



BUDGETISATION SENSIBLE AU DIVIDENDE DEMOGRAPHIQUE :



© wildaf-ao

OPTIMISONS LA GOUVERNANCE POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE AU MALI



BUDGETISATION SENSIBLE AU DIVIDENDE DEMOGRAPHIQUE :

OPTIMISONS LA GOUVERNANCE POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE AU MALI

1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le caractère essentiel de la bonne gouvernance a été durant les dernières décennies, au cœur des discussions concernant les politiques de développement. Pouvant être défini comme la « manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion publique des ressources économiques pour le développement » (World Bank, 1996), le concept de gouvernance est de plus en plus présent dans le débat sur la recherche d'une base solide pour la croissance économique, y compris la croissance économique à long terme dans les pays en développement. Au regard de la rareté des sources de financement et de l'exigence de la compétitivité des économies dans le cadre de la mondialisation, la nécessité d'améliorer la qualité de la gouvernance est devenue un impératif pour l'ensemble des Etats et de leurs partenaires techniques et financiers.

Dans le cas spécifique du Mali, malgré les efforts fournis depuis les années 1980 pour mettre en œuvre des politiques de stabilité économique, d'ajustements et de réajustements structurels afin d'assurer un développement économique durable, la croissance demeure globalement morose et la pauvreté endémique. Cette situation a mené à l'adoption d'une série de plans de développement dont le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR 2012-2017) et, très récemment, le Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable (CREDD 2016-2018). Ces différents instruments de politique du Mali ont pour point commun la planification d'actions prioritaires de bonne gouvernance. Ce qui traduit la pleine conscience du Gouvernement sur le fait que la bonne gouvernance est indispensable au renforcement de l'efficacité de l'action gouvernementale, à la stimulation de l'investissement privé, et à l'accélération de la croissance.

A cet égard, le présent Policy a pour principal objectif de contribuer à l'appréciation du lien entre la bonne gouvernance et la croissance économique au Mali. Il s'agit de chercher les relations existantes entre les indicateurs de la gouvernance et la croissance économique. De façon spécifique, il s'agit d'identifier les relations existant entre la croissance économique et les différentes dimensions de la gouvernance à savoir :

- la Stabilité politique ;
- la Citoyenneté et Responsabilité ;
- le Contrôle de la Corruption ;
- l'Autorité de la Loi ;
- l'Efficacité gouvernementale ; et
- la Qualité des Règlements.

2. BREVE REVUE DE LITTERATURE

La gouvernance est un facteur important pour assurer le développement économique. Beaucoup de recherches ont été menées jusqu'à ce jour sur l'efficacité de la gestion budgétaire. La plupart d'entre elles ont montré une relation positive entre la bonne gouvernance et le développement.

En effet, Campos et Nugent (2000) montrent que l'Autorité de la Loi et la Stabilité politique sont nécessaires pour assurer des systèmes propres et une assistance juridique solide afin de supprimer les obstacles à l'investissement étranger qui est l'un des facteurs clés qui contribuent à la croissance économique. Dans le même sens, Mueller (1982) soutient que plus l'environnement politique d'un pays est instable, plus il est susceptible d'affecter négativement les politiques micros et macroéconomiques. Dans leur analyse, Li et al. (2000) et Mo (2001) concluent qu'une augmentation du niveau de corruption agit négativement sur la croissance économique. En plus de ces variables institutionnelles, plusieurs autres études révèlent un lien positif entre les autres dimensions de la gouvernance d'une part et la croissance économique d'autre part (Acemoglu et al. 2001 ; Easterly et al. 2006 ; Albassam, 2012 ; en autres).

Ces trois conditions ne peuvent se réaliser sans une bonne gouvernance qui permettra de tirer pleinement profit du dividende démographique. Selon Musgrave (1959), les trois fonctions économiques de l'Etat sont : allocation des ressources, redistribution des revenus et régulation de l'activité économique. Le budget est un outil de management des hommes et d'incitation.

Cependant, l'approche budget reste un outil où les indicateurs de performance utilisés semblent, en majorité, mesurer des quantités. Peu d'indicateurs rendent compte, des éléments de qualité, d'efficacité ou d'impact nécessaires à une analyse de performance adéquate dans la prise de décision stratégique.

Pour la budgétisation sensible au dividende démographique, c'est la classification fonctionnelle du budget qui est utilisée car elle classe les dépenses budgétaires selon leurs objectifs socio-économiques qui peuvent être reliés à quatre (04) grandes composantes relatives à la capture du dividende démographique : capital humain, gouvernance, structure de l'économie et réseaux professionnel et social.

L'analyse factorielle réalisée pour analyser l'allocation budgétaire des pays SWEDD met en évidence que les pays ont une certaine préférence dans l'allocation du budget par rapport aux dimensions du dividende démographique. Par exemple, la gouvernance, la sécurité et le capital humain occupent une part importante du budget de la Mauritanie et du Burkina Faso.

Le Guide du dividende démographique élaboré pour les pays SWEDD en 2019 met l'accent sur une allocation des ressources fondées sur l'analyse des besoins (UNFPA, 2019). Le CREG, quant à lui, met l'accent sur une allocation des ressources fondées sur l'usage d'un indicateur de suivi du dividende démographique appelé DDMI (CREG, 2019).

3. METHODOLOGIE

Encadré 1 : Aperçu méthodologique de détermination de l'Indice de suivi du dividende démographique

La méthodologie utilisée dans la première dimension est l'approche par les Comptes nationaux de transfert (NTA). L'objet de cette méthode est de produire une mesure, tant individuelle qu'agrégée, de l'acquisition et de la répartition des ressources économiques aux différents âges. Cela consiste à introduire l'âge dans la Comptabilité Nationale. Ces comptes sont destinés à comprendre la façon dont les flux économiques circulent entre les différents groupes d'âge d'une population pour un pays et pour une année donnée. Ils indiquent notamment à chaque âge les différentes sources de revenus et les différents usages de ces revenus en termes de consommation, que celle-ci soit privée ou publique, et d'épargne. Ils permettent ainsi d'étudier les conséquences économiques liées à la modification de la structure par âge de la population (United Nations, 2013).

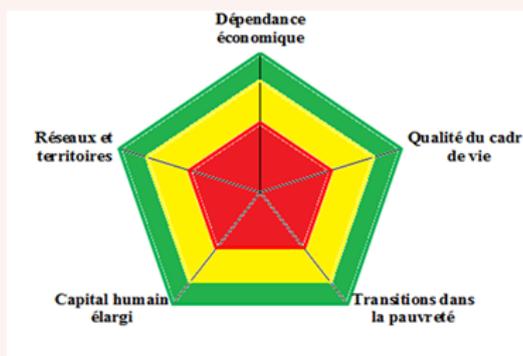
La dimension 2 (ou Qualité du cadre de vie) s'inspire de la méthodologie du Better Life Index développée par l'OCDE (2011). Dans sa formulation standard, le cadre de vie couvre onze (11) sous-dimensions considérées comme essentielles au bien-être. Mais dans le cadre de suivi du DD, seules sept (Engagement civique, Liens sociaux, Environnement ; Équilibre travail-vie privée et Sécurité) des onze sont retenues l'analyse du cadre de vie, les quatre (04) autres étant pris en compte par les autres dimensions. Chaque sous-dimension du cadre de vie est mesuré à partir d'un à quatre indicateurs. À l'intérieur de chaque sous-dimension, on calcule la moyenne des indicateurs élémentaires qui le composent avec la même pondération, ces derniers étant normalisés au préalable. L'Indicateur de la qualité du cadre de vie (IQCV) est une moyenne pondérée des indicateurs composites sous-dimensionnels.

L'analyse des dynamiques dans la pauvreté effectuée au niveau de la dimension 3 s'appuie sur une nouvelle approche de mesure des transitions dans la pauvreté de Dang et Lanjouw (2013). Ces derniers ont développé une méthode de construction de pseudo-panel et d'estimation de la matrice de transition sur deux ou plusieurs enquêtes de pauvreté. L'idée est de suivre des cohortes d'individus (ou de ménages) dans le temps.

Les dimensions 4 et 5 sont inspirées de la méthode de l'IDH et des Clusters respectivement. Se basant sur les trois sous-dimensions classiques de l'IDH, la dimension 4 introduit la fécondité dans la construction de l'indicateur pour tenir compte des aspects relatifs à la démographie et à la soutenabilité du développement. Quant à la dimension 5, elle couvre quatre (04) sous-dimensions : l'urbanisation, la migration, les infrastructures et les flux financiers. Chaque sous-dimension comporte un certain nombre d'indicateurs permettant de la quantifier. Les indicateurs sont normalisés de sorte que les valeurs soient comprises entre 0 (le pire score) et 1 (le meilleur score). L'indice sous-dimensionnel est obtenu par la moyenne géométrique des indicateurs qui composent la sous-dimension. L'Indicateur synthétique des réseaux et territoires (ISRT) représente lui aussi la moyenne géométrique des indices sous-dimensionnels.

Le DDMI est une agrégation par moyenne géométrique des indicateurs synthétiques des cinq dimensions. Son interprétation se fait à travers une grille donnée. Dans cette grille, les pays ou territoires sont repartis en trois catégories selon la valeur de l'indicateur. Ainsi, lorsque l'indicateur a une valeur inférieure à 0,50, la situation du pays ou territoire est qualifiée de faible. Par contre la situation est qualifiée de moyenne lorsque l'indicateur a une valeur se situant entre 0,5 et 0,8. Enfin, lorsque la valeur de l'indicateur sera supérieure ou égale à 0,8, la situation du pays ou du territoire sera qualifiée de bonne (ou élevée ou meilleure).

Schématisation et lecture du DDMI



Légende

- < 50 %
- 50 % - 79 %
- ≥ 80 %

Le DDMI présenté en forme de graphique en radar se lit au regard des zones colorées allant de faible (rouge et moins de 50% atteint) à très élevé (vert et plus de 80% atteint).

Encadré 2 : Détermination des sensibilités du budget à l'Indice de suivi du dividende démographique

Le dividende démographique est la croissance économique accélérée résultant du changement de la structure par âge d'une population, suite à une baisse de la fécondité et de la mortalité. C'est un phénomène qui crée une opportunité de croissance économique et de développement humain plus rapide pour un pays. Sa capture devient un défi majeur du développement au cours des prochaines décennies. Les agendas internationaux (L'Afrique que nous voulons en 2063) et nationaux (Cadre stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable (CREDD) 2019-2024) ont développé des axes de développement dont il convient d'établir le lien avec les dimensions du DDMI. Ensuite, le budget disponible en une année de référence est transformé pour passer d'une structure de budget classique en structure de budget fonctionnelle. En revanche, il est arrimé à chaque composante budgétaire les dimensions ou sous-dimensions du DDMI. Par ailleurs, il se note que la composante « Capital Humain » regroupe l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement en santé et en éducation effectuées par l'Etat (tous ministères confondus). Il en est de même pour les autres composantes budgétaires. Ainsi, le budget est restructuré en quatre (04) composantes tandis que les dimensions ou sous dimensions du DDMI se structurent en huit (8) fonctions liées au budget.

Tableau 1 : Résultats de l'impact sur le déficit du cycle de vie et le DDMI

Axes du CREDD	Définition de l'axe (Composante)	Liens (Fonctions budgétaires identifiées dans la composante)	Méthodologies de calcul/détermination des liens fonctionnels	Dimensions / ou sous-dimension du DDMI
Axe 1			Dim..
			Dim..
Axe n			Dim...

Source : CREG 2020

Passage du budget classique au budget fonctionnel

Cette étape consiste à arrimer les différentes structures/institutions aux fonctions du DDMI sur la base de leur fonction principale de production. A titre d'exemple, la fonction principale du ministère de la santé est « la santé » alors, la fonction DDMI correspondante sera donc « Santé ». Tous les ministères et institutions en tenant compte de leur fonction principale de production sont liés aux fonctions DDMI correspondantes.

Le budget est décomposé en fonctionnement investissement et transfert.

Les élasticités budgétaires liées à chaque fonction sont obtenues en estimant les paramètres du modèle suivant avec « j » la fonction budgétaire et « k » la nature du budget :

$$Indice_DDMI_j = \sum_{k=1}^3 \beta_{jk} \log(Budget_{jk}) + \epsilon_j$$

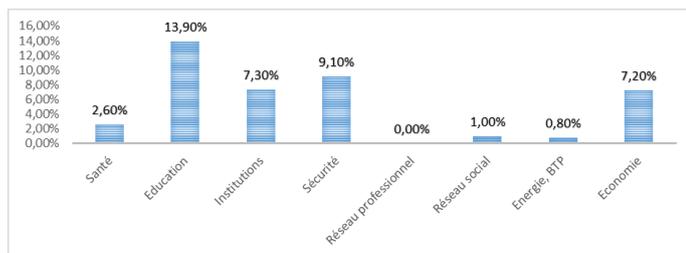
Une structure moyenne budgétaire sur les années antérieures est calculée. Le DDMI de chaque fonction stimulé est comparé au résultat réalisé afin d'apprécier la robustesse des élasticités budgétaires estimées et liées au dividende démographique. Les données utilisées proviennent des sources officielles et concernent les données microéconomiques (enquêtes ménages), meso (données administratives) et macro (comptes nationaux et organismes internationaux).

4. LES RESULTATS LIES A L'EVOLUTION DU CAPITAL HUMAIN SENSIBLE AU BUDGET

4.1. ANALYSE DESCRIPTIVE DES COMPOSANTES DU BUDGET

La section fonctionnement du budget malien est dominée par les dépenses de fonctionnement liées à l'éducation et à la sécurité, respectivement 14 % et 9 % du budget (Figure 1). Alors, 16,5% du budget est consacré aux dépenses de fonctionnement de la composante capital humain.

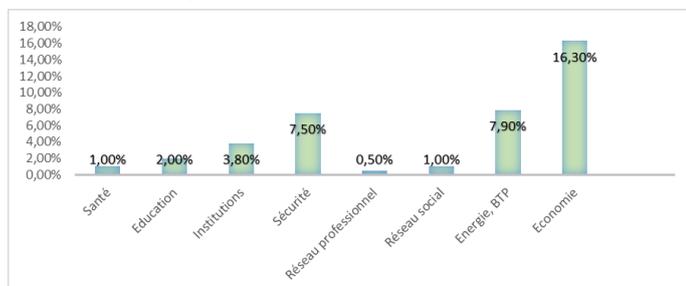
Figure 1 : Distribution des dépenses de fonctionnement du budget par fonction économique



Source : CREG 2020

Quant à la section investissement du budget, elle est dominée par les investissements dans les divers secteurs de l'économie, énergie & bâtiments et travaux publics (8%) ainsi que les autres secteurs économiques (16,3%). Les secteurs qui reçoivent moins d'investissements sont le réseau professionnel (0,5%), la santé et le réseau social, respectivement 1% du budget (Figure 2).

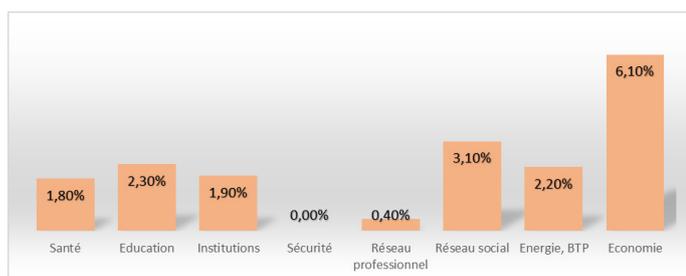
Figure 2 : Distribution des dépenses d'investissement du budget par fonction économique



Source : CREG 2020

L'Etat n'alloue que 1,9 % de son budget aux dépenses de transferts consacrées à la gouvernance.

Figure 3 : Distribution des dépenses de transfert du budget par fonction économique



Source : CREG 2020

4.2. ANALYSE DES ELASTICITES BUDGETAIRES AU CAPITAL HUMAIN EN LIEN AVEC LA CAPTURE DU DIVIDENDE DEMOGRAPHIQUE

Les élasticités budgétaires indiquent la variation de l'indice synthétique de suivi du dividende démographique (DDMI) suite à une hausse du budget de 1% et ceci, par fonctions socioéconomiques et par structures du budget (fonctionnement, investissement, transfert).

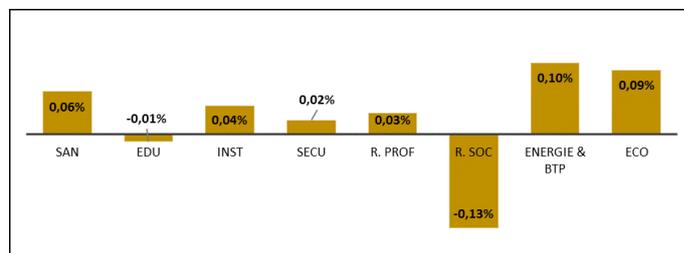
Figure 4 : Distribution des élasticités budgétaires de la section fonctionnement du budget par fonction économique



Source : CREG 2020

La deuxième section du budget dont l'impact sur le DDMI est analysé porte sur l'investissement (Figure 5). Par rapport à la capture du dividende démographique, deux fonctions sur les huit (08) contribuent négativement à la capture du dividende démographique. Il s'agit de la fonction réseau social et celle relative au secteur de l'éducation.

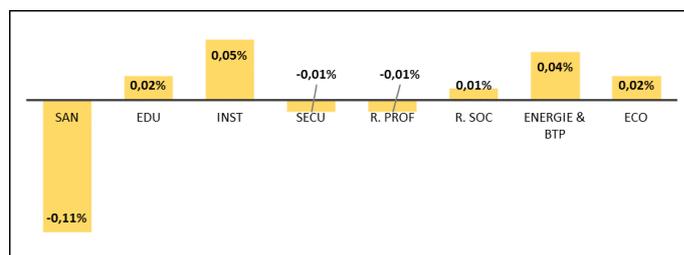
Figure 5 : Distribution des élasticités budgétaires de la section investissement du budget par fonctions économique



Source : CREG 2020

Les fonctions liées aux transferts et subventions contenus dans le budget de l'Etat présentent des effets contrastés sur la capture du dividende démographique. Les fonctions ayant un effet négatif sont : la santé, la sécurité et le réseau professionnel. Les cinq autres fonctions budgétaires (éducation, institutions, réseau social, énergie & BTP ainsi que la promotion de l'économie (Figure 6).

Figure 6 : Distribution des élasticités budgétaires de la section transferts & subventions du budget par fonction économique



Source : CREG 2020

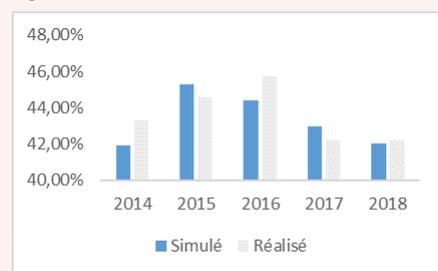
Le réseau social et professionnel ainsi que la sécurité –caractères de gouvernance- ne favorisent pas la capture du dividende démographique au Mali. Leur sensibilité au dividende démographique indique la non optimalité des dépenses publiques dans ces secteurs. Une réorientation à la suite d'une étude approfondie pour ramener la paix, la sécurité et la bonne gouvernance dans les projets et programmes publics favoriserait la capture du dividende démographique. La bonne gouvernance est nécessaire dans tous les secteurs d'activités dans la capture du dividende démographique.

4.3. ANALYSE DE SENSIBILITE

Une analyse de sensibilité pour tester la prédiction du modèle sur les données budgétaires du Mali pour les années allant de 2014 à 2018 pour les fonctions budgétaires est faite. Cette analyse de sensibilité se base sur la comparaison des simulations obtenues à partir du modèle avec les réalisations effectives des DDMI pour les années considérées. Il ressort que le modèle de budgétisation sensible au dividende démographique est robuste et permet une prédiction de l'effet sur la gouvernance à la suite d'un franc à programmer sur les canaux des réseaux sociaux, professionnel et la sécurité.

Encadré 3 : Résultats de sensibilité du modèle à la prédiction du DDMI suite à la budgétisation

Figure 7 : Simulation et réalisation du DDMI pour la fonction santé



Source : CREG 2020

Figure 8 : Simulation et réalisation du DDMI pour la fonction éducation



Source : CREG 2020

Figure 9 : Simulation et réalisation du DDMI par fonction pour l'année 2018



Source : CREG 2020

Figure 10 : Simulation du DDMI pour l'année 2019



Source : CREG 2020

Les résultats de l'étude montrent que les parts des dépenses d'éducation et de santé dans la formation du capital humain sont relativement restées moins efficaces pour la capture du dividende démographique. Il est important de prendre des mesures appropriées en terme de détermination de montants d'investissements, de fonctionnement et de transfert optimaux au profit de la bonne gouvernance au Mali pour les années à venir.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Argyris, C. (1953), *Human Problems with Budgets*, *Harvard Business Review*, 31(1): 97-110-book.

Becker, Gary S. (1975), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*, New York: Columbia Univ. Press (for Nat. Bur. Econ. Res.), 1964 (1st ed.), 1975 (2d ed.).

Campos, N. and J. Nugent, (2000), *Who is Afraid of Political Instability?*, *William Davidson Institute Working Papers Series*, 326.

CREG (2017), *Manuel de formation NTA*, CREFAT, 2017.

EMOP (2016), « *Enquête Modulaire et Permanente auprès des Ménages* », *Institut National de Statistique du Mali*.

INSTAT (2018), « *Le Mali en chiffres* », *Bulletin de l'Institut National de la Statistique du Mali*, N°14 de Février 2018.

INSTAT (2014), « *Le Mali en chiffres* », *Bulletin de l'Institut National de la Statistique du Mali*.

ONDD (2017), « *Couverture de la dépendance économique* », *Rapport Observatoire National de Suivi du Dividende Démographique*.

