



ALLOCATION BUDGETAIRE AU MALI :



VERS UNE STRUCTURE DE L'ECONOMIE FAVORABLE A LA CAPTURE DU DIVIDENDE DEMOGRAPHIQUE



ALLOCATION BUDGETAIRE AU MALI

VERS UNE STRUCTURE DE L'ECONOMIE FAVORABLE A LA CAPTURE DU DIVIDENDE DEMOGRAPHIQUE

SITUATION ECONOMIQUE DU PAYS

Ces cinq dernières années, la croissance du PIB se situait en moyenne à 5%. Bien que ce taux de croissance soit relativement élevé, il n'est pas parvenu à réduire de façon sensible la pauvreté qui affectait 44,9% de la population en 2017 (CREDD, 2017, p. 33). Cette faiblesse de la croissance de l'économie malienne se répercute sur son marché du travail. En effet, la situation de l'emploi est caractérisée par un taux de chômage élevé chez les jeunes (15% chez les 15-35 ans) et ceux d'entre eux ayant un niveau d'éducation supérieur (44,2%) et secondaire (31,8%). Par ailleurs, les emplois créés sont dominés par ceux du secteur informel, plus précaires et moins rémunérés.

Ce secteur informel s'organise autour des petites activités de transformation, de services et de commerce. Il induit des effets appréciables en termes d'intégration économique et de régulation sociale. Bien qu'il subisse de nombreuses contraintes, le secteur informel malien recèle de nombreux atouts notamment une plus grande flexibilité de création d'emplois.



La décomposition sectorielle de la croissance montre que l'économie malienne est dominée par le secteur tertiaire, suivi du secteur primaire, le secteur secondaire jouant un rôle marginal. Ce constat pose de façon claire la nécessité de transformer l'économie nationale pour passer de la dynamique actuelle à une économie qui crée plus de valeurs ajoutées et revenus distribués aux citoyens.

Au début des indépendances et jusque dans les années 1970, le secteur industriel a connu un démarrage qui donnait une lueur d'esprit au Mali. Mais les périodes qui ont suivi n'ont pas apporté de grandes modifications et le tissu industriel demeure peu densifié et très peu diversifié. Il est marqué par des faiblesses structurelles et conjoncturelles qui limitent sa contribution au PIB à 8% (CREDD, 2019-2023). Les facteurs qui bloquent le développement industriel du Mali sont, entre autres, l'insuffisance de l'extension du réseau électrique et de l'eau, des infrastructures routières. En effet, le faible taux de crédit à l'économie (28,7% du PIB) ne permet pas de couvrir les besoins de financement des entreprises.

L'indice de compétitivité des infrastructures classe le Mali au 118ème rang sur 137 économies analysées en 2017 (World Economic Forum, 2017). Ce rapport souligne un déficit d'infrastructures dans le domaine des transports (routes, chemins de fer, fleuves, aéroports). Sur le plan de l'énergie, le Mali présente encore un déficit important en matière d'accès à l'électricité (58%) en 2017 (CREDD, p.32). Les sources d'énergie utilisées au Mali sont la biomasse (78%), les produits pétroliers (17%), et l'électricité (5%). En matière d'infrastructures des télécommunications, des efforts importants ont été fournis mais, le Mali est encore loin de son objectif de devenir un des pays technologiques en Afrique de l'Ouest.

LE DIVIDENDE DEMOGRAPHIQUE, UN ENJEU IMPORTANT POUR LE DEVELOPPEMENT SOCIOECONOMIQUE DU MALI

La notion du dividende démographique a été introduite à la fin des années 90 et fait référence à l'interaction entre les changements dans la structure de la population et la croissance économique rapide observée en Asie de l'Est au cours de la transition démographique (Bloom, Canning et Malaney, 2000 ; Bloom et Williamson, 1998). L'Afrique subsaharienne a amorcé sa transition démographique car les taux de mortalité sont en forte baisse dans plupart des pays (Canning et al., 2016). Les travaux récents menés par les chercheurs du CREFAT, du CREG et du LAREG montrent que le potentiel du dividende existe pour les pays Africains car la structure de la population devient favorable à la croissance économique (..... ; Dramani et Oga, 2017 ; Oga et Dramani, 2017, Dramani,). Conscients de ces liens entre dynamiques de population et croissance, des actions politiques sont engagées aussi bien au plan international qu'à l'échelle des pays.

Au plan international, des actions sont envisagées pour intégrer les questions de population dans les documents de planification du développement économique et social. Le Plan d'actions de la Conférence internationale sur la population et le développement du Caire en 1994 fournit un consensus international sur les objectifs quantitatifs et qualitatifs pour atteindre les objectifs de population qui respectent les droits de l'homme (Nations Unies, 1994). En 2017, les chefs d'Etat Africains ont adopté la feuille de route « Tirer pleinement profit du dividende démographique en investissant dans la jeunesse ». Les Nations Unies ont également adopté le programme de développement durable à l'horizon 2030, connu sous l'acronyme ODD et présente 17 objectifs de développement qui sont en lien avec les rouages thématiques des politiques visant à tirer profit du dividende démographique.

UNFPA (2019) montre, dans son guide de programmation du dividende démographique, que les politiques démographiques dans les pays africains n'étaient pas explicitement liées à l'influence qu'a la structure démographique d'un pays pour stimuler le développement économique et social. De ce fait, une déclaration de politique visant à exploiter le dividende démographique (DPVEDD) était indispensable. Une telle vision, accompagnée d'une budgétisation sensible au dividende démographique, présente les avantages de renforcer l'évaluation des politiques publiques, la pertinence des allocations budgétaires et la sensibilité budgétaire aux ODD.

Il existe au plan africain une nécessité d'intégrer le dividende démographique dans les stratégies de développement. Les Etats, pris individuellement, ont réagi favorablement à cette ambition en mettant en place des programmes de croissance, de développement et de lutte contre la pauvreté. Le programme des Nations unies pour la population (UNFPA), en tant bras technique du Projet SWEDD, a élaboré et présenté à Nouakchott en Février 2019, un Guide de programmation du dividende démographique. Ce guide, destiné à appuyer la volonté politique des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, définit les différentes étapes du processus de prise en compte des questions relatives au dividende démographique dans les politiques de développement.

A l'instar des autres pays Africains, le Mali s'inscrit dans cette dynamique d'intégration du dividende démographique dans les outils de planification du développement. Ainsi, depuis 2016, ce pays dispose d'un rapport qui montre que la fenêtre d'opportunité du dividende démographique est déjà ouverte depuis 2007. Autrement dit, le Mali dispose d'un potentiel pour capturer le dividende démographique car la structure de la population devient favorable à la croissance et au développement.

Dans le but de contribuer au renforcement de l'élaboration des politiques et de la capacité d'analyse des acteurs nationaux sur les questions de dividende démographique (DD), le Mali, après une formation de ses cadres sur cette problématique, a mis en place, en 2018, l'Observatoire national sur le dividende démographique (ONDD). Cet observatoire a produit plusieurs rapports thématiques portant sur la dépendance économique, le cadre de vie au Mali, le développement humain élargi, la dynamique de pauvreté, les infrastructures, réseaux et territoire.

Dans le but de faire un état des lieux de l'élaboration de politiques sensibles au dividende démographique en Afrique de l'Ouest, le CREG et ses partenaires, UNFPA WACARO et la Banque mondiale, ont organisé en 2019 une enquête sur la prise en compte du DD dans les plans nationaux de développement dans les pays SWEDD. Au regard de ce regain d'intérêt à la croisée du dividende démographique et des finances publiques et conscient du lien important entre l'indicateur mis en place par le CREG, le DDMI, et l'atteinte des ODD, il est important que les pays d'Afrique subsaharienne puisse mettre en place une

budgétisation sensible au dividende démographique.

Suite à la mission d'enquête du CREG, une délégation du Mali a participé à la formation sur la budgétisation sensible au dividende démographique, organisée par le CREG en Janvier 2020. Les résultats issus de cette formation permettent d'analyser l'impact la programmation budgétaire et des politiques sectorielles mis en place au niveau du Mali en vue de de la capture du dividende démographique.

■ Encadré 1 : Qu'est-ce que c'est que l'indice synthétique de suivi du dividende démographique DDMI ?

Le calcul du DDMI se base sur cinq (05) dimensions considérées comme importantes pour le bien-être individuel et la capture du dividende démographique. Il s'agit de la dépendance économique basée sur l'approche des comptes nationaux de transfert (NTA). 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, d'épargne et de transfert (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. L'Indicateur de la qualité du cadre de vie (IQCV) est une moyenne pondérée des indicateurs composites sous-dimensionnels.

L'analyse des dynamiques de 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.

■ Encadré 1 (suite et fin) : Qu'est-ce que c'est que l'indice synthétique de suivi du dividende démographique DDMI ?

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 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).

■ Encadré 2 : Budget et nomenclature budgétaire

Le Budget de l'Etat est un acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat. Le Budget général, quant à lui, est un document qui retrace toutes les recettes budgétaires et toutes les dépenses de l'Etat, à l'exception des recettes affectées aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

La nomenclature budgétaire est un cadre normatif pour la gestion courante et le contrôle de l'exécution budgétaire, la formulation des politiques publiques et leur analyse, la responsabilisation des divers acteurs, l'information du Parlement et du citoyen et pour la base de l'autorisation budgétaire. Elle fait une classification des opérations budgétaires en fonction de plusieurs critères, notamment la classification administrative, la classification programmatique ou par programme, la classification fonctionnelle et la classification économique.

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. Ces composantes, éclatées en huit (08) fonctions budgétaires à savoir : éducation, santé, institutions, sécurité, Energie et BTP, autres secteurs économiques, réseau professionnel et réseau social.

BUDGET ALLOUE A LA PROMOTION DE L'ECONOMIE PAR LE GOUVERNEMENT MALIEN

Les actions entrant dans le cadre de la promotion de l'économie portent sur le développement de l'énergie, des bâtiments et travaux publics et les autres secteurs économiques (agriculture et transport) ainsi que leur financement à travers la dette intérieure et l'endettement extérieur. L'allocation budgétaire réservée au secteur de l'énergie et des travaux publics est d'environ 11% du budget national. Elle est constituée majoritairement des dépenses d'investissement (8%) et de transferts (2%).

Quant aux autres secteurs économiques, ils reçoivent près de 30% du budget de l'Etat. A ce niveau également, les postes budgétaires sont en majorité réservés aux investissements (16%). Le fonctionnement et les transferts représentent respectivement 7,2% et 6,1%.

Lorsque les composantes budgétaires sont considérées, on constate une préférence pour l'allocation budgétaire en faveur de la promotion de l'économie (40,6%). Par ailleurs, la section investissement du budget 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%). En ce qui concerne la section transfert du budget, elle est dominée par les transferts de l'Etat destinés à améliorer la structure de l'Economie (8,3%). Le secteur de l'énergie, des bâtiments et travaux publics reçoit 2% du budget de l'Etat comme transferts (Figure a).

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



Source : CREG 2020

UNE ALLOCATION AU SECTEUR ECONOMIQUE FAIBLEMENT SENSIBLE A 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). Elles permettent d'analyser les liens entre le budget de l'Etat et la capture du dividende démographique.

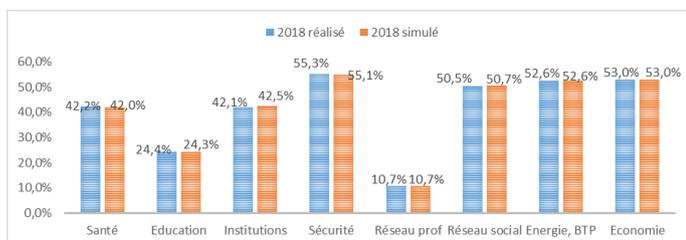
Sur le registre du soutien à l'activité économique, deux tendances s'observent par rapport aux effets des dépenses de fonctionnement sur le DDMI, indicateur qui mesure la progression des pays vers la capture du dividende démographique. D'une part, les dépenses de fonctionnement allouées au secteur de l'énergie et des BTP ont un impact négatif sur le DDMI. En effet, un accroissement de 1% des dépenses de fonctionnement allouées à ce secteur entraîne, toutes choses égales par ailleurs, une diminution du DDMI de 0,01%. Toutefois, cet impact négatif est de faible ampleur. D'autre part, quand on augmente les

depenses de fonctionnement des autres secteurs économiques (l'agriculture, le financement de l'économie, les transports) de 1%, on observe un accroissement du DDMI de 0,03%.

Par contre, au niveau de la section investissement du budget, on constate que tous les investissements réalisés dans les secteurs économiques renforcent la capture du dividende démographique. En effet, l'augmentation de 1% de la part des investissements alloués au développement des mines, de l'hydraulique et l'industrie ainsi qu'à l'urbanisme et aux travaux publics contribue à hauteur de 0,10%, à la capture du dividende démographique, toutes choses égales par ailleurs. Il en est de même des secteurs économiques tels que l'agriculture et les transports qui ont une contribution du même ordre de grandeur.

En ce qui concerne les transferts et subventions de la composante « structure de l'économie », ils ont une contribution positive au DDMI, aussi bien pour le secteur des mines, de l'hydraulique et l'industrie ainsi que celui de l'urbanisme et des travaux publics. L'élasticité de la section transferts & subventions par rapport à la fonction Energie & BTP est de 0,04%. Ce qui veut dire qu'une augmentation de 1% de la part du budget consacrée aux transferts & subventions dans ce secteur améliore le DDMI de 0,04%. Pour les autres secteurs économiques, cette élasticité se situe à 0,02%.

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



Source : CREG 2020

De façon globale, les résultats de l'analyse de la budgétisation sensible au dividende démographique au Mali montrent que l'allocation budgétaire au secteur de l'économie devient favorable à la capture du dividende démographique (Figure b). En effet, l'indicateur synthétique suivi du dividende démographique (DDMI) lié à la fonction budgétaire structure de l'économie est de 53%, légèrement au-dessus des 50% requis pour commencer la capture du dividende, pour le secteur de l'énergie & BTP ainsi que dans les autres secteurs économiques.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ministère de l'Aménagement du territoire (2016). *Rapport national sur le profil du dividende démographique au Mali*, Bamako, Mali, 70 pages.

Doumbo et Dramani (2020). *La programmation budgétaire favorable à la capture du dividende démographique : Le cas du Mali*, communication présentée à la 13^e Conférence internationale des comptes nationaux de transfert (NTA), Honolulu, Hawaï

PRB (2013). *Exploiter le dividende démographique, guide de présentation*, Washington.

Canning, D., Raja, S. et Yazbeck, A., S. (2016). *La transition démographique de l'Afrique, dividende ou catastrophe ?*, Washington DC, 223 pages.

UNFPA (2019). *Programmation du dividende démographique : de la théorie à l'expérience*, Dakar, Sénégal, 147 pages.

CREG (2019). *Prise en compte du dividende démographique dans les plans nationaux de développement des pays SWEDD, Rapport d'enquête*, Thiès, Sénégal, 33 pages ;

République du Mali (2019). *Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD 2019-2023)*, Bamako, Mali, 148 pages.

