

Les ajustements économiques et financiers

A la fin de la décennie 1970-1980, les principaux équilibres macro-économiques se sont trouvés gravement compromis en Mauritanie. Il n'était pas exagéré de qualifier la situation de catastrophique.

Le produit intérieur brut a chuté, en termes réels, de 0,7 % par an sur la période 1980-1984, le taux d'inflation avoisinait les 15-17 %, la balance commerciale avait enregistré un déficit de 10 milliards d'ouguiyas en 1982 malgré un quasi-doublement des recettes d'exportation. En effet, les importations, en l'absence d'une production minimale de substitution, s'étaient accrues dans des proportions plus importantes. Cela dénote l'extrême dépendance de notre économie vis-à-vis de l'étranger. A titre d'exemple, les importations de biens et services ont représenté en 1984 plus de 40 % du PIB.

Déséquilibres macro-économiques et cycle endettement/emprunt

La détérioration constante des termes de l'échange est venue encore alourdir ce solde déficitaire. Entre 1980 et 1985, le déficit courant lui-même correspondait en moyenne à 33,7 % du PIB.

Par ailleurs, le ratio d'endettement dépassait largement les capacités du pays (18 % du PIB en 1984). Ce surendettement a posé plusieurs problèmes d'arbitrage aux autorités monétaires et financières face à des devises très limitées et multiples sollicitées. Déjà en 1985, le seul service de la dette atteignait 10 milliards d'ouguiyas c'est-à-dire à peu près 80 millions de dollars soit plus du quart des exportations totales des biens et services. Dès lors, le risque était devenu grand de recourir à d'autres emprunts pour couvrir les arrérages de la dette, enfermant les décideurs dans un cycle d'endettement/emprunt.

Le dispositif en place pour encourager la constitution d'une épargne intérieure était peu efficace d'où une subordination de l'investissement public à des dons et emprunts à 95 %. La fuite des capitaux à la recherche de placements intéressants et de sécurité qui prévalait pendant cette période ne contribuait pas à résoudre le problème de la faiblesse de l'épargne intérieure. C'est pourquoi l'économie s'est installée dans une situation d'économie assistée ! Le système bancaire était mal adapté, fragile, insolvable et peu crédible. Les unités industrielles, du secteur public ou privé (SONELEC, OPT, COMMAUNAM, STPN, etc.), ont vu dans ces conditions leur outil de production se dégrader rapidement faute d'investissement pour s'adapter à leur nouvel environnement. Le résultat en a été une absence totale de confiance des investisseurs nationaux et internationaux.

Le discours politique a pris l'habitude d'interpréter ces évolutions de façon « douce » en mettant en avant les facteurs exogènes, dont certains il est vrai ont eu une influence : la crise économique internationale, la crise énergétique, la longue période de sécheresse qui a touché le Sahel. Ces contraintes exogènes sont réelles mais il faut les ramener à leur juste niveau, car il serait déraisonnable de se « réfugier » essentiellement derrière elles. Il est indispensable de ne pas occulter et d'identifier le poids des facteurs endogènes ou maîtrisables y compris celui de la déficience dans l'action. Parmi ces facteurs, il convient de citer, notamment, l'insuffisante planification de l'économie.

Jusqu'à une période récente, aussi bien l'élaboration que l'exécution du Plan se sont heurtées à plusieurs types de problèmes : l'insuffisance de cadres bien formés et expérimentés, l'inachèvement des évaluations pour les choix stratégiques et l'irrationalité des décisions, la pratique des « coupes sombres » en cours de programme. Ainsi, plusieurs projets d'investissements publics ont cessé parce qu'ils se sont révélés très coûteux en regard des avantages économiques et sociaux escomptés.

Devant la médiocrité des résultats, il était devenu impératif d'envisager des mesures de redressement. Notons que dès la fin des années 70, un plan dit de « stabilisation » avait été adopté pour sauver ce qu'il était encore possible de l'être !

Les plans de développement et de redressement des années 80 et les politiques d'ajustement structurel

Au terme du plan de stabilisation, le gouvernement a adopté un 4^e Plan de développement économique et social pour la période 1981-1985. Ce plan comprenait plusieurs objectifs ambitieux reposant sur l'hypothèse de la reprise des cours mondiaux du fer, le

développement de l'agriculture irriguée et de la pêche halieutique. Les objectifs de ce plan n'ont été réalisés qu'à 58 % compte tenu des contraintes financières.

A partir du milieu des années 80, les pouvoirs publics ont adopté un PREF (Programme de redressement économique et financier). Ce programme avait pour objectif d'améliorer la cohérence des mesures économiques destinées à stabiliser la demande, de dynamiser l'offre de façon durable et de rétablir des équilibres compromis.

Il convient de noter que les politiques d'ajustement structurel, soutenues et initiées par le tandem Banque mondiale — Fonds monétaire international, correspondent à une voie de passage devenue objectivement incontournable pour les pays en développement compte tenu de l'état actuel des rapports économiques et financiers internationaux. Les jeunes économies ayant « raté » le passage de leur stade de minorité, il est normal qu'on continue à les assister même pendant leur majorité (1) ! Ces politiques BM-FMI reposent sur les principes généraux suivants concernant l'action de l'État :

- stimuler plus que faire lui-même. Autrement dit l'État doit se désengager de toutes les activités et jouer le rôle du gendarme,
- favoriser la promotion des initiatives privées et créer les conditions d'une saine émulation entre celles-ci pour accroître la compétitivité de l'économie,
- procéder à des réformes institutionnelles et administratives,
- mettre fin à la politique de subventions qui fausse les règles du jeu du marché et établir la vérité des prix,
- réduire son train de vie, contrôler strictement les effectifs de la fonction publique et liquider toutes les entreprises non viables.

En conformité avec ces grandes lignes, le PREF a fixé les objectifs suivants à l'horizon de 1998 :

- réaliser un taux de croissance annuelle de 4 %/an,
- réduire le déficit de la balance des paiements de 10 à 5 % du PIB,
- constituer une épargne budgétaire au moins égale à 10 % de l'investissement public,
- ramener l'inflation de 15 à 5 %,
- plafonner l'investissement public à 20 % du PIB.

Ces objectifs ont été réalisés à 85 % et l'on peut dire que les bases d'un redémarrage économique ont été posées puisque le taux de croissance moyen depuis l'engagement du PREF a été de 3,6 %.

La situation des finances publiques s'est améliorée, le déficit global des opérations consolidées (hors dons) a évolué favorablement de 16,4 à 6,1 %, le déficit du compte courant est passé de 14,3 à 11,8 % du PIB et le taux d'inflation de 15 à 8 %.

(1) En prenant en considération l'échantillon de PVD indépendants depuis bientôt un demi-siècle (revendication politique de

souveraineté), nous constatons qu'aujourd'hui encore 80 % d'entre eux n'ont pu assumer cette souveraineté sur le plan économique.

Ces évolutions favorables ont redonné confiance aux bailleurs de fonds et aux investisseurs. Les pouvoirs publics étaient alors encouragés à poursuivre l'expérience.

Le programme de consolidation et de relance (PCR) : 1989-1991

Ce programme a arrêté les objectifs suivants :

- un taux de croissance de 3,5 %/an,
- une épargne budgétaire de l'ordre de 6 % du PIB,
- un niveau d'investissement égal à 16,6 % du PIB,
- un déficit courant égal à 9,8 % du PIB.

La réalisation de ces objectifs suppose, parallèlement à l'effort porté sur le développement du potentiel économique, la suppression des obstacles juridico-réglementaires de nature à entraver l'essor des secteurs d'activités. C'est pourquoi plusieurs secteurs ont subi des réformes en profondeur.

Le secteur bancaire

Ce secteur a subi deux restructurations principales.

La première, en 1987, a consisté en un crédit d'ajustement structurel de 3,5 milliards d'ouguiyas destiné à régler les impayés sur l'étranger et restructurer les actifs. La deuxième, plus substantielle, a eu lieu en 1993 dans le but de concentrer les banques afin d'améliorer leur trésorerie et de pouvoir mieux répondre aux besoins de la clientèle. L'UBD (Union des banques de développement) a été ainsi liquidée au bout de deux ans de fonctionnement. La BNM (Banque nationale de Mauritanie), issue de la fusion entre la BIMA (Banque internationale pour la Mauritanie) et la SMB (Société mauritanienne de banque), a été totalement privatisée et son capital renforcé. Les autres banques ont achevé leur restructuration (BMCI, CHINGUETTY BANQUE) ou sont en voie de le faire (BAMIS).

Parallèlement à ce regroupement, la BCM (Banque centrale de Mauritanie), par la loi 93.22 du 26 janvier 1993, a exigé de l'ensemble des banques l'élaboration d'un plan d'action pour la redynamisation du recouvrement de leurs créances.

L'État a d'ailleurs créé un organisme spécialisé, l'ARCB (Agence de recouvrement des créances bancaires). Mais les objectifs assignés à cette agence n'ont pas à ce jour été remplis, ni pour les créances publiques ni pour les créances privées. Bien au contraire, si l'on tient compte des intérêts cumulatifs les créances bancaires ont augmenté. Les banques n'arrivent pas en effet à faire jouer pleinement les garanties mobilières et immobilières quand elles existent, ceci pour plusieurs raisons : défaut de repreneur, volume insuffi-

sant, lenteurs et carences du système judiciaire, pesanteurs sociologiques, interférences politiques, etc.

Le secteur de la pêche

C'est l'un des principaux moteurs du développement économique en Mauritanie. Les côtes mauritaniennes sont en effet réputées pour leur grande richesse en ressources halieutiques en raison de conditions hydroclimatiques très favorables. Le secteur assure à lui seul 55 % des recettes d'exportation, 25 % des recettes budgétaires et 10 % du PIB. Il demeure cependant un secteur extraverti dans la mesure où la majorité des coûts intermédiaires est payée à l'étranger. Du fait de la dominance d'entreprises spéculatives incontrôlées, de la faiblesse des moyens humains et matériels et du peu de savoir faire, ce secteur a enregistré un recul considérable. Il a toujours manqué d'un cadre institutionnel adéquat pour assurer une emprise réelle sur le contrôle et la gestion des ressources halieutiques.

Les résultats médiocres enregistrés ont eu des répercussions néfastes sur le secteur bancaire. La pêche représente en effet 35 % des crédits accordés aux secteurs d'activités économiques. Ces contreperformances ont conduit les pouvoirs publics, à partir de janvier 1994, à redéfinir et réorienter leur politique dans ce secteur stratégique. La nouvelle politique vise :

- le développement de la transformation locale des produits pour accroître leur valeur ajoutée,
- l'encouragement de la formation professionnelle par l'élaboration d'un plan quinquennal appelé PFE (Plan-Formation-Emploi),
- la diversification des exportations par la conquête de nouveaux marchés, le marché japonais représentant actuellement 70 % des exportations (création prévue d'un Centre de promotion des produits de la pêche),
- la réorganisation et le renforcement du CNROP (Centre national de recherche océanographique et des pêches),
- le renforcement de la surveillance maritime,
- l'amélioration de l'infrastructure sectorielle pour résorber les goulots d'étranglement,
- la négociation d'un moratoire avec les banques sur la dette des navires et des sociétés de pêche et la mise en place d'un organisme spécialisé dans les financements du secteur,
- l'adaptation du code de la Marine marchande et du code des pêches maritimes,
- l'organisation des opérateurs dans des groupements d'intérêt économique.

Le secteur rural

Ce secteur demeure potentiellement le secteur le plus impor-

tant de l'économie. Il occupe 65 % de la population totale et représente 19 % du PIB. L'obstacle principal à son développement reste les conditions écologiques et climatiques et le processus de désertification.

Malgré cet environnement global défavorable, l'effort d'investissement entrepris depuis une dizaine d'années, au plan national ou sous-régional, a permis de couvrir 40 % des besoins en céréales. Les activités pastorales restent le parent pauvre mais des mesures de valorisation sont envisagées.

Plusieurs contraintes, d'ordre financier, institutionnel et administratif, pèsent encore sur le secteur rural : coût très élevé des projets comparé aux revenus générés par les exploitations ; ce qui rend l'épargne insuffisante ; carences multiples du Crédit agricole ; faible coordination entre les différentes structures administratives et formation insuffisante de leurs personnels.

Au moment où le PASA (Programme d'ajustement structurel du secteur agricole) s'achève en 1993, ces handicaps et blocages demeurent entiers.

Le secteur parapublic

Avec 25 % du PIB, le secteur parapublic est un levier de commande important de la politique économique. Mais un certain laisser-aller a fait qu'il était devenu une charge énorme pour l'État, à cause notamment de la politique des subventions d'exploitation et d'équipement. Les mauvais résultats étaient généralisés en l'absence de mécanismes d'incitation et de sanction.

La réforme du secteur a consisté en la réhabilitation des entreprises publiques stratégiques (OPT, SONELEC), la privatisation de celles ne l'étant pas et concurrentes du privé, enfin la liquidation des entreprises non viables.

Bilan des programmes de redressement et d'ajustement

Les programmes de redressement et de consolidation ont abouti à des résultats variés. Ils ont permis à l'économie de renouer avec la croissance. Malgré les contre-performances du secteur primaire, le taux de croissance a été entre 1988 et 1993 en moyenne de 2,7 %. La hausse des prix à la consommation s'est située aux alentours de 9 % en 1993. Pour la même année, le déficit des transactions extérieures courantes a été de 19,3 % du PIB en raison de la faiblesse des prix à l'exportation du fer et des produits de la pêche. Le solde courant de l'État a été de 2,8 milliards d'ouguiyas/an soit 3,5 % du PIB contre 6 % prévu. Les dépenses courantes de l'État ont crû de 8,5 % à cause des intérêts de la dette.

Malgré une politique restrictive du crédit, les banques sont dans une situation préoccupante, leurs impayés représentant aujourd'hui 45 % des crédits accordés au secteur privé.

La réhabilitation du secteur parapublic reste timide et inachevée. Il serait souhaitable d'assainir davantage en généralisant la procédure des contrats de programme dans un plan d'entreprise obligatoire. Ces contrats permettraient de définir les devoirs et obligations réciproques des entreprises et de l'État-Patron et d'instituer un mécanisme d'encouragement et de sanction en fonction des résultats.

Les programmes successifs d'ajustement ont entraîné inévitablement une série de problèmes sociaux aigus : chômage des jeunes diplômés, clivages sociaux, hyperurbanisation, réduction du pouvoir d'achat des consommateurs, développement du parasitisme social.

Perspectives d'avenir

Conscients de la nécessité d'assainir les bases de l'économie, les décideurs publics ont adopté un document-cadre pour la période 1994-1996. Ce plan prévoit un taux de croissance de 3,5 %/an, une inflation ramenée à 3,5 % en 1996 et l'équilibre du compte courant extérieur. Les insuffisances constatées ont été corrigées et certaines mesures d'accompagnement envisagées.

Dans le domaine monétaire et financier, l'État a mis en place une programmation reposant sur des indicateurs trimestriels relatifs à la masse monétaire et l'encours des créances bancaires. Une réforme est également en cours visant au développement d'un marché interbancaire permettant d'assurer la viabilité de toutes les banques et la levée des limites pour l'octroi du crédit.

Dans le secteur rural, le document-cadre a retenu plusieurs objectifs fondés désormais sur une approche globale dont la plus importante est le programme appelé Recherche-Formation-Vulgarisation. Ce triptyque RFV vise à parachever la restructuration en cours du ministère du Développement rural, à mettre en place un dispositif de vulgarisation professionnelle, à renforcer l'adéquation Formation/Emploi et le recyclage permanent des agents de l'État et enfin à promouvoir la recherche de base et finalisée (création prévue d'un Centre national de recherche agricole). D'autres mesures sont envisagées telles que le désenclavement de l'espace rural ou le développement d'agro-industries. Le succès de ces mesures dépendra en grande partie de l'optimisation de la gestion des ressources humaines et matérielles.

Compte tenu des problèmes sociaux posés par la politique d'ajustement structurel, le document-cadre et les plans qui l'ont précédé ont réservé une place à la revalorisation des ressources humaines.

C'est ainsi que toutes les initiatives privées sont encouragées et soutenues et que plusieurs projets recherchent une meilleure participation des populations aux efforts de développement : programme national « Vivre contre travail », Travaux d'utilité collective (Agence mauritanienne d'exécution des travaux d'intérêt public), soutien aux micro-réalisations de groupe.

Diaby Tandia
Université de Nouakchott

LES OPÉRATIONS DE RÉGULARISATION FONCIÈRE DANS LA VALLÉE

Pendant toute une période, l'administration locale a accordé aux investisseurs privés soucieux de s'implanter dans l'agriculture des autorisations d'exploiter, sans réelle valeur juridique ; certains de ces investisseurs se sont même installés sur des périmètres sans aucune autorisation.

La circulaire 23 du 10 août 1990, sous la pression des bailleurs de fonds, a introduit la notion d'un régime dérogatoire permettant la régularisation du statut foncier de ces exploitations sous réserve d'une mise en valeur effective. Il a fallu attendre cependant novembre 1992 pour que cessent à peu près définitivement les autorisations anarchiques.

La création du Bureau foncier de Rosso en 1991 a permis d'installer une structure administrative en charge de cette régularisation. Après réalisation d'un plan cadastral, le Bureau foncier constate la mise en valeur et introduit le dossier dérogatoire. Au terme l'exploitant reçoit une concession provisoire (5 ans) ou une autorisation d'exploiter. Le Bureau foncier a reçu des demandes de régularisation correspondant (mars 1994) à environ 25 000 hectares, mais environ 10 000 de terres plus ou moins exploitées mais occupées n'ont pas encore fait l'objet de demande. Sur les dossiers traités à cette même date, des demandes portant sur plus de 9 000 hectares ont été régularisées en attribuant 6 200 hectares.

Le Bureau foncier de Rosso a aussi délimité des espaces vitaux des agglomérations et des réserves foncières : celles-ci destinées à l'extension des activités agricoles villageoises couvrent plus de 12 000 hectares, mais ne comprennent que peu de terres de walo et elles sont constituées de terres irrigables surtout de 2^e catégorie (nécessitant des infrastructures lourdes pour être irrigables).

En 1993 a été créé un Bureau foncier à Kaédi qui a commencé les travaux en vue de l'attribution individuelle des parcelles exploitées sur le périmètre pilote du Gorgol. A terme, ces activités de régularisation foncière dérogatoire devraient couvrir toute la vallée et une reprise des attributions de terre sous régime normal est alors envisagée.

P. Bonte