie et son intégration commerciale avec la conduite de réformes structurelles (transports, électricité et NTIC) et institutionnelles (facilitation du commerce, institutions de promotion des exportations) et la valorisation du potentiel de croissance des secteurs d'exportations (agriculture, élevage, pêches, tourisme, mines et hydrocarbures), (iv) la promotion du secteur privé, et (iv) la mise en œuvre des politiques sectorielles.

14. Au cours de la période 2003-06, la croissance sera tirée par : i) l'activité minière avec l'accroissement des capacités de production et l'amélioration de la productivité de la SNIM⁴, ii) le secteur des transports et télécommunications qui bénéficiera pour le premier sous-secteur de la réalisation des routes de liaison au Mali et au Maroc et pour le second de l'expansion des services NTIC dans le pays, iii) les secteurs liés au tourisme, commerce et bâtiments, iv) le démarrage de l'exploitation pétrolière prévue au début de l'année 2006 qui contribuera à hauteur de 3,5% à la croissance la première année (effet de niveau) et v) le secteur de l'élevage.

15. Sur cette période, la progression des prix au producteur devrait rester modérée passant de 4,6% à 2,8% compte tenu de l'évolution attendue des prix à l'exportation et de la progression de l'offre dans le secteur primaire. Le PIB croîtrait de 10,4% en moyenne sur la période.

Tableau 2 : Projections du PIB 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
Croissance réelle (en %)	5,4	6,1	6,0	9,0
Secteur rural	2,9	4,2	3,0	3,0
Secteur secondaire	6,0	8,3	8,0	18,7
Secteur Tertiaire	7,0	7,2	7,2	7,5
Croissance réelle par tête (en %)	2,9	3,6	3,5	6,4
PIB nominal (en Md UM)	296	326	357	400
Croissance nominale (en %)	10,2	9,8	9,6	12,0
Déflateur (var en %)	4,6	3,5	3,4	2,8
PIB par tête (UM courants)	115 422	123 785	132 506	144 943
PIB tête (\$ courants)	431	454	476	511

Source : IMF/nos calculs

1.2 CADRE MACROECONOMIQUE⁵

16. **La politique budgétaire**, instrument par excellence d'intervention de l'Etat pour la réduction de la pauvreté, a été marquée ces dernières années par i) les réformes fiscales (tarifaire, directe et indirecte) visant la libéralisation du commerce, la simplification et l'allègement du système, et l'élargissement de l'assiette, et ii) l'augmentation des dépenses, en particulier celles de réduction de la pauvreté qui passent de 9,6% à 10,6% du PIB entre 1999 et 2002, suite à l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée (atteinte du point d'achèvement en juillet 2003) qui a permis de dégager des ressources additionnelles.

⁴ Dans le cadre des prévisions actuelles, seule la valeur ajoutée de la SNIM est prise en considération. Toutefois, les travaux actuels sur les sources de croissance dans le secteur minier permettront d'estimer les effets de l'exploration minière mais aussi les perspectives d'exploitation du cuivre d'Akjoujt, de l'or de Tasiast et du phosphate de Bofal.

⁵ Cette partie du cadre macroéconomique retrace les prévisions faites conjointement par le Gouvernement et le FMI dans le cadre de la préparation de la FRPC et ne prend pas en compte l'impact des ajustements opérés dans le chapitre suivant. La révision du cadrage prévue en septembre 2003 devrait prendre cela en considération.

17. Dans le moyen terme, les efforts (cf. infra) porteront sur : i) la mobilisation des ressources notamment fiscales en élargissant l'assiette et en améliorant le recouvrement tout en réduisant les coûts de transaction pour le secteur privé et les distorsions du système actuel, ii) le maintien du taux actuel de dépenses publiques pour soutenir la mise en œuvre du CSLP et l'atteinte des OMDs, et iii) la conduite de réformes budgétaires visant à améliorer l'allocation et la qualité de l'exécution des dépenses publiques. Le déficit public devrait se situer autour de 3% et sera financé par les ressources additionnelles de l'Initiative PPTTE renforcée et par l'aide publique au développement.

18. L'évolution sur les trois dernières années du **commerce extérieur** montre une détérioration de la balance commerciale en raison i) d'une part de la contraction des exportations⁶ en volume notamment de fer compte tenu de la conjoncture internationale défavorable à partir de 2001 mais aussi de difficultés connues par l'entreprise, ii) et d'autre part de l'augmentation des importations due, en particulier, à la forte progression du taux d'investissement tant public, passé de 7,4 à 10,8% du PIB sur la période, que (et surtout) privé avec l'expansion du secteur des télécommunications et l'exploration minière qui s'est située en moyenne autour de 20,7%. Le solde commercial est déficitaire à hauteur de 88 millions de \$US en 2002 (contre un excédent de 8,5 millions USD en 2000). Le déficit de la balance des biens et services non facteurs se creuse davantage passant de 144 à 281 millions de \$US sur la période.

19. Le Gouvernement a adopté en mai 2002 un plan d'actions visant le renforcement de la compétitivité de l'économie et son intégration commerciale. Les principales mesures portent sur : i) la poursuite des réformes structurelles notamment dans les secteurs d'infrastructures⁷, ii) la modernisation des douanes avec le renforcement de l'interface avec le secteur privé, l'introduction de la sélectivité dans les contrôles a priori et la poursuite de l'informatisation avec l'introduction de l'EDI, iii) la mise en place des institutions favorables au développement du commerce avec le renforcement du système de normalisation et du contrôle de qualité, le développement du système d'information commerciale et de la visibilité des produits mauritaniens, et l'introduction d'organismes de promotion des exportations en suivant une démarche progressive, iv) la diversification des exportations notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et des services (tourisme, télé-travail etc.), et v) l'amélioration de l'intégration des secteurs actuels d'exportations dans l'économie.

20. Les prévisions à moyen terme des exportations restent conservatrices et tablent principalement sur la progression des exportations de la SNIM et le début de l'exploitation pétrolière prévue en 2006. Elles devraient progresser en moyenne de 7,3% sur les deux premières années et augmenter de 50% avec les exportations du pétrole. Dans le même temps, les importations continueront à augmenter pour se rétrécir en 2006 avec la fin de la préparation de la production pétrolière. Cette évolution se traduira par une détérioration du déficit commercial en début de période, qui se situera à 145,2 millions de \$US en 2005, et le retour à l'excédent en 2006.

21. Cette dynamique s'est traduite aussi par une aggravation du **déficit courant extérieur**, malgré la hausse de la compensation financière de l'Union Européenne au titre de l'accord de pêche qui a été décaissée en 2002. Celle-ci se poursuivra pour se situer autour de 7% en

⁶ Ces données ne prennent pas en considération les échanges informels notamment les exportations non traditionnelles (élevage estimé à 3% des exportations totales par l'étude sur la compétitivité, produits manufacturés, gypse etc.) et les importations non déclarées.

⁷ Libéralisation effective du transport terrestre, introduction du partenariat public/privé dans la gestion portuaire et renforcement de la qualité et de la compétitivité de ces services, renforcement de la concurrence dans les télécommunications, le transport aérien et la distribution des hydrocarbures etc.

excluant les transferts officiels et les importations liées à l'activité pétrolière⁸ qui est financée sur des investissements directs étrangers (IDE). Toutefois, en intégrant cette dernière, le déficit courant serait en moyenne autour de 23,8% sur la période 2004-06. (*Rajouter les données sur les transferts officiels = dons + assistance PPTE*)

22. Les **IDE** ont enregistré une nette accélération avec l'amélioration de l'environnement général des affaires, la réforme du secteur des télécommunications et l'adoption des codes minier et pétrolier. En effet, les flux sont passés d'un niveau quasi-nul en 1999 à près de 120 millions de \$US entre 1999 et 2002 principalement dans les secteurs des télécommunications, des mines et du pétrole. Des investisseurs étrangers sont engagés, dans une moindre mesure, dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, de la pêche, et des services (banques, assurance, tourisme). Cette tendance se poursuivra notamment avec la préparation de l'exploitation pétrolière, l'exploration minière et la poursuite des réformes structurelles. Les IDE se situeront en moyenne à 19,6% du PIB sur la période.

23. La Mauritanie a atteint le point d'achèvement pour l'Initiative PPTE renforcée en juin 2002, obtenu des annulations de **dette** au Club de Paris en juillet 2002 et signé la quasi-totalité des accords d'allègement avec ses créanciers. Ceci lui permettra de dégager un financement additionnel de la balance de paiements de plus de 60 millions de \$US et de réduire le ratio de solvabilité (service de la dette rapporté aux exportations) de plus de 10 points le ramenant autour de 10% et de desserrer la contrainte budgétaire. Dans le même temps, elle poursuivra une politique prudente d'endettement en diminuant le stock de la dette et en recourant exclusivement à des ressources concessionnelles.

24. Sur la période, la balance de paiements restera déficitaire avec, toutefois, une amélioration progressive. Cette évolution ne favorisera pas l'accumulation de réserves de change dont la couverture des importations passera de 7,2 à 5,1 mois entre 2003 et 2006. La gestion du taux de change sera renforcée par un meilleur fonctionnement du marché, la correction des déséquilibres entre l'offre et la demande pour réduire les actions spéculatives et le maintien d'un taux nominal compatible avec les objectifs de compétitivité externe de l'économie.

25. La politique monétaire permettra d'assurer la stabilité des prix (environ 3,5% en moyenne sur la période contre 5,2% sur les 3 dernières années) à travers une évolution des agrégats monétaires similaire à la croissance nominale. Ainsi, la profondeur financière (M2/PIB) se maintiendra autour de 16%. Le crédit à l'économie progressera de 15% par an. La situation nette du Gouvernement continuera à se renforcer avec d'une part l'augmentation des dépôts de l'Etat à la Banque Centrale et d'autre part la réduction de l'encours des bons du Trésor suite au rapatriement des dépôts de l'Etat auprès du secteur bancaire.

Tableau 3 : Indicateurs de performance 2003-2006

	2002	2003	2004	2005	2006
Taux de croissance réelle	3,3	5,4	6,1	6,0	9,0
Taux d'inflation	4	6,4	3,7	3,5	3,5
Solde budgétaire en % PIB (hors dons)	6,2	-2,1	-2,9	-3,2	-3,3
Solde courant hors transferts officiels et pétrole en % PIB	-0,6	-9,5	-8,0	-7,1	-4,6
Réserves brutes (en mois d'importations inclus pétrole)	7,2	5,4	4,7	4,0	5,1

⁸ Le cadrage reconduit le niveau du déficit courant bien que l'on table sur une baisse de la compensation financière à partir de 2006 et sur une augmentation de l'absorption publique.

CADRE MACROBUDGETAIRE

26. La programmation budgétaire se fonde sur : i) la détermination des revenus de l'Etat (section 1), ii) la fixation du déficit budgétaire (section 2), et donc du taux de dépenses, en cohérence avec le cadre macroéconomique et iii) le calcul des enveloppes globales (section 3) en tenant compte des objectifs de la politique budgétaire.

1.3 Recettes budgétaires

27. Sur la dernière décennie, plusieurs réformes ont été conduites portant sur la fiscalité directe et indirecte visant à libéraliser les échanges, renforcer la compétitivité de l'économie, simplifier et accroître la transparence du système fiscal, et améliorer le rendement.

28. Dans le domaine de la fiscalité directe, les principales mesures ont porté sur : i) l'allègement de la fiscalité avec la réduction progressive du taux du BIC passé de 40 à 20% sur la période 2001-03, l'augmentation de la déductibilité de l'IMF de 25 à 100%, l'extension du report du déficit jusqu'à la 5^{ème} année, l'introduction de l'amortissement accéléré, l'unification du taux de droit d'enregistrement à 0,5% (effet régressif sur les petites entreprises), la suppression du droit proportionnel de la patente, la baisse de l'IRF à 6% en 2002 et de l'ITS (15% avec abattement de 10 000 UM) pour les bas salaires en 2003 ; ii) la simplification du système avec l'élimination du régime simplifié d'imposition des entreprises (entre le forfait et le réel), la réduction des tranches pour le forfait BIC et l'ITS ; iii) l'élargissement de l'assiette avec l'élimination des exonérations, la révision du code de l'investissement supprimant les avantages fiscaux et la fiscalisation des marchés publics ; et iv) le renforcement de l'administration fiscale par la réorganisation de la DGI, la mise en place d'une DGE et le transfert du recouvrement.

29. Ces réformes se sont traduites par : i) une baisse du rendement des impôts sur les revenus et les bénéfices passant de 4,8% à 4,5% du PIB entre 1999 et 2002 qui est moins importante que l'allègement des taux ce qui dénote d'un réel élargissement de l'assiette fiscale, et ii) l'amélioration de la compétitivité des entreprises avec une baisse du taux effectif marginal d'imposition (TEMI) qui le rapproche de ceux du Maroc et de la Tunisie⁹.

30. Dans le domaine de la fiscalité indirecte, les modifications principales concernent : i) l'introduction de la TVA en 1995 en remplacement de la TCA qui est une taxation perverse avec des effets en cascade et l'amélioration progressive de ce régime avec la mise en place de mesures administratives, l'unification des taux en 2001 et l'introduction du mécanisme de remboursement de la TVA sur les investissements ; ii) le maintien de la TCA sur l'activité de la SNIM qui est orientée vers l'exportation avec un taux passant de 10 à 9,5% avec l'intégration au régime de droit commun des activités non liées à l'exploitation minière ; iii) la conduite d'une réforme tarifaire à partir de 1997 avec la réduction du nombre de taux, l'alignement du droit fiscal à l'importation maximal à 20% et l'amélioration de la structure tarifaire en faisant baisser les droits sur les biens d'équipement ; et iv) l'élimination des droits à l'exportation pour le secteur des pêches et leur remplacement par le droit d'accès à la ressource.

31. L'introduction de la TVA ainsi que d'autres taxes (ciment, aéroport) a permis une progression rapide des taxes sur les biens et services qui a enregistré une progression sensible

⁹ Les TEMI ont été calculés, en intégrant les récentes modifications fiscales, dans le cadre du rapport économique («Country Economic Memorandum») élaboré en 2003 par la Banque Mondiale qui stipule que le TEMI est passé de 47,1 à 33,1% pour le secteur industriel et de 33,1 à 19% pour les services.

passant de 3,7 à 7,6% du PIB entre 1995 et 1999 avant de stagner à 7,2% (*expliquer cette baisse*) à partir de 2000, la réforme d'unification des taux ayant assuré la neutralité du rendement. S'agissant des droits et taxes sur le commerce international, leur part a considérablement baissé suite à la réforme fiscale. Ils s'élèvent en 2002 à 6,3 milliards d'UM soit 2,3% du PIB (contre 4,9% en 1996).

32. L'impact agrégé de ces réformes est une baisse significative de la pression fiscale qui passe de 18,0 à 14,4% entre 1994 et 2002 et qui devrait se poursuivre en 2003 compte tenu des réformes de l'ITS et du BIC. Toutefois, compte tenu de la comparabilité du TEMI par rapport aux pays de la sous-région, l'amélioration du rendement devrait se faire principalement par l'élargissement de l'assiette sans affecter la compétitivité des entreprises qui s'acquittent actuellement de leur fiscalité.

33. S'agissant de l'équité, il est important de souligner que le ratio fiscalité directe/indirecte est stable à hauteur de 50%, c'est-à-dire que près des 2/3 des revenus fiscaux proviennent de taxes qui affectent indifféremment les riches et les pauvres¹⁰.

Tableau 4 : Evolution récente des recettes fiscales

	1 994	1 995	1 996	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001	2 002
Recettes de l'Etat (en milliards UM)	29,5	33,3	44,8	45,3	51,7	56,6	58,7	52,6	101,1
Recettes fiscales	22,8	23,7	26,3	26,0	29,5	31,6	33,3	36,4	38,7
Impôts sur les revenus et bénéfices	7,4	8,2	7,4	8,3	9,1	9,9	10,6	11,3	12,1
Autres impôts directs	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6
Taxes sur les biens et services	4,7	7,5	10,9	11,8	14,3	15,8	16,5	18,2	19,5
Taxes sur le commerce international	10,1	7,5	7,4	5,4	5,6	5,4	5,5	6,1	6,3
Enregistrement et timbres	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
Variation annuelle	5,7	3,8	11,1	-1,2	13,7	7,1	5,4	9,2	6,2
Pression fiscale	18,0	17,1	17,2	15,6	15,6	15,3	14,5	14,5	14,4
Poids dans les recettes	77,2	71,1	58,7	57,3	57,1	55,9	56,8	69,2	38,2

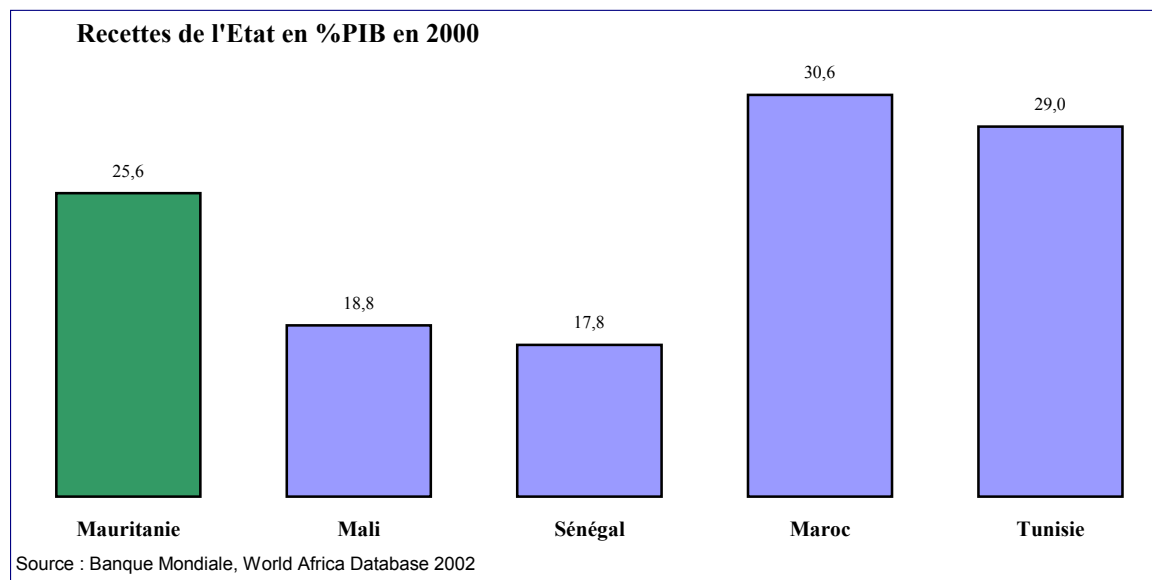
34. Les recettes non fiscales ont pris progressivement une part de plus en plus importante dans les revenus de l'Etat notamment avec l'accord de pêche conclu avec l'Union Européenne et reconduit en 2001 stipulant l'attribution d'une partie de l'effort de pêche permmissible à la flotte issue des pays de l'UE en contrepartie d'une compensation financière d'un montant de 53 millions d'écus en moyenne dans le premier et de 86 millions d'euros pour le dernier. Par ailleurs, la réforme de la fiscalité de la pêche avec l'institution d'un droit d'accès à la ressource en remplacement des droits à l'exportation a accéléré la modification des recettes de l'Etat en faveur de celles non fiscales. Enfin, l'Initiative PPTE, le développement de l'exploration minière et la réforme du secteur des télécommunications ont contribué à augmenter le poids des recettes non fiscales qui se situent en moyenne à 45,3% des revenus de l'Etat sur les 3 dernières années. Relativement au PIB, les recettes non fiscales sont passées de 4,9% en 1994 à une moyenne de 14,7% sur les deux dernières années¹¹.

¹⁰ Un article de Gupta, Davoodi et Chu (2000) publié par le FMI montre que les distributions de revenus sont similaires, entre les pays développés et en développement, avant la fiscalité mais qu'elles sont plus inégalitaires pour les derniers après la fiscalité. Il montre que la variable fiscalité directe/fiscalité indirecte est un déterminant de l'inégalité.

¹¹ Le décaissement de la compensation financière de l'UE au titre de 2001 ayant été fait en 2002, nous utilisons la moyenne des deux dernières années pour lisser ce taux.

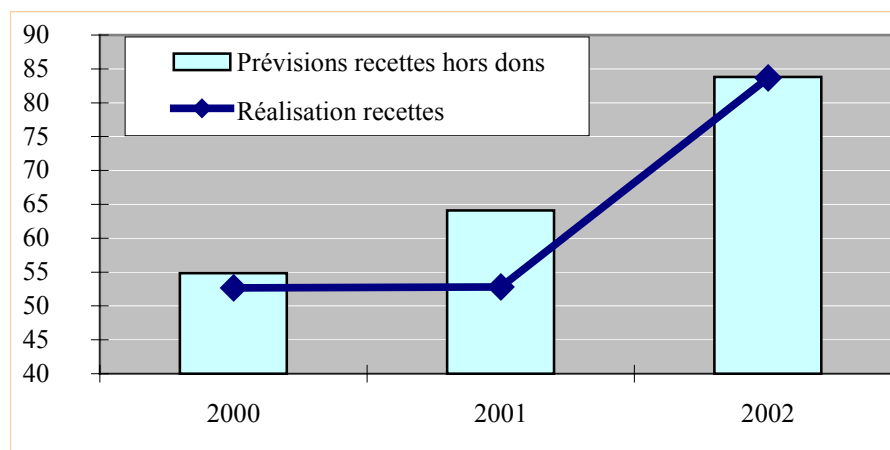
35. Les recettes de l'Etat, hors dons, ont significativement progressé passant de 23,3 % en 1994 à une moyenne de 29,3% sur les deux dernières années ce qui place la performance de mobilisation de ressources de la Mauritanie supérieure à la moyenne des pays de l'Afrique (25,5% entre 1995-1999).

Figure 2 : Comparaison internationale de la pression fiscale et du taux de recettes



36. La comparaison entre les prévisions et les réalisations sur les 3 dernières années (voir graphique ci-dessous) montre que le taux de réalisation, mis à part pour l'année 2001 en raison du retard de décaissement de la compensation financière de l'UE, est proche de 100%.

Figure 3 : Comparaisons entre prévisions et réalisations de recettes



Encadré 1 : Hypothèses de prévisions des recettes de l'Etat

BIC-BNC. La recette progresse avec la croissance nominale au coût des facteurs (par la suite, la seule considérée sauf mention expresse) de l'année précédente et l'amélioration du rendement (2,5% par an).

IMF précomptes. La recette évolue au même rythme que la croissance économique.

IMF Douanes. La recette est déterminée à partir des projections des importations issues de la BP, du taux de change et de l'évolution du rendement de l'IMF (taux effectif 2,3% en 2002 et taux nominal 4% + éventuelle majoration pour les importateurs occasionnels).

ITS. Pour l'Etat et les entreprises publiques, les revenus évoluent avec les traitements et salaires. Pour le secteur privé, la prévision est basée sur l'hypothèse que la masse salariale augmente avec le volume de l'activité réelle (PIB réel au coût des facteurs, sauf en 2006 où le pétrole est exclu) et avec les prix (inflation) et que le rendement est amélioré de 10% par an.

IRCM. La variation annuelle est égale à la croissance nominale.

IGR et TPS. La recette évolue au rythme de la croissance nominale en améliorant le rendement de 10% par an.

Impôts sur la propriété. La recette évolue au rythme de la croissance nominale (aux prix du marché) en améliorant le rendement de 20% par an.

TCA SNIM. Les revenus de la TCA SNIM sont projetés à partir des prévisions d'exportations de fer en gardant une structure de 96% sur le CA de l'année et 4% sur celui de l'année précédente.

Taxes sur les produits pétroliers. La recette évolue au rythme des importations de produits pétroliers en maintenant le rendement à la moyenne des deux dernières années.

Taxes sur la consommation. Elles sont projetées sur la base de la croissance réelle (effet volume), des cours des produits de base¹² et du taux de change (effets prix) sans effort sur le rendement.

TVA intérieure. La recette progresse au rythme de la croissance nominale augmenté d'une légère amélioration du rendement 5% par an.

TVA Douanes. La recette est déterminée à partir de l'évolution des importations et de la même hypothèse que précédemment sur le rendement pour 2004-05 (conservatrice surtout avec la majoration de l'IMF pour les occasionnels) et un effort additionnel en 2006 (7,5%).

DTCI. Les taxes sur le commerce international sont projetées à partir des importations et d'hypothèses sur le rendement identiques à celles retenues pour la TVA douanes

Recettes en capital. Les redevances minières sont stabilisées au niveau de 2003 et les ventes de terrain augmenteraient de 5% par an.

37. A moyen terme, le Gouvernement se fixe comme objectifs d'accroître la pression fiscale pour la faire passer de 14,4% à 15,6% à l'horizon 2006. Pour atteindre cet objectif, les mesures suivantes seront conduites : i) le renforcement des capacités des administrations fiscales¹³ ; ii) l'élimination des exonérations notamment sur les transactions de l'Etat et du secteur parapublic¹⁴ et iii) l'intégration du secteur informel notamment par la généralisation des taxes forfaitaires et la majoration de l'IMF pour les importateurs occasionnels.

38. Une étude sur la fiscalité du secteur de la pêche a été conduite en 2002. Les revenus au titre de l'accord de pêche sont i) la compensation financière dont la contre-valeur est estimée à partir des prévisions de taux de change de l'euro¹⁵ pour la période couverte par l'actuel protocole et d'une réduction de 25% du niveau actuel en 2006¹⁶, ii) les redevances des armateurs sont projetées de façon identique à la compensation avec une augmentation annuelle de 1% de leur valeur (cf. accord de pêche). Les taxes à l'exportation sur les affrètements sont supposées évoluer en volume avec la croissance de la pêche industrielle avec un effet prix prenant en compte les cours mondiaux et le taux de change, et une amélioration du rendement de 10%. Les licences libres progressent au même rythme que le taux de change. Enfin, les droits d'accès évoluent de la même manière que la production. Sur cette base, les redevances et amendes de pêche progresseront en moyenne de 5,5% pour atteindre 35,7 milliards UM en 2005 avant de décliner de 20% en 2006 pour se situer à 28,6 milliards d'UM.

39. Le cadrage macroéconomique actuel prend en considération l'exploitation pétrolière à partir de 2006. Pour estimer les retombées budgétaires de cette activité, nous avons développé un modèle financier simplifié avec les hypothèses suivantes : i) la production sera de 60000

¹² Tirés de Global Economic Prospects (2003) de la Banque Mondiale

¹³ La BAD a déjà manifesté son intention d'intervenir dans ce domaine.

¹⁴ La fiscalisation des projets exécutés sur financement extérieur mais aussi des bons du Trésor, même si ses coûts sont a priori égaux à ses revenus, aura le mérite de mettre à niveau toutes les transactions et contribuer de ce fait à lutter contre la fraude et à élargir l'assiette.

¹⁵ Tirées du rapport du FMI, « World Economic Outlook », Avril 2003.

¹⁶ Ceci est une hypothèse plus conservatrice que celle faite dans le cadrage macroéconomique. D'abord parce que la nouvelle politique de la Commission Européenne sur les accords de pêche (voir « communication de la Commission sur le cadre intégré pour les accords de partenariat avec les pays tiers dans le secteur de la pêche », com637, 2002) s'inscrit résolument dans la gestion du développement durable et ensuite parce que l'effort de pêche permmissible ne permettra plus un tel accès aux ressources.

bbj et porte uniquement sur Chinguitty sur une durée de 8 ans, ii) le nombre de jours de production dans l'année est de 220 calculé sur 11 mois pour 2006, iii) la quote-part de l'Etat dans le cadre du partage de production et pour le niveau précédent est de 35%, iv) le cours du brut mauritanien est de 23,5 \$US/b, v) le taux de profit de l'entreprise est de 30%, vi) la masse salariale représente 10% des charges de l'entreprise et le taux d'ITS applicable est de 30%, vii) les taxes à la consommation représentent 8% du revenu disponible des salariés, viii) le rendement de la TVA sur les prestations de service est égal à 3% des autres charges non salariales de l'entreprise, ix) l'investissement pour la période de pré-production est de 200 millions avec un rendement de 3% par an, x) le remboursement constant de l'investissement initial à hauteur de 25,8 millions par an et xi) la budgétisation de 60% des revenus de la quote-part, le reliquat versé dans un fonds de placement générant des recettes en capital. Sur cette base, les recettes budgétaires en 2006 s'élèvent à 15,2 milliards dont 2,6 de recettes fiscales, 12,5 de redevances pétrolières et 0,1 de recettes en capital. A partir de 2007, les revenus fiscaux passeront à 6,6 milliards d'UM avec le paiement du BIC au titre de l'exercice précédent.

40. Les récentes réformes structurelles ont permis à l'Etat de se désengager de la plupart des entreprises publiques qui se limitent aujourd'hui principalement à la SNIM, la SOMELEC, la SNDE, les sociétés portuaires, la Poste et la participation dans le capital des entreprises MAURITEL et Air Mauritanie et n'apporte plus aucune subvention d'exploitation à ces opérateurs. En termes de recettes, elles portent essentiellement sur les dividendes distribués par ces entreprises supposés stables sur la période, le transfert du service de la dette due mais annulée au titre de l'Initiative PPTE et le remboursement de l'avance (amortissement constant) d'actionnaire consentie à MAURITEL au moment de l'acquisition de la licence cellulaire¹⁷. Sur cette base, les revenus issus des entreprises s'élèveront à 5,0, 4,3 et 4,1 milliards d'UM respectivement pour 2004, 2005 et 2006.

41. Les recettes totales, hors dons de l'Etat, augmenteront en moyenne de 9,6% par an pour atteindre 113,7 milliards en 2006. Le recul des revenus en pourcentage du PIB est dû principalement à l'évolution des recettes non fiscales, en raison de la stabilité puis de la baisse de la compensation financière de l'UE en euro et la faible variation du taux de change de cette monnaie face à l'ouguiya, mais aussi à l'effet de niveau du PIB en 2006.

Tableau 5: Prévisions de recettes 2004-06

	2002	2003	2004	2005	2006
Recettes fiscales (en millions UM)	39 614	42 557	48 117	54 848	62 256
Impôts sur les Revenus et Bénéfices	12 443	11 974	13 976	16 065	19 655
Taxes sur les Biens et Services	20 270	22 888	25 435	28 773	32 076
Impôts sur le Commerce International	6 354	7 130	8 074	9 303	9 694
Recettes non fiscales	59 092	41 675	43 963	43 836	48 193
Recettes en capital	2 048	2 191	3 538	3 365	3 258
Recettes totales	100 759	86 428	95 623	102 054	113 712
	(en % du PIB)				
Recettes fiscales	14,7	14,4	14,8	15,4	15,6
Impôts sur les Revenus et Bénéfices	4,6	4,0	4,3	4,5	4,9
Taxes sur les Biens et Services	7,5	7,7	7,8	8,1	8,0
Impôts sur le Commerce International	2,4	2,4	2,5	2,6	2,4
Recettes non fiscales	22,0	14,1	13,5	12,3	12,1
Recettes en capital	0,8	0,7	1,1	0,9	0,8
Recettes totales	37,4	29,2	29,4	28,6	28,5

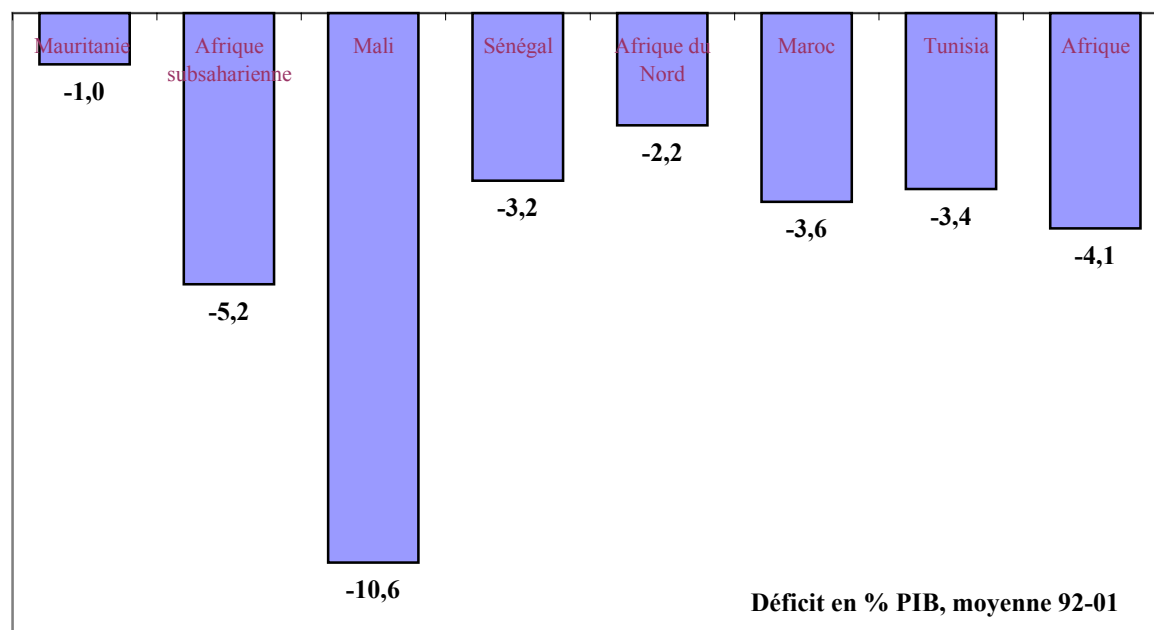
¹⁷ Ces hypothèses sont conservatrices et ne tiennent pas compte de l'accroissement du profit de la SNIM avec la hausse de la production, ni de la privatisation éventuelle de la SOMELEC ou de l'attribution de nouvelles licences dans le secteur des télécommunications.

1.4 Solde budgétaire et financement

1.4.1 Solde budgétaire

42. Les politiques budgétaires rigoureuses conduites durant la dernière décennie ont permis de contenir le déficit public, en moyenne autour de 1%, d'accumuler des avoirs intérieurs nets qui se situent fin 2002 autour de 36% du PIB. L'analyse comparative avec les pays de la région (graphique ci-contre) confirme les performances de stabilisation de la Mauritanie. En rajoutant les allègements de la dette et les dons, le budget consolidé a été plutôt excédentaire durant cette période.

Figure 4: Déficit public moyen 1992-2001 en Afrique



43. A moyen terme, l'objectif de déficit budgétaire est de le maintenir autour de 3%. En tenant compte de l'allègement de la dette¹⁸ et des dons inscrits dans le cadrage macroéconomique, le solde deviendrait excédentaire sur la période et se situerait en moyenne à 0,5%. Les prévisions au titre de l'année 2007, prenant en compte une année pleine d'exploitation pétrolière et les revenus au titre du BIC permettrait de rendre plus confortable la situation nette de l'Etat. Sur la période couverte par l'actuel CDMT, le solde primaire de l'Etat restera positif et se situera à 3,9% du PIB.

Tableau 6: Déficit budgétaire 2004-06

(en % PIB)	2004	2005	2006
Déficit budgétaire	-2,7	-3,0	-3,2
Intérêts allègement PPTE	1,5	1,3	1,2
Dons	2,1	2,1	2,3
Déficit budgétaire (y compris dons et PPTE)	0,9	0,4	0,3

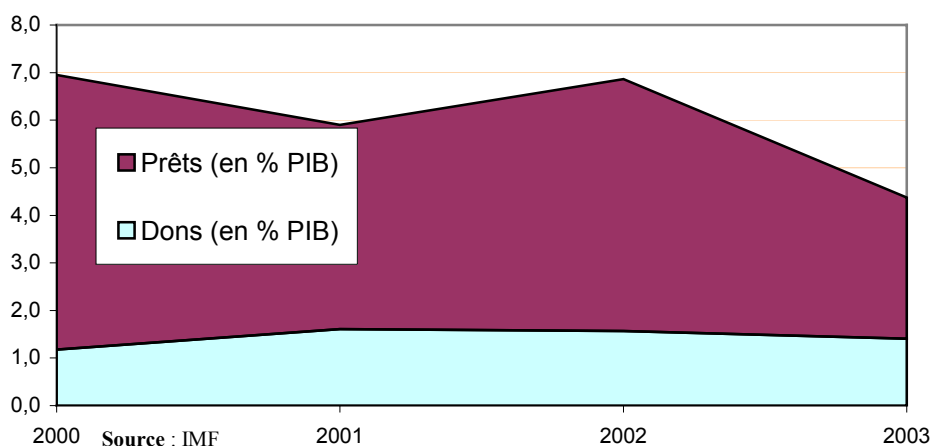
1.4.2 Aide extérieure

44. L'évolution récente montre un déclin du poids de l'aide extérieure dans le financement du budget et en particulier des emprunts. Cette dynamique s'explique par i) la volonté du Gouvernement de modifier le mode de financement de l'investissement en recourant

¹⁸ Ceci équivaut à considérer que l'allègement PPTE est un traitement de stock et que la dépense d'intérêts allégés de la dette est inexistante ou annulée par la ressource correspondante.

d'avantage aux ressources intérieures disponibles grâce à l'épargne budgétaire et en limitant l'endettement extérieur, et par ii) l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE.

Figure 5 : Evolution du financement extérieur 2000-03



45. La plupart de l'aide extérieure est apportée suivant l'approche projet qui est difficilement conciliable avec l'exercice de programmation budgétaire pluriannuelle pour plusieurs raisons dont on peut citer : i) la difficulté de modifier l'allocation des ressources en fonction des priorités du pays, ii) le décalage entre l'élaboration des programmes de travail des projets et le cycle de préparation du budget, iii) la nomenclature des dépenses des projets est différente de celle du budget de l'Etat et il devient donc difficile de l'y intégrer (exemple : les dépenses de personnel sont parfois présentées dans une rubrique consultants qui ne permet pas de distinguer le fonctionnement de l'investissement), et iv) enfin les procédures d'exécution, de comptabilisation et de suivi sont totalement différentes et impliquent différemment l'Etat et les bailleurs.

46. Dès lors, il semble évident que le pays devrait s'orienter progressivement avec ses partenaires vers une approche programmatique substituant l'aide budgétaire à celle de projet. Celle-ci aura l'avantage de rendre l'allocation de ressources plus efficiente et de faire évoluer le rôle des partenaires vers le conseil en politiques de développement et sur le processus budgétaire (programmation, mise en œuvre, suivi-évaluation). Toutefois, l'adoption de cette approche nécessite la mise en œuvre de réformes budgétaires pouvant rassurer les partenaires (et leurs contribuables ou administrateurs) sur la qualité de l'exécution des dépenses publiques.

47. Dans cette optique, le Gouvernement a requis la conduite de plusieurs études (CFAA, RONC et PPTE) qui concluent sur la nécessité de mener des réformes en vue d'accroître l'efficacité et la transparence dans la gestion des finances publiques. Les principales insuffisances relevées portent sur : (i) la forte centralisation de la gestion, (ii) le cadre légal et organisationnel peu adapté à l'évolution récente des finances publiques et de l'économie dans son ensemble, (iii) le circuit de la dépense publique peu efficace en raison d'une très forte centralisation du processus de décision et de la multiplicité des phases de l'exécution et de contrôle redondants, (iv) la coordination limitée entre les principales structures qui ont la charge de la préparation du budget et (v) des institutions de contrôle budgétaire faiblement dotées en ressources compte tenu des missions qui leur sont dévolues.

48. La mise en œuvre des recommandations issues de ces études devrait amener les partenaires à s'engager dans l'aide budgétaire. Ceci est déjà le cas pour l'Union Européenne et pourrait l'être dans un futur proche pour la Banque Mondiale. Toutefois, l'approche projet restera prépondérante à moyen terme notamment en raison des projets importants en cours

(PNDSE, PDU, programme routier, Aftout Essaheli). Sur la période couverte, le financement extérieur devrait se situer à près de 4,7% avec un accroissement du poids des dons compte tenu de l'importance du programme indicatif national financé par l'UE et de la nouvelle politique de la Banque Mondiale d'inclure une partie don dans ses opérations.

Tableau 7 : Financement extérieur 2004-06 (en millions de \$US)

	2004	2005	2006
Dons	24,5	26,5	31,7
Emprunts extérieurs	29,7	29,2	23,4
Financement extérieur	54,2	55,7	55,1

Source : nos calculs

1.4.3 Allègement de la dette

49. La Mauritanie a atteint en juin 2002 le point d'achèvement de l'Initiative PPTE renforcée et bénéficié d'annulations de la dette par la plupart des créanciers du Club de Paris. Cette Initiative permet de dégager des ressources additionnelles pour le financement des dépenses de réduction de la pauvreté et de ramener l'endettement à un niveau soutenable à long terme.

Tableau 8 : Ressources PPTE, 2004-06

	2003	2004	2005
Ressources PPTE (en millions de \$US)	59,2	56,1	55,5
Ressources PPTE (en % du PIB)	5,4	4,8	4,4

Source : Document point d'achèvement, FMI

1.4.4 Financement intérieur

50. La programmation monétaire du cadrage macroéconomique table sur le maintien d'un encours de bons de Trésor de 16,9 milliards dont 12,5 issus de la restructuration du secteur bancaire. Sur cette base et en faisant l'hypothèse que le rendement se situerait à hauteur de 8%, le coût budgétaire de la dette intérieure se situerait à 1,4 milliard par an.

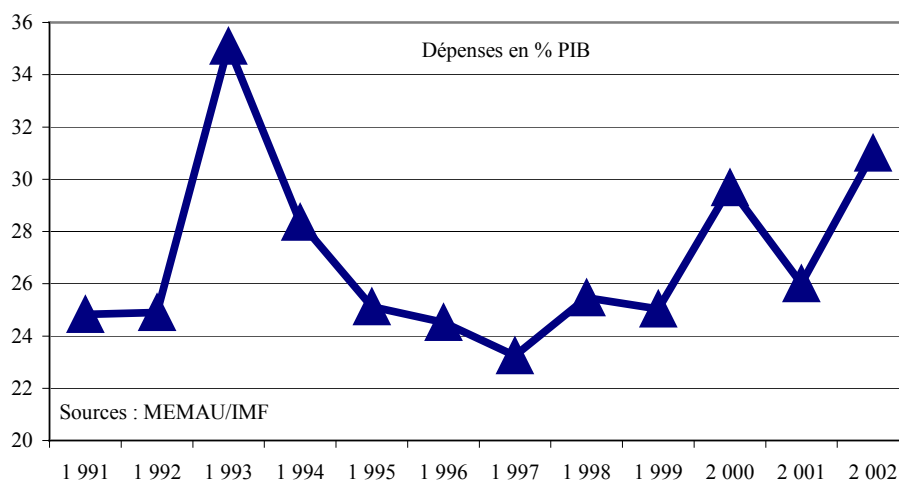
51. Le cadrage budgétaire actuel montre que l'épargne budgétaire se situerait autour de 11,5% sur la période 2004-06 ce qui permet d'accroître significativement le financement intérieure du programme de dépenses publiques et ce d'autant plus que les avoirs intérieurs nets représentent sans recourir à de nouveaux emprunts extérieurs. Toutefois, l'examen approfondi des prévisions de la BP souligne qu'avec le niveau actuel de nouveaux tirages sur la dette à long terme, la couverture des importations par les réserves se situe autour de 5% ce qui est un bas niveau compte tenu de la forte vulnérabilité des exportations face aux chocs extérieurs.

1.5 Dépenses globales

52. La dépense publique totale est restée stable sur la période 1991-99 autour de 25% du PIB. L'assistance intérimaire au titre de l'Initiative PPTE renforcée a permis de desserrer la contrainte budgétaire contribuant à faire augmenter la dépense totale à 31% en 2002. La croissance nominale de la dépense publique sur la dernière décennie s'est située à 14,3% avec néanmoins une grande variabilité (écart-type de 21,3%) ce qui dénote d'ajustements fréquents de la dépense à la contrainte de ressources. A titre d'exemple, le retard de la compensation financière de l'UE en 2001 s'est traduit par une contraction de la dépense de 3,6% en prix

courants faisant baisser les dépenses de 29,7 à 26% du PIB. Sur la période 1992-2001, le taux de dépenses est resté inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (28,0%) et de l'Afrique du Nord (30,6%).

Figure 6 : Evolution de la dépense publique



53. La répartition entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement s'est beaucoup modifiée avec la constante baisse du poids de la dépense de fonctionnement dans la structure des dépenses totales passant de 83 à 62% entre 1992 et 2002 ce qui est très en deçà de la moyenne pour l'Afrique sur la période 1995-99 qui se situe à 75,1%¹⁹. Ceci se traduit dans certains secteurs par l'inefficacité des dépenses d'investissement²⁰.

54. La structure des dépenses de fonctionnement montre une forte baisse des dépenses salariales, des transferts et des dépenses militaires au profit de celles sur biens et services et des intérêts de la dette.

55. A moyen terme, la politique budgétaire demeurera expansionniste en maintenant le taux de dépenses publiques autour de 31,7%. La généralisation de l'approche pluriannuelle et par objectifs de la programmation budgétaire renforcera l'efficacité allocative et l'efficacité technique dans la mise en œuvre des dépenses. Les déséquilibres actuels dans la structure des dépenses entre fonctionnement et investissement seront corrigés progressivement.

56. L'enveloppe globale de la dépense est déterminée à partir des recettes de l'Etat et de l'objectif de déficit budgétaire. Elle devra croître en moyenne de 10,2% par an pour atteindre 125,8 milliards d'UM en 2006. Par ailleurs, en faisant l'hypothèse d'une augmentation progressive du poids de la dépense de fonctionnement dans la dépense totale pour passer de 61,4% en 2003 à 62% en 2006, la dépense de fonctionnement évoluera à un rythme annuel légèrement supérieur (10,6%) pour atteindre 78 milliards en fin de période.

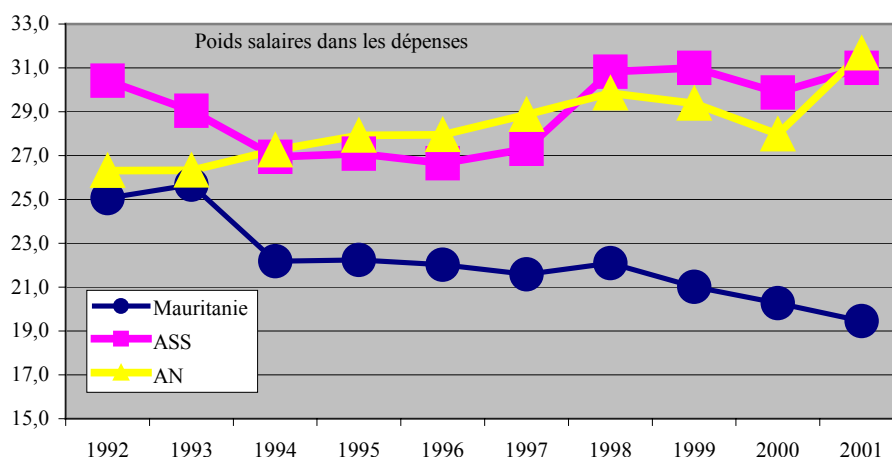
1.5.1 Les dépenses de personnel

57. L'évolution récente des dépenses de personnel montre une baisse significative du poids de ces dépenses dans celles de fonctionnement passant de 30,4 à 24,9% entre 1992 et 2002. Cette dynamique est divergente avec la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne et de l'Afrique du Nord.

¹⁹ Source : Banque Mondiale, World Africa Database 2002 ;

²⁰ Le CDMT pour le secteur de la santé a identifié ce déséquilibre comme une des sources d'inefficacité dans le secteur : faible utilisation des infrastructures de santé, difficultés de mise en œuvre des programmes d'investissement, goulots d'étranglement pour certaines actions prioritaires du secteur etc.

Figure 7 : Evolution comparative des dépenses salariales



58. Cette évolution a été concomitante avec la progression des effectifs qui s'est traduite par : i) une baisse significative du salaire réel passant de 5,7 à 4,6 points de PIB par tête entre 1994 et 2001²¹, et ii) une redondance de la fonction publique avec 1,1 fonctionnaire pour 100 habitants, ce qui est le triple du ratio actuel pour le Mali.

59. Le Gouvernement se fixe comme objectif la modernisation de la fonction publique sur la base des principes suivants: i) l'amélioration du système de rémunération des fonctionnaires et son indexation sur la productivité, ii) l'ajustement de la taille de la fonction publique aux besoins et iii) le renforcement de la gestion de la carrière. D'ores et déjà, des ressources financières ont été mobilisées pour conduire une étude de préparation de ladite réforme.

60. A moyen terme, les effectifs de la fonction publique resteront figés²² et le salaire moyen progressera de 4 à 4,7 points du PIB par tête entre 2003 et 2006. Ainsi, les traitements et salaires augmenteront à un rythme annuel de 14,3% pour se situer à 20,9 milliards en 2006. A noter que le poids des dépenses salariales dans le fonctionnement hors intérêts de la dette restera en dessous de 31%.

1.5.2 Les dépenses de matériel

61. Les dépenses de matériel ont enregistré une progression plus forte que la dépense globale notamment pour prendre en charge les coûts récurrents liés à l'investissement. Entre 1991 et 2002, le taux de dépenses de matériel passe de 4,1 à 8,0% du PIB.

62. Les dépenses de biens et services ont été projetées comme variable résiduelle en veillant toutefois à ce que le ratio de ces dépenses relativement au fonctionnement hors intérêts de la dette reste supérieure à 50%. Dans ce scénario, ces dépenses augmenteront en moyenne de 10,9% par an pour atteindre 34,8 milliards d'UM en fin de période.

²¹ L'étude du secteur de l'éducation a montré que l'expansion quantitative du secteur a été financée principalement par les salaires des enseignants. Par ailleurs, elle souligne une grande inefficacité dans la gestion des ressources humaines du secteur qui laisse suggérer qu'une part significative du personnel n'est pas utilisée.

²² Les augmentations seront limitées aux sorties de la fonction publique et les secteurs prioritaires devront faire l'effort d'assainissement de la gestion de leurs ressources humaines. Ceci ne préjuge pas du contenu de la réforme qui pourra envisager une action plus énergique qui semble nécessaire compte tenu de la redondance de la fonction publique.

1.5.3 Les transferts courants

63. Les projections des subventions et des transferts ont pris en compte : i) la progression des transferts aux établissements publics sur la base de la structure salaires/dépenses de biens et services en appliquant aux premiers l'évolution proposée pour les dépenses salariales de l'Etat et en inflatant les autres dépenses par l'évolution des prix, ii) l'augmentation du financement des obligations internationales de la Mauritanie de 10% par an et son ajustement par l'évolution du taux de change. Ainsi la variation annuelle moyenne de la dépense de transfert serait 8,8% permettant de la stabiliser en pourcentage du PIB.

1.5.4 Les dépenses d'investissement

64. Les dépenses d'investissement ont significativement progressé avec l'éligibilité à l'Initiative PPTE renforcée et l'accroissement de l'aide internationale (à documenter). Sur les trois dernières années, les dépenses d'investissement sont passées de 5,6 à 10,8% du PIB.

65. Cet accroissement de la dépense d'investissement a été concomitant avec l'adoption du CSLP et la préparation des CDMTs. Il a bénéficié essentiellement aux secteurs prioritaires (santé, éducation, hydraulique, programmes ciblés de réduction de la pauvreté) et aux programmes de développement des infrastructures économiques. Toutefois, l'analyse précédente a montré que la dépense d'investissement n'a pas été accompagnée par la progression équivalente des dépenses de fonctionnement.

66. Sur la période 2004-06, la dépense exécutée d'investissement évoluera à un rythme annuel de 10,8% pour atteindre 47,8 milliards d'UM. Le niveau de l'épargne budgétaire permettra de poursuivre la progression de l'autofinancement qui se situera en moyenne à 86% du solde courant budgétaire.

Tableau 9 : Enveloppes globales de dépenses 2003-06

	2 003	2 004	2 005	2 006
Dépenses totales.	93 924	104 404	112 829	125 827
Dépenses de fonctionnement	57 694	64 313	69 672	78 013
Traitements et salaires	14 000	15 861	17 669	20 873
Dépenses sur Biens et Services	25 500	28 355	30 955	34 786
Subventions	5 102	5 523	5 948	6 570
Militaires	5 100	5 533	5 946	6 589
Intérêts sur dette publique	7 987	9 040	9 155	9 195
Extérieurs	6 337	7 638	7 753	7 793
Intérieurs	1 650	1 402	1 402	1 402
Dépenses d'invest. et prêts nets	36 230	40 091	43 157	47 814
Dépenses d'investissement	35 500	40 031	43 097	47 754
Budgétaire	21 500	25 251	27 598	32 338
Hors budget	14 000	14 780	15 499	15 636
Restructuration et prêts nets	730	60	60	60
Total des dépenses	31,7	32,1	31,6	31,5
Dépenses de fonctionnement	19,5	19,8	19,5	19,5
Traitements et salaires	4,7	4,9	5,0	5,2
Dépenses sur Biens et Services	8,6	8,7	8,7	8,7
Subventions	1,7	1,7	1,7	1,6
Militaires	1,7	1,7	1,7	1,6
Intérêts sur dette publique	2,7	2,8	2,6	2,3
Dépenses d'investissement	12,0	12,3	12,1	12,0
Budgétaire	7,3	7,8	7,7	8,1
Hors budget	4,7	4,5	4,3	3,9

ENVELOPPES BUDGETAIRES SECTORIELLES

67. La préparation de CDMTs sectoriels, sans détermination préalable de la contrainte de ressources, a rendu complexe leur effectivité. La démarche actuelle est inverse et part du cadre macroéconomique pour définir l'enveloppe globale de dépenses et, en explicitant préalablement les principes de l'arbitrage intersectoriel (section 1), détermine les enveloppes sectorielles de dépenses.

1.6 LES PRINCIPES DE L'ARBITRAGE

68. Le CSLP se fixe comme objectifs : (i) de ramener la proportion des mauritaniens vivant au-dessous du seuil de la pauvreté à 17% à l'horizon 2015 ; (ii) d'atteindre, avant l'horizon 2015, les objectifs de développement social définis sur la base des recommandations des différents sommets mondiaux (scolarisation, alphabétisation, couverture sanitaire, accès à l'eau potable, habitat, etc.) et de (iii) de réduire les disparités sociales et spatiales.

69. Pour cela, le CSLP définit un plan d'actions à moyen terme (2001-04) bâti autour de 4 axes stratégiques : i) l'accélération de la croissance et l'amélioration de la redistribution notamment à travers la politique budgétaire, ii) l'ancrage de la croissance dans la sphère des pauvres à travers la mise en œuvre des programmes intégrés de développement dans les milieux urbain et rural mais aussi des mesures transversales favorisant l'emploi, l'expansion de la micro-finance et l'appui aux groupes vulnérables, iii) le développement des ressources humaines et de l'accès aux services sociaux de base et iv) le renforcement de la gouvernance et des capacités institutionnelles.

70. La Mauritanie a aussi ratifié la déclaration du millénaire qui fixe les OMD²³ : i) réduction de moitié de l'incidence de la pauvreté entre 1990 et 2015 (incidence de la pauvreté de 28,3% à la fin de la période), ii) assurer la scolarisation universelle en 2015 (100% des garçons et des filles achèvent une scolarité primaire complète), iii) réduire les inégalités par genre notamment dans l'éducation, iv) réduire de 2/3 la mortalité infanto-juvénile et de 3/4 la mortalité maternelle entre 1990 et 2015, v) arrêter la progression du VIH/SIDA et vi) assurer la viabilité environnementale en réduisant de moitié la population n'ayant pas accès à l'eau potable.

71. En vue de permettre l'examen de la cohérence intersectorielle avec les objectifs du CSLP, la programmation des dépenses publiques pour l'année 2003 (base du CDMT actuel) a été ventilée suivant les axes stratégiques de celui-ci. Par ailleurs, les dépenses communes liées aux subventions, aux dépenses de logement, d'eau et d'électricité et aux écarts de conversion ont été répartis par fonction sur la base d'hypothèses sur leur structure. Ceci se traduit, par exemple, par une forte augmentation de la dépense d'éducation en tenant compte des avantages en nature attribués aux enseignants et aux écarts de conversion pour les bourses à l'étranger qui dégage encore plus fortement la priorité accordée à ce secteur.

72. L'analyse intersectorielle de la dépense publique permet de faire ressortir que les secteurs de l'éducation, de la santé et des programmes ciblés de réduction de la pauvreté ont bénéficié d'une priorité croissante ces dernières années. Par contre, les principales insuffisances concernent : i) la faible part de l'allocation en faveur des secteurs de l'hydraulique, du développement rural et du secteur judiciaire, ii) le poids important des

²³ Un rapport a été préparé par le PNUD (2003) mesurant la valeur actuelle des indicateurs et analysant la probabilité d'atteinte des OMD par cible.

dépenses non affectées et iii) une structure économique de la dépense qui suggère un sous-financement du fonctionnement.

Tableau 10 : Structure sectorielle de la dépense programmée²⁴ en 2003

Axes stratégiques du CSLP	Secteur	Investissement	Fonc.	Total	(en % dépense)	(en %PIB)
Accélérer la croissance		11 229	5 027	16 256	16,0	5,5
	Gestion économique	1 816	1 803	3 619	3,6	1,2
	Secteurs d'exportation	2 235	593	2 828	2,8	1,0
	Pêches	1 544	359	1 903	1,9	0,6
	Mines	688	203	891	0,9	0,3
	Industrie	3	31	34	0,0	0,0
	Infrastructures structurantes	7 178	2 631	9 809	9,7	3,3
	Transport	4 440	2 110	6 550	6,5	2,2
	Energie	2 078	86	2 164	2,1	0,7
	NTIC	660	131	791	0,8	0,3
	Postes	0	305	305	0,3	0,1
Ancrage de la croissance dans la sphère des pauvres		13 690	3 287	16 977	16,8	5,7
	Développement rural	4 050	1 152	5 202	5,1	1,8
	Environnement	644	192	836	0,8	0,3
	Développement urbain	3 749	471	4 219	4,2	1,4
	PCLCP	5 123	919	6 042	6,0	2,0
	CDHLCPI	4 233	447	4 680	4,6	1,6
	CSA	890	472	1 362	1,3	0,5
	SECF	101	203	304	0,3	0,1
	Jeunesse et sport	22,9	305	328	0,3	0,1
	Emploi et Travail	0	46	46	0,0	0,0
Développement des ressources humaines et accès aux services sociaux de base		16 292	20 990	37 282	36,8	12,6
	MEN	6 185	12 835	19 020	18,8	6,4
	Formation professionnelle	30	420	450	0,4	0,2
	Culture	225	1 227	1 452	1,4	0,5
	Alphabétisation	222	375	597	0,6	0,2
	Santé	4 965	5 716	10 681	10,5	3,6
	Hydraulique	4 166	418	4 583	4,5	1,5
	Accès universel	500		500	0,5	0,2
Gouvernance et capacités institutionnelles		2 189	15 284	17 473	17,3	5,9
	Souveraineté et services publics	586	7 645	8 239	8,1	2,8
	Défense et sécurité publique	0	6 816	6 816	6,7	2,3
	Justice	200	749	949	0,9	0,3
	Décentralisation	1 403	66	1 469	1,5	0,5
	Total	43 400	44 588	87 988	86,9	29,7
	Intérêts de la dette		7 987	7 987	7,9	2,7
	Comptes spéciaux		5	5	0,0	0,0
	Dépenses non affectées	200	5 114	5 314	5,2	1,8
	TOTAL GENERAL	43 600	57 694	101 294	100,0	34,2

²⁴ La dépense de fonctionnement intègre les dépenses communes affectées (transferts pour les établissements publics, entretien routier) ainsi que les dépenses communes générales (logement, eau et électricité, écarts de conversion) sur la base d'hypothèses sur leurs structures

73. La détermination de l'enveloppe à répartir entre les différents secteurs est faite après la déduction des intérêts de la dette et des dépenses non affectées qui devraient décliner passant de 5,2 à 4,2% entre 2003-06. Cette évolution couplée avec la baisse du poids des intérêts de la dette augmentent les marges de manœuvre de l'allocation budgétaire. Les autres dépenses communes (logements, eau, électricité, écarts de conversion) seront estimées par secteur sur la base de la ventilation précédente et cela constituera une base progressive de leur intégration dans les budgets administratifs de façon à refléter le coût réel des services et à accroître l'efficacité de la dépense²⁵. L'application de cette démarche pour les dépenses de télécommunications a permis d'obtenir d'importants gains d'efficacité.

Tableau 11: Pourcentage de la dépense à affecter, 2004-06

	2004		2005		2006	
	En % dép. Tot.	Programmation	En % Dép. tot	Programmation	En % Dép. tot	Programmation
Dépenses à affecter	86,6	97 431	87,9	105 797	88,9	118 120
Intérêts de la dette	8,7	9 744	7,6	9 155	6,9	9 195
Comptes spéciaux	0,0	5	0,0	5	0,0	5
Dépenses non affectées	4,8	5 363	4,5	5 417	4,2	5 582
TOTAL GENERAL	100	112 543²⁶	100	120 374	100	132 902

74. L'allocation intersectorielle a été élaborée²⁷

- en figeant le poids des dépenses des secteurs de l'éducation et la santé à 28,4% de la dépense globale ce qui, rapporté au PIB (cf. annexe 1), est supérieur aux moyennes internationales tout en augmentant pour le secteur de la santé la part des dépenses de fonctionnement pour atteindre 60% à la fin de la période conformément aux recommandations du CDMT sectoriel ; cette allocation est en ligne avec les besoins de ces secteurs ;
- en augmentant la part des autres secteurs prioritaires du CSLP que sont le développement urbain, le développement rural et l'hydraulique qui voient leur part augmenter de 13,8% à 15,6% de la dépense globale pour tenir compte des programmes ambitieux prévus dans ces secteurs. Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement augmentent substantiellement pour le développement rural et l'hydraulique pour rendre effective la décentralisation et rapprocher les services des usagers. Toutefois, les enveloppes proposées restent très en deçà de celles proposées dans les CDMTs sectoriels qui peuvent être qualifiés de peu réalistes.
- En faisant des efforts supplémentaires sur les autres infrastructures (transport et accès universel), sur le secteur judiciaire pour tenir compte des objectifs dans ce domaine d'amélioration de l'environnement des affaires et d'accès des pauvres, sur la souveraineté nationale et sur la décentralisation.

²⁵ A titre d'exemple, l'intégration de ces dépenses pour le secteur de l'éducation montre que la dépense de ce secteur se situe à 6,4% du PIB ce qui est largement supérieur aux estimations actuelles.

²⁶ La programmation des investissements suppose que le taux d'exécution évoluerait de 81,4% en 2003, à 83% en 2004, à 85% en 2005 et à 87% en 2006.

²⁷ On pourrait adopter une autre approche en élaborant d'abord un scénario de base net des économies identifiées et limiter l'allocation intersectorielle aux ressources disponibles après déduction de ce niveau de l'enveloppe globale de dépense. Celle-ci n'a pas été privilégiée compte tenu des délais très courts pour l'élaboration de ce document et la difficulté d'impliquer les secteurs notamment dans l'identification des coûts récurrents et des économies.

1.7 ENVELOPPES SECTORIELLES DE RESSOURCES

75. Sur la base de l'analyse précédente, les enveloppes sectorielles de dépenses se présentent comme suit.

Tableau 12 : Ventilation sectorielle des dépenses

Axes stratégiques du CSLP	Secteur	2004		2005		2006	
		En % dép. Tot.	Programmation	En % Dép. tot	Programmation	En % Dép. tot	Programmation
		16,0	17 979	16,3	19 614	16,4	21 847
Accélérer la croissance	Gestion économique	3,5	3 939	3,6	4 333	3,6	4 784
	Secteurs d'exportation	2,8	3 142	2,9	3 468	3,0	3 981
	Pêches	1,9	2 114	1,9	2 261	1,9	2 582
	Mines	0,9	990	1,0	1 144	1,0	1 329
	Industrie	0,0	38	0,1	63	0,1	70
	Infrastructures structurantes	9,7	10 898	9,8	11 812	9,8	13 081
	Transport	6,5	7 277	6,6	7 945	6,6	8 772
	Energie	2,1	2 404	2,1	2 528	2,1	2 818
	NTIC	0,8	879	0,8	978	0,8	1 092
	Postes	0,3	339	0,3	362	0,3	400
		16,8	18 930	17,1	20 609	17,4	23 186
Ancrage de la croissance dans la sphère des pauvres	Développement rural	5,3	5 965	5,4	6 500	5,6	7 443
	Environnement	0,8	929	0,8	994	0,8	1 097
	Développement urbain	4,3	4 839	4,4	5 296	4,5	5 981
	PCLCP	5,7	6 359	5,7	6 861	5,7	7 536
	CDHLCPI	4,4	4 952	4,4	5 333	4,4	5 848
	CSA	1,3	1 407	1,3	1 529	1,3	1 688
	SECF	0,3	337	0,4	421	0,4	465
	Jeunesse et sport	0,4	450	0,4	481	0,4	532
	Emploi et Travail	0,0	51	0,0	54	0,1	133
		36,7	41 265	37,1	44 617	37,4	49 683
Développement des ressources humaines et accès aux services sociaux de base	MEN	18,3	20 595	18,3	22 028	18,3	24 321
	Formation professionnelle	0,4	500	0,4	535	0,4	591
	Culture	1,4	1 613	1,4	1 725	1,5	1 927
	Alphabétisation	0,6	653	0,6	709	0,6	783
	Santé	10,1	11 356	10,1	12 158	10,1	13 423
	Hydraulique	5,0	5 627	5,3	6 380	5,5	7 310
	Accès universel	0,8	922	0,9	1 082	1,0	1 329
		17,1	19 255	17,4	20 957	17,6	23 404
Gouvernance et capacités institutionnelles	Souveraineté	8,0	9 003	8,1	9 798	8,2	10 898
	Fonction publique	0,0	43	0,1	96	0,1	106
	Sécurité	6,6	7 405	6,6	7 921	6,6	8 798
	Justice	1,0	1 172	1,1	1 264	1,2	1 528
	Décentralisation	1,5	1 632	1,6	1 878	1,6	2 073
Total		86,6	97 431	87,9	105 797	88,9	118 120

76. Sur la base d'hypothèses sur le taux de fonctionnement par secteur, les dépenses courantes sont estimées et ventilées par département sur la base de la structure initiale. A noter que cette dépense est aussi répartie entre le budget par titres, les dépenses communes affectées et les autres dépenses.

Tableau 13: Ventilation des dépenses de fonctionnement

Département	2004	2005	2006
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	989	1 077	1 197
SECRETARIAT GENERAL DE LA PRESIDENCE	71	77	86
PREMIER MINISTERE	107	117	130
SENAT	335	365	406
ASSEMBLEE NATIONALE	471	513	570
HAUT CONSEIL ISLAMIQUE	29	32	36
CONSEIL CONSTITUTIONNEL	38	41	45
COUR DES COMPTES	144	156	174
SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT	489	532	592
AFFAIRES ETRANGERES ET COOPERATION	3 564	3 878	4 313
COMMUNICATION/RELATIONS AVEC LE PARLEMENT	747	813	904
INTERIEUR POSTES & TELECOMMUNICATIONS	5 532	6 016	6 681
MINISTERE DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DU DEV	228	271	319
MINISTERE DES FINANCES	1 489	1 770	2 087
MINISTERE DU COMMERCE DE L'ARTISANAT ET TOUR	332	395	465
MINISTERE DES PECHEES ET DE L'ECONOMIE MARITIME	402	497	801
MINISTERE DES MINES ET DE L'INDUSTRIE	262	357	488
MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS	2 951	3 416	3 967
NTIC	176	244	328
MDRE	1826	2280	3030
CDHLCPI	495	640	877
CSA	492	566	675
SECF	223	278	321
MFPTJS	947	1061	1244
MEN	13 830	15 244	17 025
MINISTERE CULTURE & ORIENTATION ISLAMIQUE	418	446	484
SEAE0	411	461	509
MSAS	6 259	7 052	8 054
MEH	683	815	1013
SEC ETAT A L'ETAT-CIVIL	264	288	320
COUR SUPREME	47	51	57
MEDIATION DE LA REPUBLIQUE	12	13	15
MINISTERE DE LA DEFENSE	4 103	4 409	4 872
MJ	879	948	1 146
Total	49 400	55 296	63 438
Intérêts de la dette	9 744	9 155	9 195
Comptes spéciaux	5	5	5
Dépenses imprévues	5 163	5 216	5 375
DEPENSES TOTALES DE FONCTIONNEMENT	64 313	69 672	78 013

77. Les dépenses d'investissement programmées ont été déterminées sur la base des enveloppes globales et d'une amélioration progressive du taux d'exécution passant à 87% en 2006. Les enveloppes sectorielles sont projetées uniquement suivant les secteurs présentés précédemment.

Tableau 14 : Ventilation sectorielle des investissements

Secteurs	2004	2005	2006
Gestion économique	1 891	1 898	1 914
Secteurs d'exportation	2 479	2 614	2 693
Pêches	1 713	1 764	1 782
Mines	762	844	904
Industrie	4	6	7
Infrastructures structurantes	7 855	8 248	9 002
Transport	4 868	5 164	5 702
Energie	2 284	2 351	2 536
NTIC	703	733	765
Développement rural	4 371	4 498	4 763
Environnement	697	716	746
Développement urbain	4 297	4 661	5 084
PCLCP	5 371	5 656	5 983
CDHLCPI	4 457	4 693	4 971
CSA	914	963	1 013
SECF	115	143	144
Jeunesse et sport	45	48	53
MEN	6 766	6 785	7 296
Formation professionnelle	50	53	59
Culture	249	267	347
Alphabétisation	242	248	274
Santé	5 096	5 106	5 369
Hydraulique	5 064	5 742	6 579
Accès universel	830	974	1 196
Souveraineté et services publics	767	838	932
Justice	293	316	382
Décentralisation	1 552	1 690	1 866
Total	48 030	50 502	54 682
Réserves	200	200	207
TOTAL GENERAL	48 230	50 702	54 888

ALLOCATIONS INTRASECTORIELLES 2004-2006

78. Ce chapitre se limite à la présentation de la ventilation intra-sectorielle pour les secteurs de l'éducation, de la santé, du développement rural et des infrastructures de transport. Deux considérations principales ont conduit au choix de ces secteurs : i) l'existence d'un CDMT finalisé et permettant de tirer les principaux messages sur l'allocation intersectorielle, ce qui facilite son adaptation aux enveloppes sectorielles du CDMT global, et ii) le fait que ceux-là soient les principaux secteurs prioritaires. Toutefois, la réactualisation de ce CDMT courant 2004 devra permettre d'élargir cette analyse à d'autres secteurs.

1.8 L'EDUCATION

79. Le système éducatif mauritanien a connu ces dernières années des progrès notables dans le domaine de la couverture scolaire. Le taux de scolarisation est passé d'environ 41% en 1985 à 88% en 2002, notamment grâce à l'évolution du taux d'accès de 78 % à 112 % entre 1991-2002. L'amélioration de ces taux a été obtenue grâce à un effort considérable d'investissement dans le secteur puisque le nombre d'écoles fondamentales a plus que doublé sur la même période. Il faut cependant noter que le taux de rétention a connu ces dernières années une dégradation constante passant ainsi de 55% en 2000 à 48% en 2002. Cette situation qui constitue un gaspillage des ressources publiques²⁸ est due à i) l'insuffisance d'écoles à cycle complet (moins de 18% des écoles présentent les 6 niveaux du fondamental), ii) la faiblesse de la qualité de l'enseignement, et iii) en partie à des problèmes de demande.

80. Les différentes études menées récemment indiquent que les problèmes de qualité concernent les programmes, les manuels et guides, la qualification des maîtres, l'encadrement pédagogique et l'efficacité interne et externe. On constate néanmoins, ces dernières années, une amélioration de certains indicateurs de la qualité tels que le taux de redoublement et le ratio élèves par maître. Ces deux indicateurs passent respectivement de 15% et 42 en 2001 à 13,3% et 39 en 2002.

81. L'enseignement secondaire se caractérise pour son premier cycle par d'importantes disparités régionales en matière de seuil d'accès en première année, ce qui à terme pourra avoir un impact négatif sur le niveau des élèves. Le second cycle du secondaire est, quant à lui, caractérisé par des effectifs pléthoriques en raison notamment de l'absence d'un système de régulation.

82. En outre, les enseignements supérieur, technique et professionnel ne sont pas en mesure de répondre ni aux besoins quantitatifs ni qualitatifs de l'économie aboutissant à des taux de chômage très importants à la fois chez les diplômés et chez les non diplômés (pour ces derniers le chômage est dû au phénomène de fil d'attente).

83. L'analyse du financement de l'éducation montre que, malgré une augmentation importante des effectifs des enseignants (+169%), le poids des dépenses d'éducation en pourcentage des dépenses courantes hors intérêts sur la dette est resté constante sur la période 1985-1998 (autour de 24%) , quant à la part de l'éducation dans le Budget d'Investissement de l'Etat elle est passée de 2,9 % 1985 à 8,7 % en 1998.

84. Par ailleurs, la part de l'éducation dans le PIB a été en constante régression, passant de 5,2 % en 1985 à 3,5 % en 1998. Cette situation met en évidence le fait que l'expansion du secteur s'est essentiellement faite sans ressources additionnelles, plaçant la Mauritanie en

²⁸ On finance quelques années de scolarisation pour des enfants qui deviendront plus tard des analphabètes, faute de passer suffisamment de temps à l'école.

deçà de la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne. Le CDMT devra renverser cette tendance en utilisant les ressources additionnelles provenant à la fois de la réduction de la dette et de l'initiative de l'éducation pour tous.

85. Les objectifs du CSLP en matière d'éducation sont d'une part, de consolider les acquis en matière de couverture scolaire et d'autre part, d'améliorer la qualité, de rationaliser les ressources, de renforcer le pilotage et l'équité entre régions et genre.

86. Concernant le fondamental, le CSLP vise un accès universel en première année du fondamental dès 2005, une amélioration très sensible de la rétention des élèves en cours de cycle ; l'objectif étant de faire passer progressivement la proportion des entrants en 1AF qui achèvent le cycle de 48% en 2002 à environ 78 % en 2010 et 100% en 2015, de ramener le taux de redoublement de 14% à 5% en 1AF et de 30% à 15% en 6AF et amélioration de la qualité de l'enseignement.

87. Pour ce qui est du premier cycle du secondaire l'objectif est de maintenir au cours de la prochaine décennie à 50 % le taux de transition entre la 6° AF et la 1° AS et d'améliorer la qualité. Pour le second cycle général l'objectif est de préparer en qualité et en quantité l'accès à l'enseignement supérieur à travers une régulation des flux d'étudiants ayant accès au supérieur. L'orientation politique pour la FTP pour la prochaine décennie est, d'une part, le passage à un système piloté par la demande, et d'autre part, la recherche de la qualité. Par ailleurs, la politique de l'enseignement supérieur vise au, sens large, à le rendre capable de répondre en quantité et en qualité aux besoins de l'économie nationale.

88. Les orientations stratégiques de la politique décennale de l'éducation sont la consolidation du pilotage du système, l'amélioration de l'offre éducative, le renforcement de la qualité de l'enseignement à travers la rénovation des programmes, l'amélioration de la gestion des ressources humaines par la mise en place d'un suivi de carrière en lien avec l'appréciation du mérite, la résorption des disparités régionales le renforcement de la scolarisation des filles et l'accroissement du rôle du secteur privé dans l'offre éducative.

89. Les allocations faites dans le cadre de ce CDMT ont été faites en utilisant un modèle qui lie les objectifs du PNDSE, du CSLP, de développement du millénium aux coûts des différents intrants nécessaires pour l'atteinte de ces objectifs. Elles aboutissent à un accroissement des dépenses de l'éducation en pourcentage des recettes de l'état qui s'établit pour les trois prochaines années à environ 18 %. La répartition entre les différents niveaux est faite de sorte que la part du fondamental dans les dépenses courantes de l'éducation passe de 44% en 2004 à 50% en 2015. L'augmentation dans ce secteur vise d'une part, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et d'autre part, l'augmentation du salaire des enseignants qui doit être valorisé de 24% en termes réels progressivement d'ici 2010.

Tableau 15: Répartition par niveau du budget de fonctionnement de l'éducation (en millions UM)

	2004	2005	2006
Enseignement primaire	7 382	8 018	9 460
Enseignement secondaire général	3 800	4 320	4 428
Enseignement technique et Professionnel	696	974	1 147
Enseignement Normal	326	443	505
Enseignement supérieur	1 625	1 489	1 484
Dépenses courantes du secteur	13 830	15 244	17 025

90. L'investissement dans ce secteur est destiné à la construction de salles de classe (compléter les écoles qui ne disposent pas de toutes les classes du cycle et augmenter la couverture) et à la formation des enseignants.

Tableau 16 : Répartition par niveau du budget d'investissement de l'éducation (en millions UM)

	2004	2005	2006
Enseignement primaire	3 008	3 205	3 509
Enseignement secondaire général	1 863	1 963	2 078
Enseignement technique et Professionnel	433	392	416
Enseignement supérieur	1 461	1 225	1 294
Dépenses d'investissement du secteur	6 766	6 785	7 296

Tableau 17: Répartition par niveau du budget global de l'éducation (en millions UM)

	2004	2005	2006
Enseignement primaire	10 390	11 223	12 970
Enseignement secondaire général	5 664	6 282	6 506
Enseignement technique et Professionnel	1 129	1 367	1 563
Enseignement supérieur	1 787	1 667	1 799
Dépenses totale du secteur	18 970	20 540	22 837

1.9 LA SANTE

91. Le système de santé en Mauritanie a connu ces dernières années une évolution favorable de ces indicateurs. Ainsi, le taux de mortalité maternelle est passé de 940/100.000 à 747/100.000 naissances vivantes entre 1998 et 2000. Le taux de mortalité infantile est lui aussi passé de 118 pour mille en 1998 à environ 87 pour 1000 en 2000, celui de la mortalité infanto-juvénile est d'environ 135 pour 1000 en 2000 alors, qu'il était de 182 pour 1000 en 1998 et l'indice synthétique de fécondité est de 4,7 selon la dernière enquête EDSM-2000, alors qu'il était de 6,5 en 1998. Les taux de la mortalité maternelle placent la Mauritanie derrière la plupart des pays de la région , alors que les chiffres de la fécondité la place en tête du peloton dans la sous région.

92. Le taux d'accouchements assistés est estimé en 2000 à 57 % et la prévalence du VIH/SIDA est estimée à 0,56 % chez les femmes enceintes. Par ailleurs, la prévalence des maladies transmissibles est importante et la couverture sanitaire dans un rayon de 5 km est d'environ 67 %.

93. Le système de santé en Mauritanie a souffert au cours des dernières années d'un déséquilibre croissant de l'allocation des ressources vers les secteurs tertiaire et administratif au dépens des secteurs primaire et secondaire, ce dernier étant particulièrement mal doté. Cette allocation est en contradiction avec les objectifs nationaux de réduction de la mortalité infantile, de la malnutrition et du contrôle des maladies transmissibles qui dépendent essentiellement d'activités du niveau primaire (postes, centres et unités de santé ainsi que stratégie avancée et mobile), et de réduction de la mortalité maternelle qui ne pourra être réduite que grâce à un secteur secondaire très efficace (hôpitaux régionaux dotés en personnel qualifié et bien équipés).

94. Enfin le secteur de la santé a souffert de problèmes d'inefficacité technique avec l'envolée de la dépense du médicament parallèlement à l'apparition de ruptures de stock chroniques au niveau des formations sanitaires et de difficultés de décaissement difficiles à expliquer pour des intrants essentiels comme les vaccins et les médicaments antituberculeux.

95. Les objectifs du secteur sont :

- l'amélioration des indicateurs de santé et notamment pour les plus pauvres. Dans ce cadre les mortalités infantile et infanto-juvénile doivent respectivement passer de 87 et 135 pour 1000 à 60 et 103 en 2010 , la réduction de la mortalité maternelle devra passer de 747/100.000 à 500/100.000 en 2010, le contrôle des maladies transmissibles (SIDA, Paludisme, Tuberculose,...) devra être amélioré, la prévalence du VIH/SIDA restera en deçà de 1%.
- La réduction du poids des dépenses de santé dans les dépenses des plus pauvres.
- L'amélioration de la participation de la société civile et des pauvres en particulier dans la planification, la gestion et le suivi des activités de santé.

96. Pour atteindre ces objectifs le secteur a mis une stratégie axée sur les six programmes suivants :

- la disponibilité des ressources humaines efficaces qui devrait s'améliorer avec le remplissage à 100% des normes de personnel en particulier en milieu rural
- l'accès géographique qui devrait s'améliorer de 67% à 90% dans un rayon de 5 km entre 2001 et 2010
- la disponibilité à 100 % des médicaments essentiels, des consommables médicaux et vaccins de qualité sur la toute la période
- l'amélioration de la qualité, l'augmentation de la demande et la lutte contre les maladies, ainsi que l'utilisation des services de soins curatifs du niveau primaire par les enfants de moins de 5 ans qui devra augmenter de 0,2 visites par an à 0,5 visites par an entre 2001 et 2010
- le renforcement de l'action sociale et de la participation; ainsi la proportion des comités de gestion des centres et postes de santé fonctionnels augmentera de 10% en 2000 à plus de 80% en 2010
- le renforcement des capacités permettra de planifier, de gérer et de suivre le programme et de porter l'absorption budgétaire à plus de 90% des fonds disponibles

97. Pour mieux mettre en place cette stratégie, les réformes suivantes sont en cours d'élaboration :

- Réformes du système de recouvrement des coûts ;
- Réforme de la gestion des ressources humaines avec la mise en place de primes de zones et de technicité, la réactualisation des normes d'effectifs (en cours de finalisation), l'élaboration du statut du personnel, des cadres organiques d'emploi et du plan de carrière (en cours), et la décentralisation de la formation;
- Réforme profonde des hôpitaux dans le cadre d'une politique hospitalière ;
- Création d'un cadre de contractualisation avec en particulier la société civile;
- Décentralisation plus poussée des moyens et mise en place de services administratifs et financiers régionaux ;
- Poursuite de la réforme du médicament avec l'opérationnalisation en cours de la CAMEC et l'amélioration du contrôle de qualité.

98. Les propositions contenues dans ce CDMT ont été élaborées sur la base de projections tenant compte des objectifs du secteur et des orientations et réformes en cours de mise en œuvre. Elles visent en outre une meilleure performance de la dépense de santé à travers un ensemble de choix stratégiques tant sur les aspects techniques que sur les aspects d'équilibres budgétaires. En effet, les augmentations portent en particulier sur les actions qui concourent à

l'atteinte des cibles fixées dans le CSLP (fonctionnement essentiel des structures, maintenance, activités à forte externalité telle que la vaccination et la lutte contre la maladie, suivi et évaluation, ...).

99. Par ailleurs, l'accroissement du budget de fonctionnement a pour objectif d'aboutir à un ratio «investissement sur fonctionnement» qui garantissent une absorption efficiente des ressources allouées au secteur. Dans ce cadre, il faudra noter que l'apport des partenaires extérieurs reste exclusivement orienté vers l'investissement, ce qui exige un accompagnement de la part du budget Etat pour une absorption efficace de ces ressources extérieures. En outre, une attention particulière a été accordée à la ressource humaine comme élément moteur pour l'atteinte des objectifs du secteur, dans la mesure où les différentes évaluations et revues du secteur ont montré que l'insuffisance quantitative et qualitative en personnels de santé constitue la contrainte majeure à l'atteinte rapide de ces objectifs. Enfin, une attention particulière a été accordée aux prestations permettant des économies substantielles sur les prises en charges des évacuations sanitaires à l'extérieur. C'est dans cette perspective que la mise en place de l'Unité de Cardiologie bénéficie d'allocations permettant la prise en charge locale de pathologies cardiaques nécessitant la chirurgie.

Tableau 18 : Répartition du budget de la santé selon les axes de la stratégie sectorielle (en milliers UM)

	Fonctionnement			Investissement		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Disponibilité des Ressources Humaines	2 001 344	2 078 838	1 935 473	295 626	206 660	97 420
Accès aux Services	2 317 992	2 326 578	2 240 141	3 134 300	2 395 520	1 782 453
Disponibilité Médicaments et Consommables	1 161 327	1 120 487	1 381 136	200 000	49 540	10 112
Qualité et Demande des services, et Lutte contre la maladie				857 092	1 827 642	2 828 201
Action Sociale et Participation	221 488	219 327	231 758	61 736	56 200	57 400
Renforcement des Capacités Institutionnelles	557 037	513 957	470 679	547 624	570 700	593 668
TOTAL	6 259 188	6 259 188	6 259 188	5 096 378	5 106 262	5 369 254

1.10 LE DEVELOPPEMENT RURAL

100. La population rurale est la plus touchée par la pauvreté. En 2000 62,1% de cette population était considérée comme pauvre. La croissance du PIB agricole qui était de 0,5% est envisagée pour 5% à partir de 2004 et 10% pour les années 2010 et 2015.

101. Les principales mesures dans le domaine de *l'élevage*, concernent (i) l'application du Code pastoral, (ii) l'élaboration d'une lettre de politique de développement de l'élevage avec un plan d'actions prioritaires privilégiant les actions de santé animale, (iii) l'amélioration de la gestion collective des ressources en tant que mesure de mitigation des effets de la sécheresse et des calamités naturelles, (iv) l'appui au développement des filières prioritaires (bétail, cuirs et peaux, viande rouge, aviculture familiale, lait) et à la santé animale, et (v) le démarrage effectif de la Société des Abattoirs de Nouakchott.

102. Les principales actions réalisées dans *l'agriculture*, ont concerné : (i) la mise en œuvre des programmes annuels du PGRNP, PDIAIM, projet OASIS, PACAD et du Centre de Contrôle, (ii) la poursuite du programme d'appui aux industries agroalimentaires et à la commercialisation des productions nationales, (iii) la poursuite de la formation des petits producteurs à la diversification agricole, (iv) la consolidation du crédit agricole pour stimuler l'agriculture irriguée et le programme de diversification agricole, (v) la mise en oeuvre du programme d'équipement des zones de production, et (vi) la protection des cultures contre les prédateurs.

103. L'objectif global fixé par le CSLP est la réduction de la pauvreté rurale. Les orientations stratégiques du secteur visent à (i) favoriser la croissance du secteur pour assurer la sécurité alimentaire du pays ; (ii) assurer un accès équitable aux ressources du secteur ; (iii) améliorer les services publics nécessaires au développement durable du secteur ; (iv) développer les capacités de gestion du développement rural intégré et participatif.

104. L'analyse du CDMT 2004- réalisée en 2002 et mis à jour en 2003 a permis de dégager les messages suivants :

- Le faible ratio du fonctionnement du MDRE avec un sous-financement des services déconcentrés ;
- Un niveau de financement insuffisant de certains services prioritaires et des programmes transversaux (recherche, suivi-évaluation, information économique etc..) ;
- L'absence d'études de base (ressources humaines, renforcement des capacités)

105. En 2003, une amélioration du budget de fonctionnement du MDRE a été enregistrée en vue de rendre les services déconcentrés plus opérationnels et de réaliser quelque programmes prioritaires (ensemencement aérien, pare feux, vaccination etc..). Pour conforter cette tendance, la programmation pluriannuelle du CDMT global prévoit d'augmenter les dépenses de fonctionnement du MDRE à 3 milliards d'UM à l'horizon 2006 contre 1,3 en 2003.

Tableau 19 : Ventilation des dépenses de développement rural

	2003	2004	2005	2006
Investissements	4694	5068	5214	5509
Fonctionnement	1344	1826	2280	3030
Total	6038	6894	7494	8539

1.11 LE TRANSPORT

106. Les transports sont au cœur du développement économique et social en raison de leur rôle dans la facilitation des échanges, la réduction des coûts de production, l'exploitation optimale des potentialités économiques du pays, la stimulation de la croissance, la création de l'emploi et la réduction de la pauvreté.

107. Dans le contexte national la problématique des transports revêt un intérêt particulier dû à l'étendue du territoire, des conditions naturelles difficiles et de la faible densité de la population.

108. Pour réduire l'impact de ces contraintes et faire jouer pleinement au transport leur rôle, la stratégie du secteur, fondée sur le plan d'aménagement sectoriel élaboré en 1998, vise (i) l'aménagement harmonieux du territoire et le désenclavement des zones à potentialités économiques à travers l'accroissement de l'offre des infrastructures par le relèvement continu du niveau de l'investissement public, (ii) la réduction des coûts des transports et

l'amélioration de la qualité des services par le renforcement de la concurrence dans le secteur, (iii) le renforcement de l'ouverture du pays et son intégration à l'économie mondiale, (iv) l'implication du secteur privé dans le financement des infrastructures et (v) l'amélioration de l'efficacité des ressources affectées au financement des infrastructures de transport à travers l'élaboration d'une vision pluriannuelle cohérente pour le secteur. Ces objectifs, repris dans le CSLP qui fait du secteur des transports un secteur prioritaire pour la réduction de la pauvreté, devraient être atteints à travers (i) la préservation du patrimoine d'infrastructures existant, (ii) la modernisation et l'extension du réseau de transport et (iii) l'amélioration de l'organisation du secteur.

109. L'évolution récente du secteur s'est traduite par (i) l'accroissement de l'offre des infrastructures et la réduction de l'isolement des zones éloignées des centres urbains (avec un réseau routier de 10.297 Km dont 2 189 Km de routes revêtues) et (ii) l'amélioration de la contribution du secteur dans l'économie. L'évolution des principaux indicateurs du secteur montrent toutefois la persistance de contraintes significatives qui se reflètent en particulier dans (i) la faible densité du réseau revêtu (8,6 km pour 10.000 habitants contre 2,8 au Mali mais 20,1 en Tunisie) et cela se traduit par des risques d'impraticabilité encore importants notamment pendant la saison des pluies, (ii) la forte densité des accidents (800 pour 10.000 voitures contre 92 pour la Tunisie), (iii) la vétusté du parc automobile (âge moyen de 12 ans en 2000) et (iv) la faiblesse des capacités de gestion routière. Les performances du secteur seront davantage connues par l'élaboration et la publication d'informations sur (i) le niveau de trafic après la construction de l'infrastructure, (ii) le niveau d'isolement d'une collectivité donnée mesuré par le nombre de jours durant lesquels celle-ci est inaccessible par la route aux véhicules, (iii) le niveau des prix dans les zones enclavées bénéficiant de nouvelles infrastructures et (iv) la publication de données sur l'écart entre le coût réel des travaux et le coût estimé dans les contrats passés avec les entreprises.

110. Sur le plan de l'absorption, les ressources allouées au secteur se sont exécutées à un taux élevé (109% en 2001 et 224% en 2002) et les dépenses exécutées du secteur se sont accrues à un rythme de 134%.

111. La structure des dépenses de transport demeure fortement déséquilibrée en faveur de l'investissement et au détriment du fonctionnement : la part de l'investissement exécuté y compris les dépenses d'entretien routier est de 98% en moyenne entre 2001 et 2002 contre 2% pour le fonctionnement (En France, ce ratio est de 60% sur la période). Ce déséquilibre ne favorise pas l'efficacité des interventions dans le secteur. Dans cette optique, le CDMT des infrastructures de transport, élaboré en 2002, prévoit d'allouer davantage de ressources pour le fonctionnement afin d'améliorer l'efficacité des structures chargées de l'élaboration, de la mise en œuvre et du contrôle des politiques des transports et en particulier pour la gestion routière.

112. Les ressources allouées à l'entretien routier ont connu une amélioration sensible ces dernières années (2 milliards d'ouguiya en 2003 contre 200 millions d'Ouguiya en 1995). En 2002, les dépenses d'entretien ont représenté plus de 20% des dépenses d'investissement contre 22% en 2001 alors que ce ratio n'était que d'environ 9% en 1995.

113. L'analyse de l'allocation intra-sectorielle montre que les ressources ont été orientées en priorité vers les infrastructures routières en raison du gap d'infrastructures dans ce sous-secteur qui se traduit par un faible maillage du territoire. En 2002, ces dépenses ont absorbé plus de 97,7% de l'enveloppe globale allouée au secteur contre 87,3 en 2001. En revanche, les infrastructures aériennes n'ont bénéficié que d'un volume faible d'investissement : 7,1% en moyenne sur la période 2001-2002.

114. La programmation des dépenses pour la période 2004-2006 vise à maintenir le niveau de l'investissement dans les infrastructures routières, à améliorer le fonctionnement (y compris l'entretien routier) tout en réduisant le gap de financement des infrastructures aériennes. L'investissement verra son poids, dans les dépenses totales du secteur, ramené à 65% alors que celui du fonctionnement, y compris l'entretien routier, atteindra 35% à partir de 2005.

Tableau 20 : Programmation sectorielle 2004-06

En millions d'UM	2003	2004	2005	2006
Total des dépenses du secteur	6 550	7 277	7 945	8 772
Taux de croissance en %		11,1	9,2	10,4
Fonctionnement	2 110	2 409	2 781	3 070
Dont : Entretien routier	2 000	2 260	2 576	2 860
Dépenses du MET	110	149	205	210
Investissement	4 440	4 868	5 164	5 702
Principaux projets routiers				
Construction de la route NKCHT-NDB		3 168		
Construction de la route Rosso-Boghé		400	900	1000
Construction de la route Aioun-Nioro		300		
Construction de la route Kaédi-Selibaby-Gouraye			800	900
Construction de la route Kiffa-Selibaby			700	800
Construction de la route Atar -Tidjikja			800	900
Construction de la route Atar -Choum			664	802
Sous-total		3 868	3 864	4400
Principaux projets aériens				
Construction de l'aéroport de Nouakchott		600	800	900
Réhabilitation des aéroports de l'intérieur		300	300	200
Etude la construction de l'aéroport de Zouérate		50	100	100
Extension de l'aéroport de Néma		50	100	102
Sous-total		1000	1300	1302

PERSPECTIVES POUR LE CDMT GLOBAL

115. La préparation de ce premier CDMT global est une étape importante vers l'amélioration de la gestion des dépenses publiques. Pour en tirer les bénéfices attendus, deux conditions sont essentielles à remplir : i) l'appropriation par les acteurs de la programmation de cet outil et la diffusion de ces résultats pour éclairer le public sur les choix budgétaires, ii) le renforcement de la qualité de l'exécution des dépenses publiques pour que cet effort d'amélioration de l'efficacité allocative se traduise par l'atteinte des objectifs de développement qu'il s'assigne.

116. Le présent chapitre tente de présenter les mesures à prendre pour : i) assurer une mise en œuvre réussie du CDMT, ii) améliorer le système de suivi et d'évaluation de la dépense et iii) enfin réactualiser régulièrement le CDMT en améliorant progressivement sa qualité.

1.12 LA MISE EN ŒUVRE

117. L'élaboration du CDMT global devrait être accompagnée de *réformes budgétaires* qui sont de nature à assurer l'efficacité de l'exécution des dépenses publiques. Les réformes budgétaires en perspective devront aboutir à (i) la déconcentration progressive de l'ordonnancement en vue mettre les moyens au niveau des institutions responsables des résultats, (iii) l'allègement du circuit budgétaire pour réduire les surcoûts actuels et (iv) la poursuite de la réforme des marchés publics. Le Gouvernement devra préparer rapidement un plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations des études RONC, CFAA et PPTTE et inclure les mesures de réformes dans son programme économique supporté par la FRPC et éventuellement par le CASRP de la Banque Mondiale.

118. La *régulation budgétaire*, actuellement assurée, en pratique, par le recours à la pratique de retardement de l'exécution des dépenses qui permet certes de réduire momentanément la tension sur la trésorerie mais engendre un risque important sur le respect des priorités de l'allocation des ressources, devra être améliorée par la mise en place d'un mécanisme formel qui pourra se fonder sur : i) le profil mensuel de l'exécution du budget en recettes et en dépenses, ii) l'élaboration par les départements de plans de décaissements et iii) la mise en place d'instruments de gestion de trésorerie.

1.13 LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE

119. Le dispositif institutionnel de suivi des dépenses PPTTE devrait être élargi à celui de l'ensemble des dépenses publiques et inclure dans ses missions l'évaluation de l'impact économique et social des dépenses. Ce dispositif devra élaborer des rapports réguliers sur l'exécution de la dépense publique, sa conformité avec les priorités inscrites dans le CSLP, l'identification des goulots d'étranglement et la réalisation et l'exploitation des travaux de suivi et d'évaluation d'impact.

120. La qualité de l'exécution de la dépense publique dépend en grande partie du système d'information qui devra pouvoir renseigner notamment sur la nature, le processus, le coût et la structure de toute dépense. En ce qui concerne la nature, la codification de *la nomenclature fonctionnelle* pour le futur projet de budget est essentiel pour disposer de données permettant de faire la comparaison internationale et d'assurer le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté. Le processus permet d'informer le décideur sur le respect par les acteurs des priorités fixées initialement dans le CDMT.

121. De plus, un système de *suivi-évaluation* de la dépense devrait être mis en place incluant : i) la collecte de données administratives sur l'exécution budgétaire et les résultats atteints, ii) la conduite d'enquêtes de traçabilité et d'évaluations participatives des dépenses notamment de réduction de la pauvreté et iii) la réalisation de travaux d'analyse d'impact. D'ores et déjà, il est prévu de conduire une analyse bénéfice-incidence des dépenses d'éducation et de santé ainsi qu'une enquête de traçabilité pour ces secteurs.

122. Enfin, les départements sectoriels doivent rendre compte en fin d'année de l'utilisation des ressources en liant notamment celles-ci à leurs performances. A ce titre, chaque ministère devra préparer un rapport annuel réalisant cette analyse et le transmettre aux ministères centraux (chargés des finances et de l'économie) au plus tard en début d'année n+1 avant la fixation des enveloppes sectorielles pour les ré-actualisations du CDMT.

1.14 LA REACTUALISATION DU CDMT

123. Le CDMT est un cadre de programmation qui doit évoluer avec la situation économique, voire politique et sociale du pays qui peut contribuer à modifier les ressources disponibles ou les priorités nationales. A ce titre, le CDMT devra être réactualisé chaque année durant le processus budgétaire. Plusieurs principes sont importants dans sa préparation : i) la maîtrise du cadrage macroéconomique qui devra être assurée par les administrations centrales, ii) la transparence du processus en impliquant les départements dans la définition de leurs enveloppes sectorielles mais aussi en diffusant les résultats auprès du Parlement pour que les choix budgétaires soient inscrits dans la vision de moyen terme, et iii) l'appropriation par les départements de leur programmation en les responsabilisant sur les arbitrages intra-sectoriels.

124. Ainsi, le dispositif institutionnel devrait i) être piloté par les administrations centrales qui définissent les enveloppes globales et sectorielles des dépenses au début du processus et qui décide des arbitrages finaux, ii) inclure le Conseil des Ministres qui devra adopter lesdites enveloppes sectorielles au début du processus et le CDMT final sous forme de communication conjointe des Ministres chargés de l'économie et des finances, et iii) les comités sectoriels qui incluront l'ensemble des acteurs du secteur concerné et des représentants des administrations centrales et qui aura la charge de préparer les CDMTs sectoriels sur la base des enveloppes transmises en fondant cette allocation sur une analyse approfondie. Toutefois, pour réussir cette approche, il est essentiel de mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités qui pourrait bénéficier de l'assistance de la Banque Mondiale et du FMI notamment à travers l'AFRICATEC.

125. Le calendrier de la réactualisation du CDMT pourra se présenter comme suit : i) fixation des enveloppes globales et sectorielles en février, ii) élaboration des CDMTs sectoriels entre février et juin, iii) consolidation pour le CDMT global en juillet, iv) préparation des budgets annuels détaillés entre août et septembre, v) réactualisation du cadre macroéconomique, finalisation des arbitrages budgétaires, du CDMT global et de la loi de finances en septembre.

126. L'intégration de l'aide extérieure est resté approximative compte tenu des difficultés de projeter les décaissements des projets et de pouvoir ventiler leurs dépenses suivant la nomenclature économique et parfois même fonctionnelle. Il est recommandé que les bailleurs de fonds adoptent l'approche de l'aide budgétaire au fur et à mesure que le Gouvernement mettra en œuvre les réformes précédemment citées.

127. L'élaboration des programmes régionaux de lutte contre la pauvreté est une nouvelle donne qu'il faudra prendre en considération dans la programmation budgétaire. L'approche actuellement retenue est de garder la perspective régionale pour les PRLP, essentielle pour

assurer la cohérence d'ensemble, mais de les décliner en sous programmes sectoriels de façon à pouvoir les prendre en considération dans les CDMTs sectoriels. Toutefois, lorsque les PRLPs seront élaborés pour toutes les régions et que l'organisation administrative locale aura mieux maîtrisée cet exercice, la désagrégation du CDMT global pourra aussi se faire suivant les PRLPs (ou CDMTs) régionaux.

ANNEXES

1.15 ANNEXE 1 : DEPENSES EN % PIB

Axes stratégiques du CSLP	Secteur	2003	2004	2005	2006
Accélérer la croissance		5,5	5,5	5,5	5,5
	Gestion économique	1,2	1,2	1,2	1,2
	Secteurs d'exportation	1,0	1,0	1,0	1,0
	Pêches	0,6	0,6	0,6	0,6
	Mines	0,3	0,3	0,3	0,3
	Industrie	0,0	0,0	0,0	0,0
	Infrastructures structurantes	3,3	3,3	3,3	3,3
	Transport	2,2	2,2	2,2	2,2
	Energie	0,7	0,7	0,7	0,7
	NTIC	0,3	0,3	0,3	0,3
	Postes	0,1	0,1	0,1	0,1
Ancrage de la croissance dans la sphère des pauvres		5,7	5,8	5,8	5,8
	Développement rural	1,8	1,8	1,8	1,9
	Environnement	0,3	0,3	0,3	0,3
	Développement urbain	1,4	1,5	1,5	1,5
	PCLCP	2,0	2,0	1,9	1,9
	CDHLCPI	1,6	1,5	1,5	1,5
	CSA	0,5	0,4	0,4	0,4
	SECF	0,1	0,1	0,1	0,1
	Jeunesse et sport	0,1	0,1	0,1	0,1
	Emploi et Travail	0,0	0,0	0,0	0,0
Développement des ressources humaines et accès aux services sociaux de base		12,6	12,7	12,5	12,5
	MEN	6,4	6,3	6,2	6,1
	Formation professionnelle	0,2	0,2	0,1	0,1
	Culture	0,5	0,5	0,5	0,5
	Alphabétisation	0,2	0,2	0,2	0,2
	Santé	3,6	3,5	3,4	3,4
	Hydraulique	1,5	1,7	1,8	1,8
	Accès universel	0,2	0,3	0,3	0,3
Gouvernance et capacités institutionnelles		5,9	5,9	5,9	5,9
	Souveraineté	2,8	2,8	2,7	2,7
	Fonction publique	0,0	0,0	0,0	0,0
	Sécurité	2,3	2,3	2,2	2,2
	Justice	0,3	0,4	0,4	0,4
	Décentralisation	0,5	0,5	0,5	0,5
Total		29,7	29,9	29,6	29,7

1.16 ANNEXE 2 : TAUX DE FONCTIONNEMENT

Axes stratégiques du CSLP	Secteur	2003	2004	2005	2006
Accélérer la croissance					
	Gestion économique	49,8	52,0	56,2	60,0
	Secteurs d'exportation				
	Pêches	18,9	19,0	22,0	31,0
	Mines	22,8	23,0	26,2	32,0
	Industrie	91,2	90,0	90,0	90,0
	Infrastructures structurantes				
	Transport	32,2	33,1	35,0	35,0
	Energie	4,0	5,0	7,0	10,0
	NTIC	16,6	20,0	25,0	30,0
	Postes	100,0	100,0	100,0	100,0
Ancrage de la croissance dans la sphère des pauvres					
		19,4			
	Développement rural	22,1	26,7	30,8	36,0
	Environnement	23,0	25,0	28,0	32,0
	Développement urbain	11,2	11,2	12,0	15,0
	PCLCP	15,2	15,2		
	CDHLCPI	9,5	10,0	12,0	15,0
	CSA	34,7	35,0	37,0	40,0
	SECF	66,7	66,0	66,0	69,0
	Jeunesse et sport	93,0	90,0	90,0	90,0
	Emploi et Travail	100,0	100,0	100,0	100,0
Développement des ressources humaines et accès aux services sociaux de base					
		56,3			
	MEN	67,5	67,2	69,2	70,0
	Formation professionnelle	93,3	90,0	90,0	90,0
	Culture	84,5	84,5	84,5	82,0
	Alphabétisation	62,8	63,0	65,0	65,0
	Santé	53,5	55,1	58,0	60,0
	Hydraulique	9,1	10,0	10,0	10,0
	Accès universel	0,0	10,0	10,0	10,0
Gouvernance et capacités institutionnelles					
		87,5			
	Souveraineté	92,9	91,5	91,5	91,5
	Fonction publique	100,0	95,0	95,0	95,0
	Sécurité	100,0	100,0	100,0	100,0
	Justice	78,9	75,0	75,0	75,0
	Décentralisation	4,5	4,9	10,0	10,0