

**Projet d’appui à la Gestion des Finances Publiques**

**(PAGEFIP – Phase 2)**

**UNION EUROPEENE (FONDS FIDUCIAIRE D’URGENCE) – DIRECTION GENERALE DU TRESOR - AFD**

**Mobilisation**

**Termes de référence pour une mission court terme**

|  |  |
| --- | --- |
| **Intitulé de la mission** | **Expert en gestion de la dette souveraine de la Mauritanie** |
| **Composante** | 1. Comptabilité |
| **Activité(s)** | 3.5 Appuyer la Direction de la Dette Extérieure |
| **Actions** | Accompagner la définition et la mise en œuvre de la démarche stratégique de la Direction de la Dette Extérieure |
| **Administration bénéficiaire** | Direction de la Dette Extérieure |

1. **Éléments de contexte :**

Les présents termes de référence s’inscrivent dans le cadre de la composante 3 de la phase 2 du projet d’appui à la gestion des finances publiques (PAGEFIP).

Le PAGEFIP, dont la mise en œuvre a été confiée à Expertise France, vise à accompagner les autorités mauritaniennes dans la mise en œuvre de la réforme des finances publiques dont la stratégie est définie dans le schéma directeur de la réforme du système de gestion des finances publiques (SDR-GFP) qui fixe les six axes de réforme prioritaires suivants :

1. La mise en place d’une budgétisation efficace et crédible basée sur les politiques publiques ;
2. Le renforcement de l’exhaustivité et de la transparence du budget de l’Etat ;
3. Le renforcement de la prévisibilité de l’exécution du budget ;
4. L’amélioration de la qualité comptable, de l’information et des rapports financiers ;
5. Le renforcement des contrôles, de la surveillance et de la vérification ;
6. La mise en place d’un système intégré d’information et de la formation.

Les activités mises en œuvre par le PAGEFIP vise à accompagner la mise en œuvre des chantiers nécessaires à la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) votée par l’Assemblée nationale en mai 2018 et promulguée en octobre 2018. Pierre angulaire de la réforme de l’Etat, la LOLF entraînera un passage d’une logique de moyens vers une logique de résultats. Elle dépasse la seule mise en œuvre de mesures techniques en impliquant un changement profond de la culture administrative. A travers cet accompagnement, le projet PAGEFIP vise à faire du budget de l’Etat un outil plus efficace et performant au service des politiques publiques nécessaires au développement économique et à la lutte contre la pauvreté.

Pour atteindre cet objectif général, six composantes ont été identifiées et feront l’objet d’activités mises en œuvre par Expertise France :

1. L’appui à la coordination, au pilotage et à la conduite des réformes du Ministère des Finances
2. L’appui à la réforme budgétaire
3. L’appui à la réforme comptable
4. L’appui à la comptabilité patrimoniale de l’Etat en vue de la mise en œuvre de la LOLF
5. Le renforcement du système de contrôle
6. Le soutien au système de mobilisation des ressources intérieures

Le PAGEFIP bénéficie aux principales structures impliquées dans la réforme des finances publiques : Cabinet du Ministre des finances, Direction générale du Budget (DGB), Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), Direction générale des Impôts (DGI), Direction des Domaines et du Patrimoine de l’Etat (DGDPE), Inspection Générale des Finances (IGF), Direction de la Prévision des Réformes et des Etudes (DPRE).

A la demande du Ministre des Finances, la Direction de la Dette Extérieure (DDE) et la Direction du Contrôle des Assurances (DCA) bénéficieront également de l’appui du PAGEFiP.

1. **Etat des lieux :**

Aux termes du décret n°343-2019 fixant les attributions du Ministre des Finances et l’organisation de l’administration centrale de son département, la Direction de la Dette Extérieure (DDE) est chargée de l’élaboration de la stratégie d’endettement et de désendettement, de l’analyse de la soutenabilité de la dette publique et du suivi de son refinancement. Elle émet un avis sur les conventions de crédit, avant leur soumission à l’approbation du Gouvernement, en établit l’échéancier de paiement et procède à l’émission des actes de paiement y afférents.

La DDE est dirigée par un Directeur, assisté par un directeur adjoint et comprend trois services :

* Le service de la gestion de la dette ;
* Le service des règlements ;
* Le service des données.

La Mauritanie a réalisé au cours de l’année 2020 une évaluation selon la méthodologie PEFA de la performance de la gestion des finances publiques.

Le rapport des évaluateurs met en évidence les constats suivants :

**Concernant la composante 13.1 relative à l’enregistrement et la présentation des données sur la dette et les garanties :**

* « La gestion de la dette publique est morcelée entre plusieurs acteurs qui se partagent les différentes composantes et étapes. Ainsi, le suivi de la dette intérieure est du ressort de la DGTCP tandis que le suivi de la dette extérieure incombe à la Direction de la dette extérieure (DDE) et la Direction générale des financements, des investissements et de la coopération économique (DGFIPCE).
* La DGFIPCE à travers la Direction des conventions de financement (DCF) intervient dans la préparation et le suivi des conventions signées, et la DGTCP et la Banque centrale de Mauritanie dans le paiement des échéances du service de la dette.
* Les données sur la dette extérieure (encaissements, décaissements et remboursements) sont saisies dans un logiciel spécifique dénommé SYGADE (Système de gestion et d’analyse de la dette). La dette rétrocédée que l’État paie pour le compte des entreprises publiques est intégrée dans la base de données de la Direction de la dette extérieure et elle fait l’objet d’un suivi à ce niveau. La DDE envoie par la suite un avis d’échéance aux entreprises concernées pour remboursement.
* Ainsi, la DDE enregistre dans SYGADE tous les emprunts publics, les transactions portant sur ces emprunts et les accords de rééchelonnement qui en découlent. Dans ce processus de suivi de la dette publique, la DDE tient et actualise régulièrement les fichiers dans lesquels sont reportés les éléments suivants : emprunts publics, situation de l’encours, décaissements, prévisions du service de la dette et règlement du service de la dette. Les statistiques relatives à la dette extérieure peuvent être produites à partir de SYGADE par la DDE à la demande.
* Par ailleurs, les données enregistrées dans ces fichiers font régulièrement l’objet d’une actualisation à travers des rapprochements avec les données saisies dans SYGADE.
* La Direction des conventions de financement tient de son côté un fichier des dons et des prêts sous ACCESS renforcé par un système d’archivage où l’on scanne toutes les conventions disponibles. Mais ce fichier de la DCF n’est pas partagé avec la DDE.
* Les données sur la dette intérieure sont enregistrées et suivies au niveau de la DGTCP dans le logiciel des Bons du Trésor.
* Les garanties émises par l’État au profit des entreprises publiques sont enregistrées dans la base de données de la DDE et suivies par cette direction, au même titre que les autres dettes. Au cours des trois derniers exercices clos, la seule garantie accordée concerne la SNIM pour le prêt FADES.
* Les informations et données sur la dette sont enregistrées dans des fichiers mais aucune institution n’est dotée d’un fichier consolidé regroupant toutes les données sur la dette publique (dette intérieure et extérieure).
* En 2016, le cadre de gestion de la dette a été renforcé avec l’amélioration de la coordination entre le Ministère de l’Économie et des Finances et la BCM, ainsi que l’intégration des systèmes d’information, ce qui permettra un meilleur suivi des emprunts.
* Sur ce dernier point, le Gouvernement a en effet procédé à la finalisation de la mise en place en Septembre 2018 d’une passerelle d’interface entre les logiciels SYGADE-SIGIP-RACHAD pour les institutions impliquées dans la prise en charge du service de la dette (à savoir la Direction de la dette extérieure, la Direction du budget, la DGTCP, la DGFIPCE et la BCM). Cette interface va permettre le suivi des décaissements de la dette extérieure et des paiements du service de la dette. Par ailleurs, ce dispositif conduit au renforcement des capacités de gestion de la dette à travers un suivi systématique des décaissements de la dette extérieure (SYGADE-SIGIP).
* Pour garantir l’exhaustivité des données sur la dette enregistrée dans SYGADE, la DDE procède à des réconciliations périodiques organisées avec les différentes parties prenantes. Ainsi, ont lieu des rapprochements (i) tous les 6 mois entre la DDE et les créanciers respectifs, (ii) au jour le jour entre la DDE et la DGFIPCE, et (iii) au jour le jour entre la DDE et la BCM.
* Les écarts constatés à ces occasions sont régulièrement corrigés.
* Le rapport annuel de la Banque centrale de Mauritanie publié sur son site web ( www.banquecentralemauritanie.mr) fournit des données actualisées sur la dette extérieure (encours de la dette extérieure, service de la dette extérieure, décaissements sur emprunts extérieurs et nouveaux engagements extérieurs). Le dernier rapport annuel disponible est celui de 2018. Le rapport économique et financier qui accompagne le projet de loi de finances transmis à l’Assemblée nationale contient aussi des informations sur l’encours et le service de la dette.
* Les Établissements publics autonomes ne peuvent pas contracter des emprunts extérieurs. Par contre, ils peuvent bénéficier de la rétrocession d’emprunts contractés par l’État.

En résumé, la gestion de la dette publique est partagée entre différentes institutions : la DDE, la DGFIPCE, la DGTCP et la BCM. La DDE dispose d’une base de données de la dette extérieure et des garanties accordées par l’État. Les données sur la dette intérieure sont enregistrées et suivies par la DGTCP. Chacune de ces structures assure la production des statistiques relatives à la dette qu’elle gère. Les données sur la dette publique (extérieure et intérieure) sont jugées exhaustives et à jour : elles font l’objet de réconciliations systématiques suivant une périodicité semestrielle et même quotidienne dans certains cas. Les données sur la dette extérieure font l’objet d’un rapport annuel, mais pas celles concernant la dette intérieure. Cette situation correspond à la note C à savoir : Les données sur la dette intérieure et extérieure et les garanties sont actualisées une fois par an. Un rapprochement des données est effectué chaque année. Il est admis que les données à fournir comprennent les compléments d’information nécessaires au rapprochement des données pour être complètes).

**Concernant la composante 13.2 relative à l’approbation de la dette et des garanties :**

* La loi n° 78 -011 du 19 Janvier 1978 portant Loi organique relative aux lois de finances dispose en son article 4 que « les conventions de financement, les garanties et avals accordés par l’État sont signés par le ministre de l’économie et des finances ».
* De même, les dispositions de l’article 2 du décret n° 029/ 2016 du 03 mars 2016 fixant les attributions du Ministre de l’Économie et des Finances et l’organisation de l’administration centrale de son département confirment que c’est le Ministre de l’Économie et des Finances (et maintenant le Ministre de l’Économie et de la promotion des secteurs productifs) qui est habilité à signer au nom du gouvernement les conventions de financement.
* Après leur signature, conformément aux dispositions constitutionnelles, toutes les conventions sont soumises à l’approbation du conseil des ministres, puis à ratification par le Parlement. La loi issue de ce processus est promulguée par décret pris par le Président de la République. La mise en exécution de la convention de financement signée par le Ministre de l’Économie et des Finances est subordonnée à la promulgation de la loi de ratification.
* La DDE et le Comité National de la Dette Publique (CNDP) n’interviennent pas en amont du processus de signature de la convention de financement extérieur.
* Les emprunts intérieurs se limitent à l’émission des Bons du Trésor dont la gestion est assurée par le Trésor et la Banque centrale. Il s’agit d’un emprunt à court terme souscrit par les entreprises et les particuliers qui passent par leurs banques respectives lesquelles souscrivent à leur place. La dette qui en résulte figure dans la comptabilité du Trésor.
* La loi organique n° 78 -011 du 19 Janvier 1978 énonce en son article 4 les compétences exclusives du Ministre de l’Économie et des Finances en matière d’émission des avals et garanties de l’État et dispose en son article 9 que « toute opération d’aval ou de garantie de l’État pour des engagements financiers pour une personne physique ou morale doit être autorisée par une loi de finances ».
* La stratégie de la dette à moyen terme est l’émanation des politiques et procédures fournissant des directives pour emprunter, émettre de nouveaux titres d’emprunt et effectuer des opérations au titre de la dette, émettre des garanties de prêt et assurer le suivi des opérations de la dette par la seule entité compétente.
* Par ailleurs, les conventions d’emprunt doivent être ratifiées par une loi pour être exécutoire. Ce dispositif est renforcé par l’existence de politiques d’emprunt inspirées elles-mêmes par des stratégies définies à cet effet. Les principales options stratégiques en matière d’emprunt sont définies dans la stratégie de la dette à moyen terme.
* Pour mettre en cohérence l’endettement avec les priorités de dépenses (en particulier pour les grands projets d’infrastructure) et pour assurer la coordination institutionnelle, le Gouvernement a renforcé les procédures d’emprunt et d’octroi des garanties publiques en (i) clarifiant les responsabilités et les conditions.
* La stratégie à moyen terme de la dette 2022-2024 élaborée en juillet 2021 et en cours de validation a par exemple défini les options stratégiques suivantes : (i) privilégier l’accès aux ressources concessionnelles extérieures et sur le plan intérieur, l’émission des bons du trésor à très court terme, principalement, (ii) procéder au financement des investissements par des émissions des bons du trésor et de l’introduction graduelle des obligations à 2 ans ensuite de 3-5 ans, (iii) introduire un nouvel instrument pour la dette commerciale de 6-10% au détriment de la dette semi concessionnelle et (iv) combiner le recours à la dette commerciale et à l’augmentation de la dette intérieure d’approbation entre les ministères, (ii) en réactivant et en mettant à jour les termes de référence du Comité national de la dette publique (CNDP) par un nouvel arrêté en cours d’adoption. Cet arrêté permet dorénavant au CNDP de renforcer son implication dans le processus de sélection, de programmation et de suivi des investissements publics défini par le nouveau cadre institutionnel du PIP ; de mettre en cohérence l’endettement extérieur avec les priorités d’investissement du Gouvernement et d’évaluer l’impact sur la dette de tout nouveau projet financé par emprunt extérieur, avant son inscription au PIP.
* Il importe de noter que la loi des finances ne comporte aucune disposition qui fixe annuellement le montant des emprunts à contracter.

En résumé, il y a un cadre législatif et réglementaire spécifique qui détermine les compétences des membres de l’exécutif en matière de contraction des emprunts et d’émission des garanties au nom de l’État en Mauritanie. Ce cadre repose sur la LOLF de 1978 et le décret portant attributions du MEF qui confèrent au Ministre de l’Économie et des Finances sa compétence exclusive en matière de signature des conventions de financement et de contraction d’emprunts intérieurs. Les compétences en matière d’émission d’aval et de garantie de l’État sont d’ailleurs expressément fixées par cette loi et pour être exécutoires, les conventions d’emprunt sont ratifiées par une loi. Les directives pour contracter des emprunts et émettre des garanties sont définies dans le document de stratégie de la dette à moyen terme. Mais le montant des emprunts à contracter et des garanties à accorder n’est pas fixé annuellement par la loi de finances. Cette situation correspond à la note C à savoir : La loi autorise des entités expressément désignées par la loi à emprunter, à émettre de nouveaux titres d’emprunt et à émettre des garanties de prêt au nom de l’administration centrale. Des politiques et procédures documentées fournissent des directives pour emprunter, effectuer d’autres opérations au titre de la dette et accorder des garanties de prêt à une ou plusieurs entités. Ces opérations sont signalées et suivies par une seule entité compétente.

**Concernant la composante 13.3 relative à la stratégie de gestion de la dette :**

* Selon l’article 71 du décret n°29-2016 du 02 mars 2016 fixant les attributions du Ministre des Finances et l’organisation de l’administration centrale de son département, il revient à la DDE de procéder à l’élaboration de la stratégie d’endettement et de désendettement, de l’analyse de la soutenabilité de la dette publique et du suivi de son refinancement.
* La DDE a élaboré une stratégie de la dette à moyen terme 2015- 2020. Cette stratégie a fait l’objet d’une évaluation annuelle en 2018 par la DDE. Cependant, le rapport produit à cet effet n’a pas été publié. La dernière stratégie (SDMT), en cours de validation, a été élaborée en juillet 2021.
* La stratégie de la dette ne couvre pas la dette totale de l’administration centrale et les démembrements de l’État, les emprunts contractés par les établissements publics, ni les organismes de sécurité sociale. Mais elle contient des éléments sur les risques (taux d’intérêt et refinancement des changes).

En résumé, la DDE dispose bien d’une stratégie de la dette à moyen terme qui couvre la période 2015-2020 et qui a fait l’objet d’une évaluation chaque année et d’une nouvelle stratégie élaborée en juillet 2021 et en cours de validation pour la période 2022-2024. Néanmoins, cette stratégie n’est pas publiée. Cette situation correspond à la note D car la performance est inférieure à celle requise pour la note C à savoir : Une stratégie de gestion de la dette à moyen terme, couvrant la dette publique en cours et prévue, est publiée. Elle indique au moins l’évolution souhaitée des facteurs de risque tels que les taux d’intérêt, de refinancement et de change.).

Par ailleurs, Afritac a rédigé un rapport d’assistance technique portant sur la comptabilité de la dette conduisant aux conclusions et aux recommandations suivantes :

1. **La mission s’est tenue dans un contexte de réorganisation,** avec la scission intervenue en août 2019 de l’ancien Ministère de l’Economie et des Finances en Ministère de l’Economie et de la Promotion des Secteurs Productifs (MEPSP), et le Ministère des Finances (MF).
2. **L’application de l’arrêté conjoint du Ministre de l’Economie et des Finances et de la Banque Centrale de Mauritanie n º1014 de 2008 déterminant les modalités de coordination entre les différents acteurs de gestion de la dette reste très parcellaire**.
3. **La dispersion des responsabilités en matière de gestion de la dette et des faiblesses importantes dans la coordination des acteurs conduisent à la redondance des tâches et font peser un risque important sur la fiabilité des données de la dette.** Le schéma actuel de circulation des informations entre les acteurs est donné en annexe 3.
4. **L’absence d’un outil informatique commun de gestion de la dette accentue cette situation.**
5. **Le remboursement de la dette fait l’objet depuis plusieurs années d’une procédure dérogatoire de débit d’office de la Banque Centrale de Mauritanie (BCM) du compte du trésor** afin de faire face aux remboursements de la dette à bonne date.
6. **Actuellement, la BCM est l’acteur central de la gestion de la dette** **et disposerait des informations les plus à jours sur la dette de l’Etat (fichier Excel)**.
7. **Les constats sur l’exhaustivité et la qualité des données enregistrées sur le système de gestion de la dette SYGADE de la DDE sont divergents.**
8. **Les garanties et avals accordés par l’Etat ne font pas l’objet d’un suivi particulier et n’apparaissent pas dans la comptabilité générale de l’Etat.**

**Recommandations :**

1. **Diligenter un contrôle de la qualité et de l’exhaustivité** des informations contenues dans l’application de gestion de la dette SYGADE.
2. **Effectuer des rapprochements formalisés de SYGADE et des données de la BCM** sur la base d’une note d’accord entre les différents acteurs, et mettre à jour SYGADE si besoin.
3. **Actualiser l’arrêté nº1014 de 2008** en redéfinissant les rôles et responsabilité des acteurs par un arrêté conjoint MEPSP/MF/BCM.
4. **Mettre à disposition l’outil SYGADE fiabilisé** à la DGFIPCE, la DGB, la DGTCP et à la BCM.

Par ailleurs, à l’instar de nombreux pays, la Mauritanie connaît un endettement en progression faisant de la gestion et de la viabilité de la dette un axe majeur de la politique du gouvernement qui s’est traduite par :

* La signature le 26 août dernier d’un accord entre le Koweït et la Mauritanie portant sur la restructuration de la dette de 82,7 millions de dollars que Nouakchott avait contractée dans les années 1970 pour indemniser les actionnaires de la [Miferma nationalisée](https://www.jeuneafrique.com/193187/politique/moktar-ould-daddah-ou-la-mauritanie-contre-vents-et-mar-es/) et pour renforcer les fonds propres de la Banque centrale de Mauritanie. La Mauritanie avait suspendu ses remboursements en 1991.
* La signature entre la Mauritanie et la France d’un deuxième accord de suspension du service de la dette portant sur un montant de 3,2 millions d’euros dans le cadre du soutien à la Mauritanie dans la riposte à la crise liée à la covid 19 ;
* Le recrutement d’un consortium Franklin/Finexem en décembre 2020 afin d’aider la Mauritanie à gérer sa dette extérieure vient de révéler que le niveau d’entendement du pays est de l’ordre de 5 milliards USD y compris la dette passive. Soit plus de 60% du PIB du pays qui est estimé à 7,448 milliards USD. S’agissant du service de la dette, il est de plus de 200 millions USD, selon Franklin et son partenaire Finexem. Le groupement vient d’entamer la seconde étape de sa mission qui consiste à élaborer pour la Mauritanie la meilleure stratégie de négociation de sa dette extérieure.

En matière économique, la Mauritanie a fortement été impactée par la pandémie du coronavirus. Le commerce a connu une chute de 9 %, le transport une baisse de 3%, l’activité manufacturière un taux négatif de -4% et la pêche (second pilier de l’économie nationale) un taux négatif de -5% entre 2019 et 2020.

1. **Justification de la mission**

La Direction de la Dette Extérieure se doit d’engager d’importantes réformes structurelles visant à exercer l’ensemble des prérogatives qui lui sont dévolues par les textes afin d’améliorer la gestion de la dette et d’en assurer la soutenabilité. Elle doit en cela passer d’une gestion statique de la dette à une gestion dynamique modernisée et maîtrisée en faisant usage de tous les instruments financiers existant et en optimisant la synergie entre les différents acteurs. Pour mener à bien ces réformes, une assistance technique chargée d’accompagner la DDE dans la conception et la mise en œuvre des réformes est sollicitée.

1. **Données de la mission**

La Direction de la Dette Extérieure sollicite les services d’une assistance technique en qualité d’expert de la gestion de la dette souveraine.

Cet expert travaillera sous la coordination du Directeur de la Dette Extérieure, en étroite collaboration avec les équipes de la Direction de la Dette Extérieure et du projet d’appui à la gestion des finances publiques et exercera les missions et responsabilités suivantes :

* Actualiser la dernière stratégie de dette à moyen terme 2022-2024 en vue de sa validation et assurer son évaluation ;
* Procéder à une analyse de viabilité de la dette et les modalités de suivi-évaluation ainsi que les supports de reporting annuels (rapport d’activités de gestion de la dette) ;
* Contribuer à la création du marché secondaire et préparer les textes nécessaires ;
* Contribuer au développement de spécialistes en valeurs du Trésor du marché primaire et secondaire et préparer les textes règlementaires nécessaires ;
* Proposer la création de nouveaux produits et en définir les caractéristiques ;
* Définir les ratios de gestion de la dette (encours de la dette, durée de vie moyenne, taux moyen pondéré, etc…) et le reporting de la DDE ;
* Réviser et/ou compléter le cadre juridique et règlementaire de la gestion de la dette et rédiger les projets de textes nécessaires ;
* Élaborer le guide de gestion de la dette afin de documenter les procédures, définir les attributions de chaque acteur, formaliser les circuits d’échanges d’information et assurer la comptabilisation de la dette, etc… ;
* Élaborer les outils de communication de la gestion de la dette ;
* Réviser l’organigramme de la DDE et son ancrage institutionnel afin de rapprocher et d’optimiser les synergies entre les différents acteurs et compléter les attributions manquantes ;
* Mettre en place les dispositifs de contrôle interne de la DDE ;
* Élaborer un plan de formation permettant de renforcer les capacités des cadres de la DDE en vue d’accompagner ces changements et assurer des actions de formations au profit des cadres de la DDE tant opérationnelles (trésorerie, opérations de marchés, contrôle des risques et post-marché, informatique) que d’analyse (modélisation, économie et droit) et de communication.

1. **Calendrier**

La durée de la mission est estimée à 120 jours. Le démarrage de la mission est prévu le 01/02/2022. Les Consultants intéressés peuvent obtenir des informations complémentaires auprès d’Expertise France.

Profil :

- 5 ans minimum d'expérience dans le cadre de la gestion des finances publiques et de la gestion de la dette ;

- Expérience d’au moins 3 ans dans le cadre du travail de l'administration publique ;

- Diplôme universitaire (bac +5) en économie, finances publiques, comptabilité publique ou autre discipline pertinente ;

- Expérience dans des projets de coopération et dans des pays en développement