



MALI

QUESTIONS GÉNÉRALES

Décembre 2015

Ce document de la série des Questions Générales relatif au Mali a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de document de référence aux fins des consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment de sa préparation, achevée le 16 novembre 2015.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Internet : <http://www.imf.org>
Prix : 18,00 dollars l'exemplaire imprimé

**Fonds monétaire international
Washington, D.C.**



MALI

QUESTIONS GENERALES

16 Novembre 2015

Approuvé par

Le Département Afrique

Préparé par : Milan Cuc, John Hooley, Stefan Klos, et
Moussé Sow (Département des finances publiques).

TABLE DES MATIÈRES

CROISSANCE, TRANSFORMATION STRUCTURELLE, ET DIVERSIFICATION AU MALI _4

| | |
|---|----|
| A. Croissance, volatilité, et productivité _____ | 4 |
| B. Structure de la production et des exportations : évolutions récentes _____ | 7 |
| C. Favoriser la croissance au travers de la transformation structurelle et de la diversification _____ | 11 |
| D. Évolution démographique et emploi _____ | 16 |

ENCADRÉS

| | |
|---|----|
| 1. Diversification et qualité des exportations _____ | 11 |
| 2. Réformes propices à une transformation culturelle _____ | 14 |
| 3. Le rôle de l'agriculture dans la transformation structurelle _____ | 15 |
| 4. Le dividende démographique _____ | 18 |
| 5. Inégalités entre les sexes et croissance _____ | 19 |

GRAPHIQUES

| | |
|--|----|
| 1. Croissance et volatilité _____ | 6 |
| 2. Productivité _____ | 7 |
| 3. Diversification de la production _____ | 8 |
| 4. Diversification des produits et des partenaires d'exportation _____ | 10 |
| 5. Gains dérivant de la transformation structurelle et de la diversification _____ | 13 |
| 6. Aspects démographiques _____ | 17 |
| 7. Inégalités entre les sexes et croissance _____ | 20 |
| Bibliographie _____ | 21 |

CORRUPTION ET PERFORMANCES ECONOMIQUES AU MALI _____ 22

| | |
|--------------------------------|----|
| A. La corruption au Mali _____ | 22 |
| B. Résultats _____ | 24 |

| | |
|---|----|
| C. Quelles sont les implications? _____ | 26 |
|---|----|

ENCADRÉS

| | |
|--------------------------------|----|
| 1. Analyse de régression _____ | 24 |
|--------------------------------|----|

GRAPHIQUES

| | |
|---|----|
| 1. IIAG : score agrégé de redevabilité des pouvoirs publics _____ | 22 |
| 2. Score de redevabilité IIAG _____ | 23 |
| 3. Indicateurs de gouvernance mondiale _____ | 23 |
| 4. Corruption et croissance, autre scénario _____ | 25 |
| 5. Redevabilité et croissance, autre scénario _____ | 25 |
| Bibliographie _____ | 27 |

FISCALITÉ DU REVENU DU TRAVAIL ET SES CONSÉQUENCES AU MALI _____ 28

| | |
|--|----|
| A. Le coin fiscal sur le travail _____ | 29 |
| B. Évaluation du marché du travail du Mali _____ | 33 |
| C. En conclusion _____ | 40 |

ENCADRÉS

| | |
|---|----|
| 1. Fiscalité du travail dans les études de l'OCDE _____ | 33 |
|---|----|

GRAPHIQUES

| | |
|--|----|
| 1. Coin fiscal _____ | 29 |
| 2. Taxes et cotisations payées par l'employé _____ | 30 |
| 3. Taxation du travail du Mali: salaire net et coin fiscal _____ | 31 |
| 4. Coin fiscal sur le travail: pourcentage du coût total du travail _____ | 32 |
| 5. Comparaison des pays: coin fiscal _____ | 32 |
| 6. Pourcentage des entreprises considérant l'éducation inadéquate de la main d'œuvre comme une contrainte majeure _____ | 34 |
| 7. Pourcentage des entreprises du secteur formel qui font face à la concurrence d'entreprises non enregistrées _____ | 35 |
| 8. Pourcentage des entreprises identifiant les pratiques des concurrents dans le secteur informel comme un obstacle _____ | 35 |
| 9. Taux de chômage _____ | 36 |
| 10. Taux de participation _____ | 37 |
| 11. Relation entre les estimations des taux de chômage _____ | 37 |
| 12. Indice de compétitivité mondial, 2013–14 _____ | 39 |
| 13. Efficacité du marché du travail _____ | 39 |
| 14. Coin fiscal et taux de chômage _____ | 39 |
| Bibliographie _____ | 41 |

| | |
|---|-----------|
| DECENTRALISATION BUDGETAIRE AU MALI | 42 |
| A. Arguments en faveur de la décentralisation | 42 |
| B. Attribution des responsabilités de dépenses à différents niveaux de l'administration | 46 |
| C. Offrir aux gouvernements infranationaux des ressources adéquates | 47 |
| D. Transferts entre administrations | 48 |
| E. Emprunts des gouvernements infranationaux | 50 |
| F. Coordination de la politique macroéconomique et cohérence politique globale | 51 |
| G. Quelques aspects pratiques de la décentralisation | 51 |
| H. En conclusion | 53 |
| | |
| ENCADRES | |
| 1. La décentralisation au Mali | 44 |
| 2. Leçons de la décentralisation en Afrique subsaharienne | 45 |
| Bibliographie | 54 |

CROISSANCE, TRANSFORMATION STRUCTURELLE, ET DIVERSIFICATION AU MALI¹

Le Mali a connu une croissance décevante et très volatile par comparaison à un groupe de pays de référence. La présente note examine en quoi la lenteur de la transformation structurelle et de la diversification peuvent expliquer cette sous-performance relative. À l'heure actuelle, la majeure partie de la population active est employée dans une agriculture à faible productivité, et le secteur secondaire est sous-développé. La poursuite de la transformation structurelle et de la diversification de la production et des exportations pourrait donc produire des dividendes de croissance appréciables, mais posera des problèmes épineux dans le contexte de l'accroissement rapide de la population active projeté au cours des prochaines décennies, dont une grande part devra être absorbée par le secteur agricole. Les autorités pourraient adopter des mesures visant à atténuer les obstacles à la transformation structurelle dans des domaines cruciaux comme l'éducation et l'environnement économique, et définir une stratégie claire pour faire face aux problèmes liés à une forte croissance démographique.

A. Croissance, volatilité, et productivité

1. Le Mali a connu une croissance comparativement faible et très volatile (graphique 1).

Malgré un revenu par habitant plus bas au départ, le pays a enregistré ces deux dernières décennies une croissance plus lente que le reste de l'Afrique subsaharienne. En effet, la croissance réelle par habitant, de 1,4 pour cent en moyenne sur le dernier quart de siècle, y a été tenue par rapport à celle d'un groupe de pays subsahariens et asiatiques comparables qui affichaient un niveau de revenu par habitant similaire en 1990, mais qui sont aujourd'hui deux fois plus riches en termes de PPA.² Cette sous-performance par rapport à d'autres pays s'est accentuée depuis le début du siècle, époque à laquelle la croissance a décollé dans de nombreux pays à faible revenu, mais n'a que légèrement progressé au Mali. La crise sécuritaire de 2011–13 a lourdement pesé sur le niveau de vie puisque le revenu par habitant à la fin de 2014 était inférieur de 10 pour cent environ à la tendance avant la crise. La croissance demeure en outre relativement plus volatile que dans les pays comparables, malgré le recul observé ces dernières années, car l'économie malienne est encore très vulnérable aux chocs exogènes comme les sécheresses.

2. La relative faiblesse de l'accumulation de capital humain et de la productivité totale des facteurs semble être à l'origine de cette croissance lente (graphique 2). Un exercice de

¹ Préparé par John Hooley.

² Le revenu par habitant au Mali, exprimé en PPA, était de 502 dollars en 1990 et de 829 dollars en 2013. Un groupe de pays subsahariens comparables, constitué de l'Éthiopie, de l'Ouganda, et du Rwanda, affichait un revenu par habitant de 551 dollars en 1990 et de 1.759 dollars en 2013, et un groupe de pays asiatiques comparables (Bangladesh, Cambodge, et Népal) un revenu moyen par habitant de 649 dollars en 1990 et de 2.055 dollars en 2013.

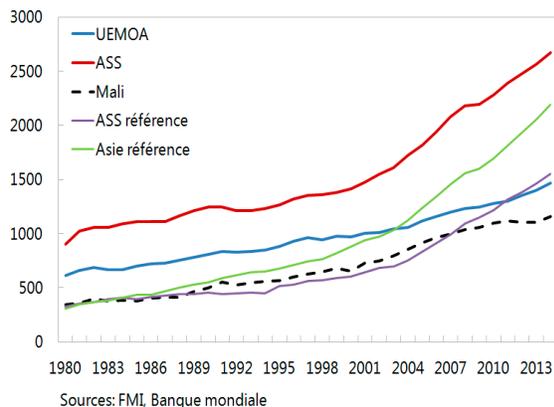
décomposition de la croissance indique que 50 pour cent de la croissance enregistrée au Mali au cours des vingt dernières années est imputable à l'accumulation de travail, et un tiers à l'accumulation de capital. À l'inverse, le capital humain et la productivité seraient les principaux responsables de la faible croissance, et sont, avec le taux de participation à la vie active, les facteurs sur lesquels le Mali accuse le retard le plus prononcé par rapport aux autres pays. Les taux de participation à l'éducation de base et de participation des femmes à la vie active y sont sensiblement inférieurs à ceux des pays subsahariens et asiatiques de référence, et plus inégalement répartis dans la population, l'environnement économique ardu faisant pour sa part obstacle à l'activité productive du secteur privé (voie également l'évaluation de la stabilité extérieure, annexée au rapport des services du FMI). Ces «déficits» donnent à entendre que les politiques publiques devraient porter sur l'accès à l'éducation et la qualité de l'enseignement, la réforme de la gestion des finances publiques (GFP) en vue d'améliorer l'efficacité de l'investissement public, et les aspects essentiels de l'environnement économique, comme la levée des obstacles à la création d'entreprises et au commerce extérieur et un approvisionnement efficace en électricité.

Graphique 1. Croissance et volatilité

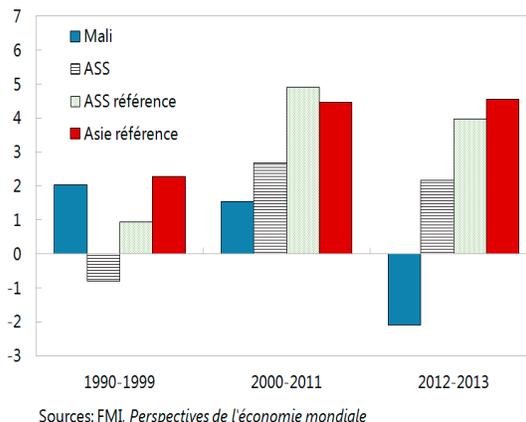
La croissance de la production par habitant a été relativement modérée au Mali ces vingt dernières années.

La croissance par habitant y est particulièrement faible depuis le début du siècle par rapport aux pays comparables – signe d'une « décennie perdue »? La crise sécuritaire de 2011–12 a également lourdement pesé sur le niveau de vie.

PIB par habitant
(en dollars courants, PPA)



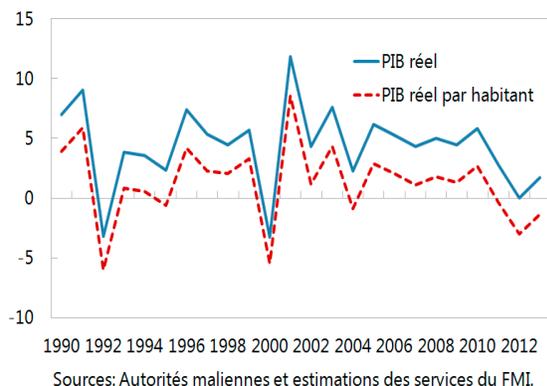
Croissance du PIB réel par habitant, 1990-2013
(en pourcentage)



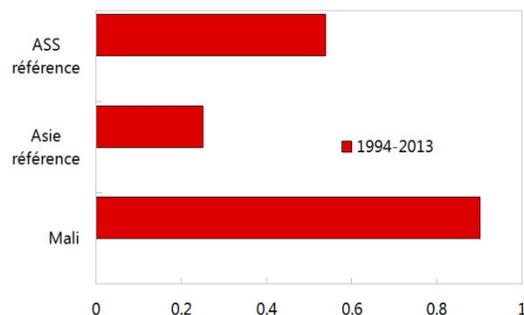
La croissance a par ailleurs été volatile ...

... plus que dans d'autres pays comparables.

Croissance du PIB réel, 1990-2013
(Variation annuelle en pourcentage)



Volatilité relative, 1994-2013
(Ratio écart-type/taux de croissance moyen par période)



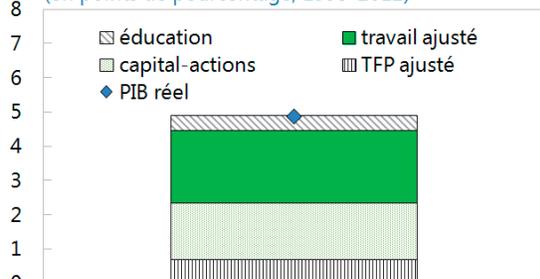
Graphique 2. Productivité

Ces dix dernières années, la croissance a été essentiellement tirée par l'accumulation de travail et de capital

... les niveaux des autres intrants factoriels étant pour leurs parts relativement faibles. Les politiques devraient par exemple viser à...

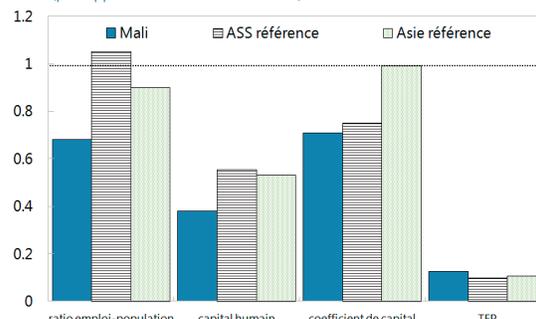
Contribution moyenne au taux de croissance annuel

(en points de pourcentage, 1995-2012)



Intrants factoriels

(par rapport au niveau des États-Unis)

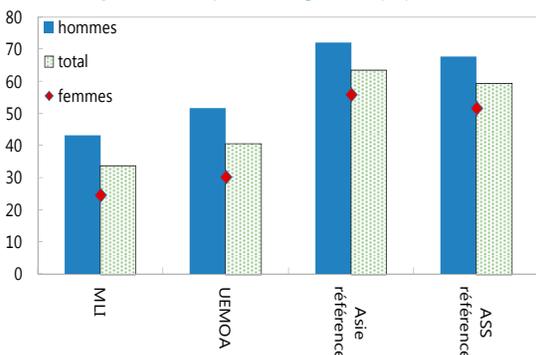


Sources: FMI (2014a).

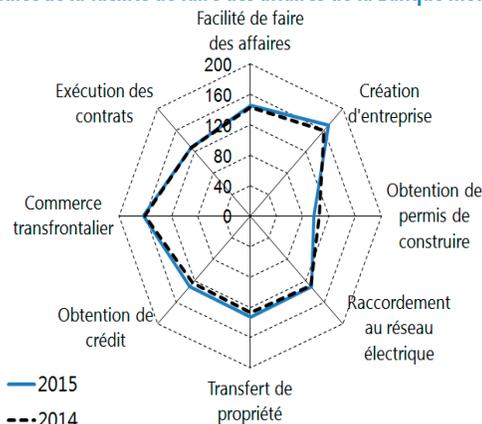
...développer le capital humain et accroître pour cela le volume, la qualité, et l'égalité d'accès à l'éducation...

...et à améliorer l'environnement économique.

Taux d'alphabétisation des adultes, 2012 ou dernière année disponible (en pourcentage de la population)



Indice de la facilité de faire des affaires de la Banque mondiale



B. Structure de la production et des exportations : évolutions récentes

Production

3. Avec le temps, un changement structurel modéré est intervenu au Mali (graphique 3).

En 2013, le secteur agricole et celui des services (services publics compris) comptaient chacun pour environ 40 pour cent de l'activité économique, les industries extractives, le secteur manufacturier et celui de la construction en représentaient pour leur part 8 pour cent, 7 pour cent, et 4 pour cent, respectivement. Les principales modifications à la structure de la production depuis 1970 (première année pour laquelle on dispose de données) ont été l'apparition des secteurs de l'exploitation aurifère et des télécommunications et le léger recul, en pourcentage, des secteurs agricole et

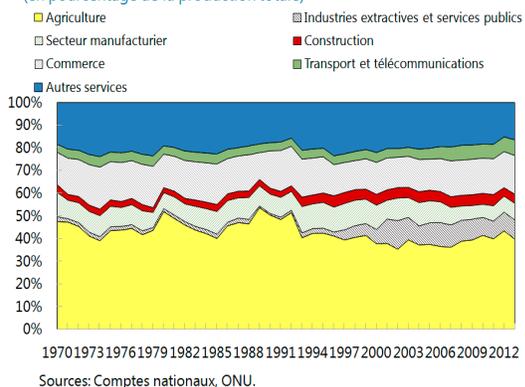
manufacturier (respectivement à l'origine de 47 pour cent et 11 pour cent de la production en 1970). Le secteur de la construction a également doublé sa part de la production au cours de cette période. Le degré de diversification de la production globale — d'après l'indice de Theil (encadré 1) — est également faible, et a progressé plus lentement que dans les pays de référence où la croissance est plus dynamique.

Graphique 3. Diversification de la production

La structure de la production a relativement peu évolué, nonobstant l'émergence du secteur minier.

Structure de la production

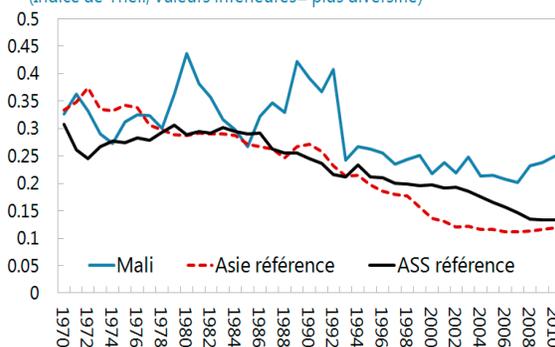
(en pourcentage de la production totale)



Sa diversification a également été plus lente que dans d'autres pays de référence..

Diversification de la production

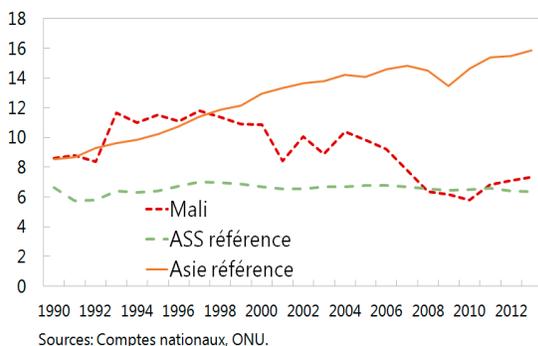
(Indice de Theil; Valeurs inférieures= plus diversifié)



Le secteur manufacturier s'est contracté au cours des vingt dernières années, alors qu'il a connu une forte expansion dans les pays asiatiques de référence, et qu'il est resté stable dans ceux d'Afrique subsaharienne.

Parts de la production manufacturière

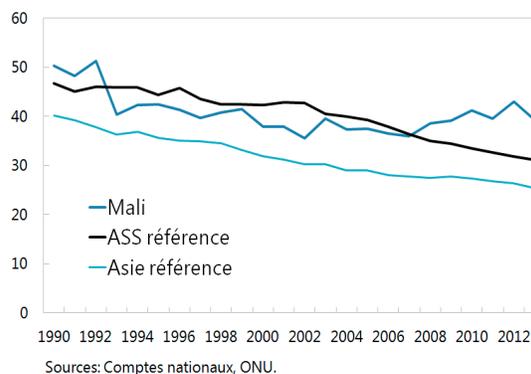
(en pourcentage du PIB)



En revanche, le secteur agricole malien a fait preuve de résilience, alors qu'il a accusé un repli progressif dans les pays de référence.

Parts de la production agricole

(en pourcentage du PIB)



4. Contrairement à certains pays de référence, où une forte expansion industrielle est intervenue, le Mali a connu une désindustrialisation. Ces vingt dernières années, la part de la production du secteur manufacturier n'a cessé d'y diminuer, passant de 12 pour cent en 1995 à 7 pour cent en 2013. Elle a en revanche progressé de 10 pour cent à 16 pour cent dans le groupe de pays asiatiques comparables, et elle est restée globalement stable dans le groupe de pays

subsahariens au cours de cette même période. Par contre, la part du secteur agricole a progressivement reculé dans les autres pays à faible revenu, mais est demeurée élevée au Mali.

Exportations

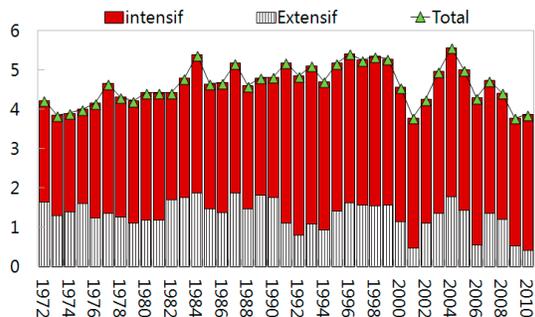
5. Les exportations se sont récemment diversifiées, mais leur qualité n'a pas progressé dans l'ensemble (graphique 4). La diversification des produits d'exportation s'est accentuée au cours de la décennie écoulée, et a atteint un niveau proche de celui des pays de référence. Celle des partenaires d'exportation n'a en revanche pas évolué, même si le Mali paraît à cet égard plus diversifié que les pays comparables. La qualité relative des exportations de produits de base diminue constamment depuis 1990; elle est inférieure à celle des pays de référence. La qualité des exportations de produits manufacturés, quoique peu éloignée de celle des pays de référence, est globalement inchangée.

Graphique 4. Diversification des produits et des partenaires d'exportation

La diversification des exportations maliennes s'est accentuée au cours de la décennie écoulée.

Mali: Diversification des produits d'exportation

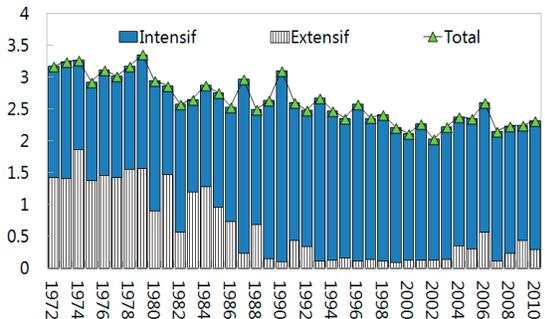
(Décomposition de l'indice de Theil, valeurs inférieures=plus)



La diversification des partenaires d'exportation est restée stable ces dix dernières années...

Mali: Diversification des partenaires d'exportation

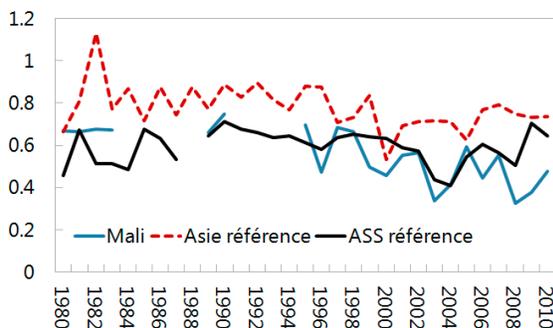
(Décomposition de l'indice de Theil, valeurs inférieures = plus diversifié)



La qualité des exportations de produits de base a diminué au cours des deux dernières décennies; elle est inférieure à celle d'autres pays de référence...

Qualité des produits de base

(1 = 90ème centile de tous les pays)

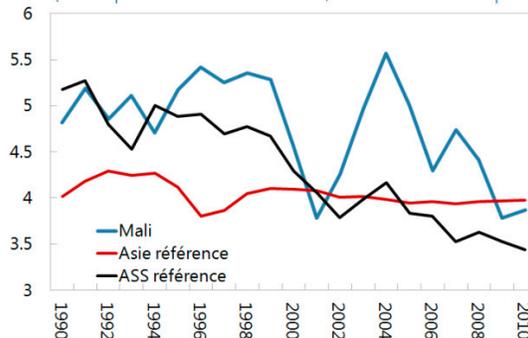


Source: FMI (2014a).

...et se situe à un niveau proche des pays de référence.

Diversification des produits d'exportation

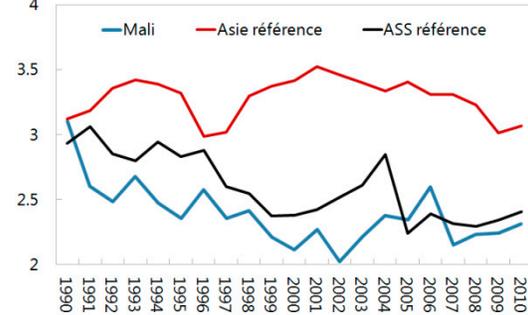
(Décomposition de l'indice de Theil, valeurs inférieures = plus)



... même si le Mali semble plus diversifié que les pays de référence à cet égard.

Diversification des partenaires d'exportation

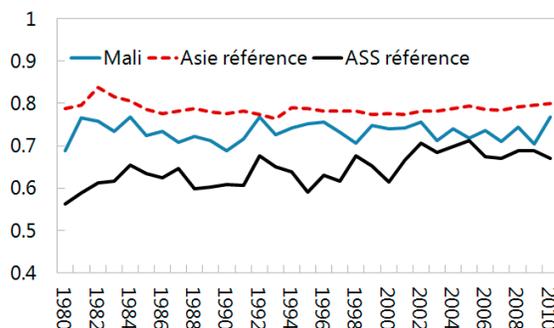
(Décomposition de l'indice de Theil, valeurs inférieures=plus)



...et celle des produits manufacturés n'a pas évolué.

Qualité des produits manufacturés

(1 = 90ème centile de tous les pays)



Encadré 1. Diversification et qualité des exportations

(FMI 2014a et Henn *et al.*, 2013)

La diversification des produits d'exportation est indiquée par l'indice de Theil qui peut être décomposé en deux sous-indices: un sous-indice «intergroupe» est un sous-indice «intragroupe» :

$$\begin{aligned} \text{Indice Theil} &= \frac{1}{N} \sum_i^N \frac{\text{Valeur exportations}_i}{\text{Valeur moyenne exp.}} \cdot \ln \frac{\text{Valeur exportations}_i}{\text{Valeur moyenne exp.}} \\ &= \text{Theil}_{\text{intergroupe}} + \text{Theil}_{\text{intragroupe}} \end{aligned}$$

relation dans laquelle i est l'indice représentant le produit et N le nombre total de produits. L'indice «intergroupe» prend en compte la marge extensive de la diversification, c'est-à-dire le nombre de produits, tandis que l'indice «intragroupe» prend en compte la marge intensive (la part des produits).

Diversification des partenaires d'exportation. L'indice de Theil peut également être établi pour les différents partenaires d'exportation. Dans ce cas, les indices i et N représentent, respectivement, les partenaires d'exportation et le nombre de partenaires d'exportation dans la relation précédente.

La qualité des exportations est mesurée par la valeur unitaire des exportations corrigée pour tenir compte des écarts des coûts de production, de la distance relative par rapport au partenaire commercial et du niveau de développement du pays, sur la base de la relation suivante:

$$\text{Prix des échanges}_{mxt} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln \text{qualité inobservable}_{mxt} + \alpha_2 \ln \text{revenu}_{mxt} + \alpha_3 \ln \text{Distance}_{mxt} + \text{Erreur}_{mxt}$$

dans laquelle les indices m , x , et t représentent respectivement l'importateur, l'exportateur et la période concernée.

C. Favoriser la croissance au travers de la transformation structurelle et de la diversification

6. La transformation structurelle et la diversification de la production peuvent stimuler la croissance et diminuer la volatilité au Mali. En réaffectant des ressources de secteurs à faible productivité, comme l'agriculture, vers des secteurs à plus forte productivité, comme les industries manufacturières, la transformation structurelle « intersectorielle » peut stimuler la productivité globale. Elle peut également intervenir au niveau « intrasectoriel » en dégagant des gains de productivité, moyennant par exemple l'amélioration de la qualité des produits et services existants, le ciblage de la production sur des activités ayant une valeur ajoutée relativement élevée ou la diversification de la production au profit de nouveaux produits à forte valeur ajoutée. La diversification de la production peut induire des gains de croissance, mais aussi réduire la volatilité de la croissance puisque les nouveaux produits et services seront exposés à des chocs d'offre et de demande probablement différents de ceux pesant sur les produits et services existants.

7. D'après les estimations, la transformation structurelle pourrait apporter des avantages substantiels (graphique 5). Une réaffectation d'un point de pourcentage de la main d'œuvre du secteur agricole au secteur manufacturier (en maintenant les niveaux de productivité sectoriels constants) pourrait relever la production de 2,8 pour cent tant l'écart de productivité entre les deux secteurs est important (la productivité moyenne du secteur manufacturier est environ six fois

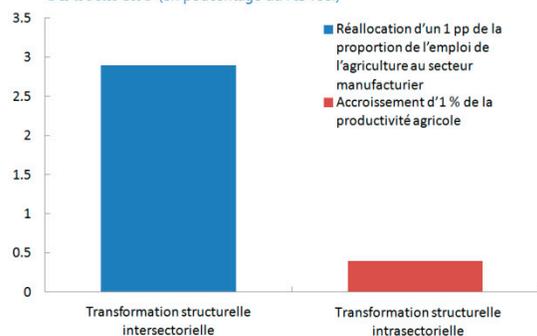
supérieure à celle du secteur agricole)³. De même, une augmentation de 1 pour cent de la productivité agricole (l'allocation des ressources étant constante) pourrait accroître la production globale de 0,3 pour cent étant donné la concentration de main-d'œuvre dans ce secteur. En portant le degré de diversification de la production au niveau observé dans les pays de référence, on pourrait relever d'environ 0,1–1,3 pour cent le taux de croissance moyen. Selon le FMI (2014a), une plus grande diversification des exportations produirait des résultats similaires. Ici, un accroissement d'un écart-type de la diversification des exportations des pays à faible revenu augmenterait le taux de croissance de 0,8 point de pourcentage environ, ce qui se traduirait par un gain de croissance potentiel d'un demi-point si le degré de diversification des exportations était porté au niveau observé dans les pays de référence d'Asie ou d'Afrique subsaharienne. Cette diversification aurait également pour effet de nettement réduire la volatilité de la croissance de la production.

³ Les niveaux moyen de productivité de la main d'œuvre servent ici d'indicateur des niveaux de productivité marginaux. S'agissant du secteur manufacturier, McMillan et Harttgen (2014) jugent cette hypothèse raisonnable pour l'Afrique subsaharienne, où le pourcentage de la main d'œuvre dans l'agriculture et dans le secteur manufacturier est sans doute similaire.

Graphique 5. Gains dérivant de la transformation structurelle et de la diversification

Une transformation structurelle, même relativement modeste, pourrait sensiblement doper la croissance.

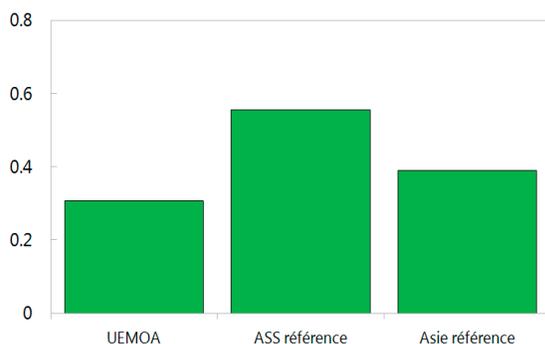
Gains de production potentiels de la transformation structurelle (en pourcentage du PIB réel)



Sources: Comptes nationaux, ONU; indicateurs de dévelop dans le monde, Banque mondiale et estimations des services du FMI

... tout comme le ferait une plus grande diversification des exportations

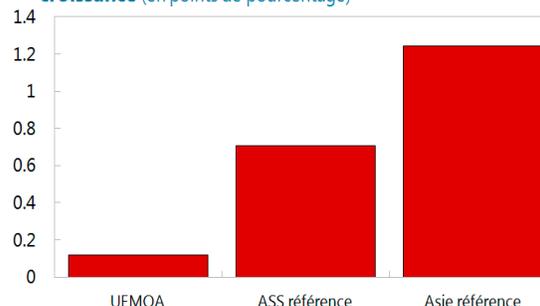
Mali: Effets d'une plus grande diversification des exportations sur la croissance (Augmentation du taux de croissance annuel, moyenne 2001-2010)



Sources: FMI (2014a) et calculs des auteurs.

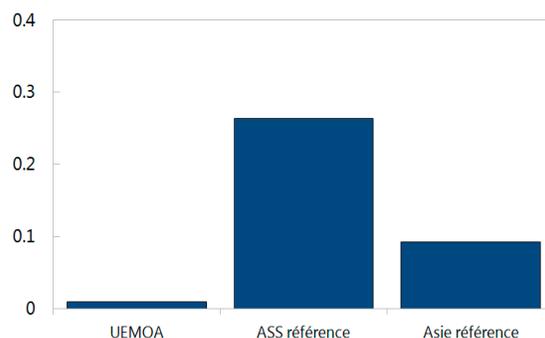
La diversification de la production malienne à un niveau comparable aux pays de référence pourrait fortement stimuler la croissance ...

Effets potentiels d'une diversification de la production malienne atteignant les niveaux de référence sur la croissance (en points de pourcentage)



La volatilité diminuerait également.

Baisse de la volatilité due à une plus grande diversification dans l'UEMOA (Baisse de la volatilité moyenne sur cinq ans points de pourcentage)



8. Les mesures visant à favoriser la transformation structurelle et la diversification doivent s'efforcer en priorité de remédier aux lacunes qui font obstacle à l'entrée dans de nouveaux secteurs d'activité économique (FMI, 2014a). Le Mali présente de nombreuses insuffisances sur différents plans : fourniture d'infrastructure, accumulation de capital humain, apport de financements, établissement de réseaux commerciaux et fonctionnement des marchés des facteurs, environnement réglementaire et institutionnel, création et gestion des idées. Des comparaisons internationales et diverses études de cas laissent entendre que des mesures axées sur ces domaines pourraient favoriser les processus de transformation structurelle et de diversification; les données sont en revanche plus nuancées en ce qui concerne les résultats des mesures étroitement ciblées et de celles visant le secteur industriel (encadré 2). Cela dit, le secteur agricole mérite une attention particulière au Mali, compte tenu de l'ampleur des gains de productivité et de qualité réalisables et de sa forte part de l'emploi (encadré 3).

Encadré 2. Réformes propices à une transformation culturelle

(d'après FMI, 2014a)

- Bien qu'il n'existe pas de réforme miracle pour stimuler la transformation structurelle, les études de cas et les comparaisons internationales font ressortir les effets positifs des politiques générales décrites ci-après (FMI, 2014a; FMI, 2013). Plusieurs d'entre elles sont applicables à l'échelon national et régional.
- *Stabilité macroéconomique.* Au Vietnam, au Rwanda, en Malaisie et en Tanzanie, une diversification réussie a coïncidé avec un renforcement des politiques macroéconomiques et un plus haut degré de stabilité.
- *Entrée sur le marché.* La réduction des obstacles à l'entrée sur le marché peut inciter les entrepreneurs à développer leurs activités. Au Vietnam, la décollectivisation des terres a donné naissance à un secteur agricole plus diversifié. Au Rwanda, le vaste mouvement de désengagement de l'État des entreprises publiques a stimulé l'activité du secteur privé et, en Tanzanie, le démantèlement du système de distribution public a aussi eu des retombées positives sur les entreprises privées. La libéralisation du marché de l'électricité s'est également accompagnée d'une transformation structurelle plus approfondie.
- *Éducation.* L'éducation est elle aussi liée à un accroissement de la diversification et de la qualité des exportations. Au Vietnam, le nombre d'années d'études a augmenté de près de 50 pour cent en vingt ans à peine. Au Rwanda, tous les élèves peuvent poursuivre leurs études jusqu'à la fin de la neuvième année de scolarité.
- *Institutions et environnement économique.* Henn *et al.* (2013) estiment qu'à une augmentation d'un écart-type de la qualité des institutions correspondent un accroissement de 0,3 de la qualité. Au Bangladesh, l'élimination des formalités administratives s'est accompagnée d'investissements appréciables dans les zones franches industrielles.
- *Politiques industrielles.* L'appui apporté à des secteurs particuliers a eu des résultats mitigés. En Malaisie et au Bangladesh, le ciblage d'industries déterminées s'est avéré efficace, mais les secteurs ciblés ont acquis une position dominante, ce qui a diminué la diversification des exportations. Néanmoins, dans les pays dont l'économie est dominée par les ressources naturelles, les mesures de cette nature peuvent favoriser le processus de diversification.

Encadré 3. Le rôle de l'agriculture dans la transformation structurelle

Le secteur agricole compte pour une part substantielle de la production, de l'emploi et du commerce extérieur au Mali, situation qui devrait persister à moyen terme, même en cas de développement du secteur manufacturier et de celui des services. Les politiques visant à stimuler la croissance devraient donc donner priorité à la transformation structurelle du secteur agricole en privilégiant l'accroissement de la productivité des activités existantes et l'amélioration des résultats extérieurs.

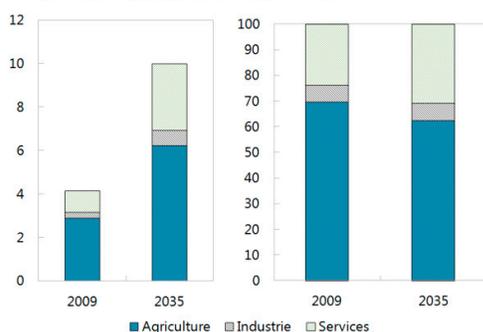
L'agriculture représente la part la plus élevée de l'emploi au Mali; l'inclusivité de la croissance dépend donc de ses perspectives d'évolution. L'agriculture emploie actuellement près des deux tiers de la population active, et devrait rester le premier employeur à moyen terme. D'après la méthode décrite dans Fox et Thomas (2014), le nombre de travailleurs agricoles pourrait doubler au cours des deux prochaines décennies, la part de l'agriculture dans l'emploi total ne reculant qu'à 60 pour cent environ.

Les politiques visant à améliorer la productivité agricole seront probablement les plus efficaces à moyen terme. L'offre de main d'œuvre agricole devrait rester soutenue, ce qui permet de penser qu'une transformation structurelle « intersectorielle » (via le redéploiement d'une forte proportion des travailleurs agricoles vers le secteur manufacturier) a peu de chances de se concrétiser à moyen terme. Il serait plus fructueux d'orienter les politiques sur l'amélioration de la productivité au sein du secteur agricole. Les chiffres montrent que la productivité agricole est relativement faible au Mali, ce qui permet de penser que des progrès appréciables pourraient être réalisés. À titre d'exemple, les rendements céréaliers demeurent inférieurs à ceux des pays de référence, la qualité relative des exportations agricoles étant pour sa part en régression.

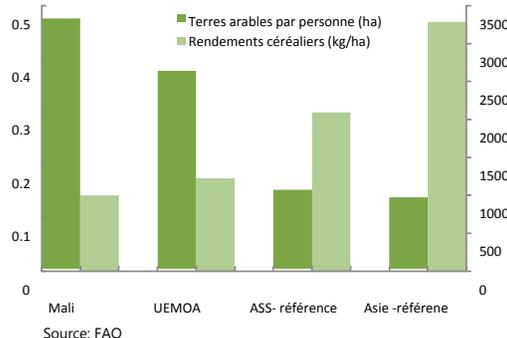
Une autre série de mesures pourrait porter sur la compétitivité extérieure du secteur agricole. Une hausse du volume des exportations agricoles et leur diversification pourraient stimuler la croissance et renforcer la stabilité extérieure (voir l'évaluation de la stabilité extérieure, annexée au rapport des services du FMI). L'augmentation du volume d'exportations de produits agricoles d'origine nationale dans lesquels le Mali a un avantage comparatif (comme le riz et d'autres céréales) conjuguée à une baisse des importations de ces mêmes produits permettrait d'améliorer les résultats des échanges agricoles du pays. Le Mali a de nombreuses possibilités d'accroître le volume de ses exportations agricoles: outre une main d'œuvre agricole abondante, le pourcentage de terres arables non cultivées est relativement élevé, et plusieurs pays limitrophes sont de gros importateurs de produits agricoles.

Les partenaires techniques du Mali ont proposé plusieurs pistes pour accroître la productivité agricole. Par exemple, Diagnostic pays systématique pour le Mali pour l'année 2015 suggère les priorités suivantes: la libéralisation du secteur du coton, accroître le soutien à la R & D agricole, augmentation de la culture de la terre de l'agriculture semi-aride au sud du Mali, augmentation de la production de l'exportation des fruits compétitifs (mangue, papaya) et légumes (échalote / oignon, pomme de terre), l'amélioration des pratiques de gestion des terres et de l'eau, portant sur des questions de gouvernance à l'Office du Niger, la réforme des subventions d'engrais, et l'amélioration des infrastructures pour les pasteurs.

Projections de l'emploi par secteur
(en millions à gauche, en pourcentage à droite)



Indicateurs agricoles, 2011



D. Évolution démographique et emploi

9. Il faudra plusieurs années pour procéder à la transformation structurelle et accroître la diversification dans un contexte caractérisé par une dynamique démographique complexe (graphique 6). Le taux de fécondité du Mali demeure l'un des plus élevés au monde, malgré le recul rapide de la mortalité infantile. Le pays présente donc une structure démographique jeune; en 2010, près des deux tiers de la population était âgée de moins de 25 ans. Au cours des deux prochaines décennies, la population pourrait doubler, passant de 15 millions à 30 millions d'habitants, ce qui entraînerait une augmentation annuelle nette de la population active de l'ordre de 200.000 personnes.

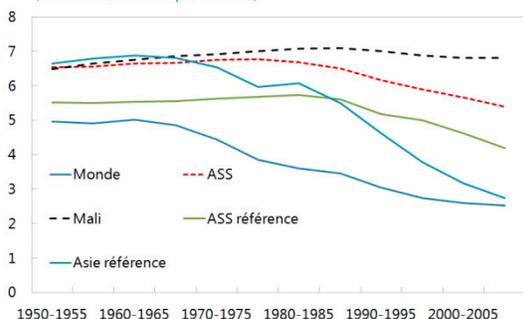
10. La jeunesse de sa population offre au Mali la possibilité de bénéficier d'un «dividende de croissance» éventuellement appréciable (FMI, 2015). Selon les projections démographiques de l'ONU, le Mali va connaître au cours des prochaines décennies une transition démographique caractérisée par une baisse des taux de mortalité infantile et de fécondité qui aura pour effet d'accroître la proportion de la population d'âge actif par rapport à la population globale (encadré 4). Si le taux de fécondité du Mali diminue de son niveau actuel (6,8 enfants par femme) à 5 enfants (scénario le plus optimiste de l'ONU), la part de la population d'âge actif passera de 50 pour cent en 2010 à 55 pour cent à l'horizon 2035. Cette transition démographique serait caractérisée par un accroissement de la population susceptible d'avoir une activité économiquement productive et de produire des revenus, augmenterait les recettes budgétaires et allègerait la charge des dépenses budgétaires au titre de services, ceux de santé et d'éducation par exemple, ce qui pourrait avoir des retombées sensibles sur la croissance. Selon les estimations présentées dans une étude récente (Drummond *et al*, 2014), une hausse d'un point de pourcentage de la population d'âge actif augmente de 0,5 point le taux de croissance du PIB réel par habitant.

11. Le « dividende de croissance » démographique pourrait demeurer hors d'atteinte ou négligeable si la baisse du taux de fécondité reste modérée ou si le marché du travail ne parvient pas à absorber les nouveaux arrivants dans des activités productives. Si le taux de fécondité du Mali ne diminue pas par rapport à son niveau élevé actuel, la part de la population d'âge actif restera également stable, et ni la transition démographique, ni le dividende de croissance correspondant ne se concrétiseront à moyen terme. Ce scénario ne sera en outre pas sans effet sur la croissance: la forte progression démographique continuera d'exercer des pressions considérables sur des services publics et des infrastructures déjà insuffisants pour les effectifs de population actuels (Guengant et May, 2013). De surcroît, même si le taux de fécondité diminue, l'augmentation de la part de la population en âge de travailler pourrait bien ne procurer aucun avantage en termes de croissance. Selon des données récentes (Fox et Thomas, 2013), la rapidité avec laquelle le secteur manufacturier et celui des services peuvent absorber de nouveaux travailleurs semble limitée, ce qui contraint la main-d'œuvre excédentaire à rechercher des emplois informels dans une agriculture à faible productivité (souvent de subsistance) (encadré 3), ou à entrer dans le chômage. Ces deux situations présentent des risques pour la croissance de la productivité globale, les niveaux de pauvreté et la cohésion sociale.

Graphique 6. Aspects démographiques

Les taux de fécondité du Mali comptent parmi les plus élevés au monde et n'ont que modérément diminué ces dernières décennies...

Taux de fécondité
(Nombre d'enfants par femme)

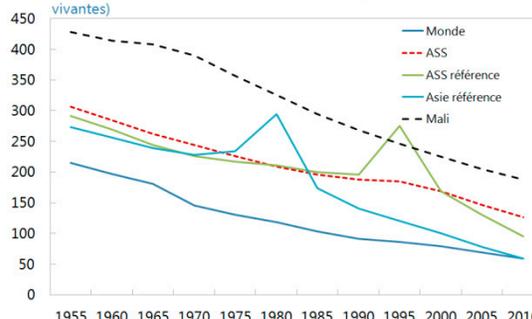


Sources: Projections démographiques de l'ONU, 2012

... malgré une baisse rapide des taux de mortalité infantile.

Mortalité infantile

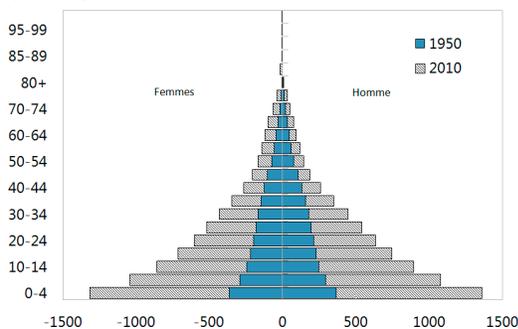
(Nombre de décès d'enfants de moins de 5 ans pour 1 000 naissances vivantes)



Source: Projections démographiques de l'ONU

La population est donc très jeune, puisque les deux tiers ont moins de 25 ans...

Pyramide des âges- Mali
(en milliers)

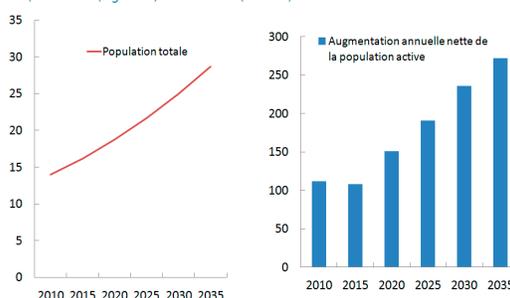


Sources: Projections démographiques mondiales de l'ONU, 2012

...la population active devrait progresser de quelque 200.000 personnes par an entre 2015 et 2035.

Projections démographiques pour le Mali

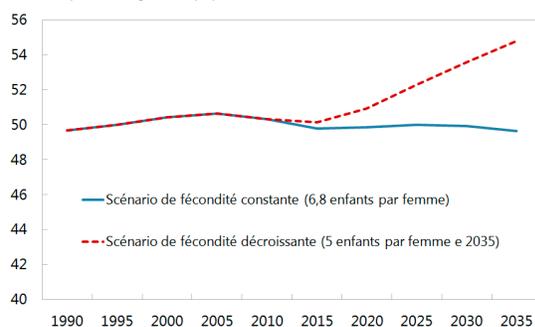
(en millions (à gauche) et en milliers (à droite))



Sources: Projections démographiques de l'ONU, 2012
Notes: D'après les taux de participation actuels à la vie active

Une baisse du taux de fécondité favoriserait sensiblement la population d'âge actif et permettrait de bénéficier d'un «dividende de croissance» démographique.

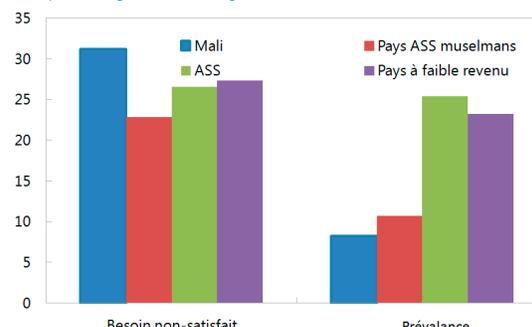
Part de la population d'âge actif (15-64 ans)
(en pourcentage de la population totale)



Sources: Projections démographiques de l'ONU, 2012

Il sera difficile de faire baisser le taux de fécondité, mais les politiques en la matière pourraient notamment viser à développer l'usage de la contraception chez les femmes disposées à y recourir.

Contraception: utilisation et besoins non satisfaits
(en pourcentage des femmes âgées de 15 à 49 ans)



Source: Banque mondiale, indicateurs du développement dans le monde

Encadré 4. Le dividende démographique

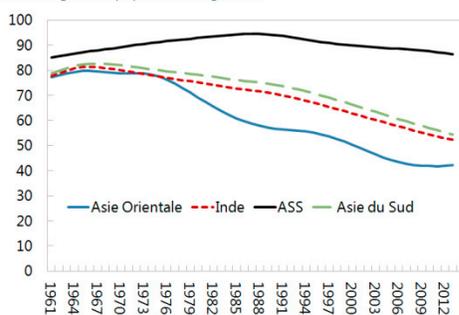
Les dividendes de la croissance démographique proviennent de deux grandes sources (Mason et Lee, 2006, et FMI, 2015). La première est la forte croissance de la population d'âge actif suivie d'une baisse du taux de fécondité, qui se traduit par une diminution des taux de dépendance économique. La seconde intervient plus tard : les parents ont moins d'enfants et accumulent une épargne pour leurs vieux jours. Étant donné le grand nombre de jeunes qui, selon les projections, devraient arriver sur le marché du travail au cours des prochaines décennies au Mali, le pays pourrait bénéficier du premier dividende si son taux de fécondité diminue.

Plusieurs pays ont bénéficié d'un dividende démographique substantiel. Dans le cas de l'Inde, Aiyar et Mody (2011) estiment que 40 pour cent à 50 pour cent de la croissance par habitant lui sont imputables depuis les années 70. En Asie de l'Est, la transition démographique a probablement contribué pour un quart à deux cinquièmes à un taux de croissance du PIB par habitant qui s'est établi aux environs de 6 pour cent entre 1965 et 1990 (Bloom *et al.*, 2003). Cela dit, même lorsque le ratio de la population

d'âge actif à la population totale augmente, le dividende démographique ne s'agit pas automatiquement sur la croissance. L'évolution démographique doit être complétée par des investissements dans l'éducation pour assurer l'entrée sur le marché du travail d'une main-d'œuvre productive mieux rémunérée.

Taux de dépendance, 1961-2013

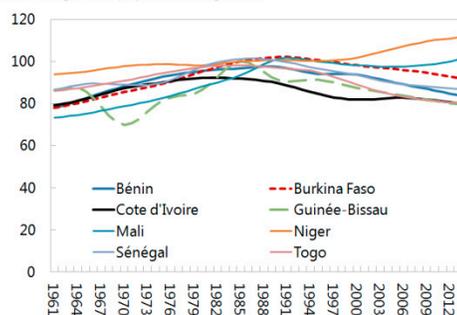
(Personnes âgées de moins de 15 ans ou de plus de 64 ans, en pourcentage de la population d'âge actif)



Sources: Indicateurs du développement dans le monde, Perspectives démographiques mondiales de l'ONU

Taux de dépendance, 1961-2013

(Personnes âgées de moins de 15 ans ou de plus de 64 ans, en pourcentage de la population d'âge actif)



Sources: Indicateurs du développement dans le monde, Perspectives démographiques mondiales de l'ONU

12. Les responsables de l'action publique désireux d'encourager la transformation

structurelle ne peuvent pas faire abstraction de ces défis démographiques. L'arrivée massive de nouveaux travailleurs pourrait favoriser la transformation structurelle et la diversification, car les jeunes sont généralement plus enclins que les travailleurs en place à s'engager dans de nouvelles activités économiques. Les autorités doivent donc prendre des mesures propres à assurer la transition démographique, en cherchant notamment à maîtriser le taux de fécondité (par la promotion de la contraception par exemple) et à tirer profit de la croissance dérivant des différentes transitions via la mise en place des services éducatifs qui permettront aux nouveaux venus sur le marché du travail de disposer des compétences nécessaires pour occuper un emploi à temps plein dans des activités à forte valeur ajoutée.

Encadré 5. Inégalités entre les sexes et croissance

Le Mali affiche l'un des niveaux de disparité entre les sexes les plus élevés au monde. Il figure au 138^e rang, sur 142 pays, du classement du Forum économique mondial pour l'égalité des sexes, où il a perdu plusieurs places au cours de la décennie écoulée. Les Nations Unies le classent au 151^e rang, sur 155 pays, de leur indice de l'égalité entre les sexes, et l'OCDE au 105^e rang, sur 108 pays, de son indicateur de la discrimination à l'encontre des femmes dans les institutions sociales. Dans ces trois cas, le Mali occupe une place nettement inférieure à la moyenne des pays à majorité musulmane, de l'Afrique subsaharienne et de l'ensemble des pays à faible revenu.

Le problème macroéconomique majeur associé aux disparités entre les sexes est la sous-représentation des femmes sur le marché du travail. En 2015, le taux de participation des femmes à la vie active était de 35 pour cent seulement, chiffre inférieur de près de moitié à celui concernant l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. L'écart par rapport aux hommes est également plus de deux fois supérieur à celui du reste de l'Afrique. Fait inquiétant, il s'est en réalité creusé au cours de la décennie écoulée du fait que le taux de participation des hommes à la vie active a augmenté et que celui des femmes n'a pas évolué. Qui plus est, lorsqu'elles trouvent un travail, les femmes sont plus susceptibles d'occuper un emploi temporaire ou de stagiaire, et ont peu de chances de diriger ou de posséder une entreprise.

La faible participation des femmes à la vie active freine la croissance économique au Mali. Un nombre grandissant d'études constate un lien positif entre les taux de participation des femmes à la vie active et la croissance économique (IMF (2013)). La sous-utilisation d'un tel nombre de travailleurs potentiellement productifs constitue un immense gaspillage de ressources, particulièrement malheureux pour un pays aussi pauvre que le Mali.

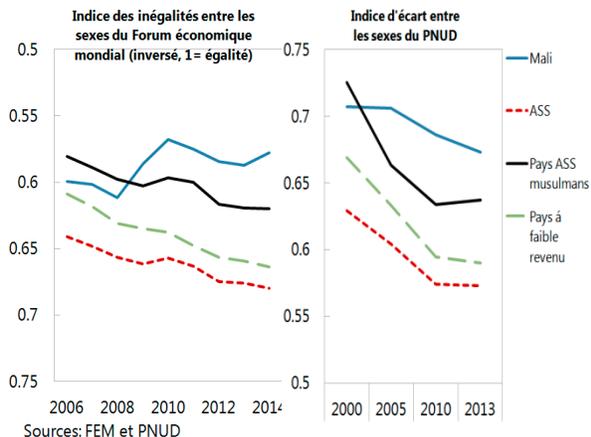
Deux des principaux obstacles à l'accès des femmes au marché du travail sont liés à l'éducation et à la démographie. Les taux de scolarisation des femmes sont faibles (64 pour cent seulement fréquentent l'enseignement primaire), et sensiblement inférieurs à ceux des hommes (à titre d'exemple, deux fois plus d'hommes fréquentent l'université); de plus, les femmes scolarisées ont moins de chances de mener leurs études à terme. Les taux d'alphabétisation sont aussi extrêmement faibles, et celui des femmes (25 pour cent) est sensiblement inférieur à celui des hommes (43 pour cent). Le taux de fécondité du Mali (6,7 naissances par femme) compte parmi les plus élevés au monde. Le taux de fécondité élevé et les fortes disparités entre les sexes ont des effets synergiques qui alimentent la dynamique de pauvreté du Mali. Le premier compromet la santé et la capacité productive des femmes, mais diminue aussi le temps dont elles disposent pour rechercher et occuper un emploi.

Les responsables publics désireux d'améliorer l'accès des femmes au marché du travail doivent privilégier les mesures susceptibles d'avoir les retombées économiques les plus substantielles. Ils doivent opter pour des mesures qui concourent à atténuer les disparités entre les sexes et remédient en outre aux problèmes associés notamment à une forte croissance démographique et à une faible diversification économique. La priorité consiste à maîtriser le taux de fécondité, par exemple en améliorant l'accès à la contraception et en procédant à des réformes juridiques pour renforcer les pouvoirs des femmes au sein du ménage. De la même manière, les mesures visant à développer l'accès des femmes à l'éducation doivent tenir compte des compétences dont l'économie malienne risque de manquer face à l'expansion des secteurs secondaire et tertiaire. Enfin, sur le plan géographique, priorité doit être donnée aux zones rurales, où l'économie est le moins diversifiée et où le taux de fécondité et l'inégalité entre les sexes atteignent leur plus haut niveau.

Graphique 7. Inégalités entre les sexes et croissance

Le Mali affiche l'un des plus hauts niveaux de disparité entre les sexes au monde.

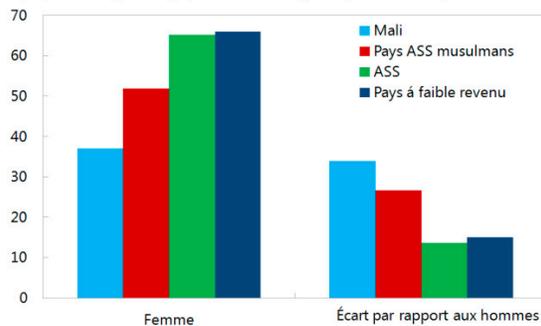
Indices d'inégalité entre les sexes:



La sous-représentation des femmes sur le marché du travail est le principal problème macroéconomique lié à cette situation

Taux de participation à la vie active, 2015

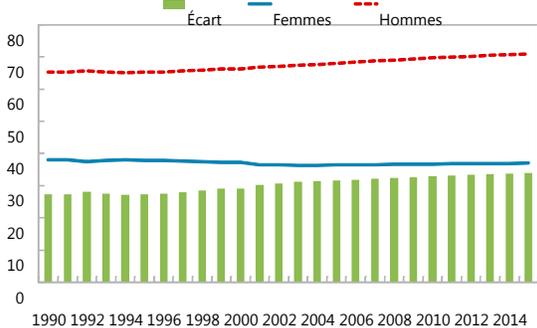
(en pourcentage de la population active âgée de plus de 15 ans)



L'écart de participation à la vie active par rapport aux hommes est important et s'accroît au fil du temps.

Taux de participation de la force de travail

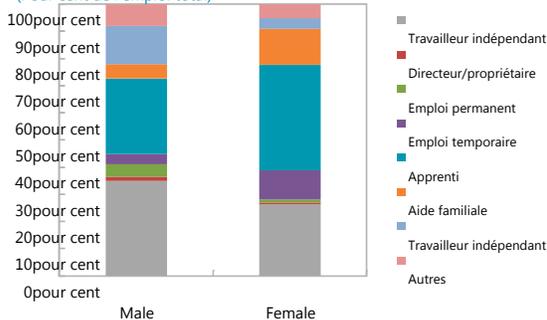
(Pour cent des ages de la population active 15+)



Lorsqu'elles travaillent, les femmes occupent généralement des emplois moins sûrs que les hommes.

Emploi par type, 2009

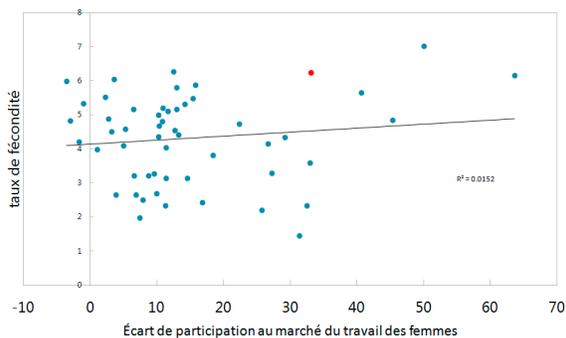
(Pour cent de l'emploi total)



Deux des obstacles majeurs à l'accès des femmes au marché du travail sont liés à la démographie...

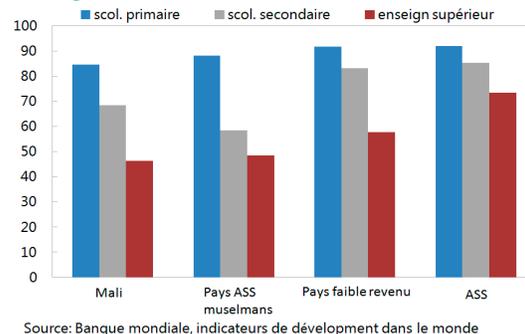
Fécondité et participation à la vie active, 2011

(en pourcentage)



.... et à l'éducation

Taux de scolarisation dans les différents cycles d'enseignement (ratio femmes/hommes, en pourcentage)



Bibliographie

- Aiyar, S. and A. Mody (2011), “The Demographic Dividend: Evidence from the Indian States”, IMF WP/11/38.
- Bloom, E., D. Canning, and J. Sevilla, (2003), “The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change”, RAND, MR–1274.
- Dabla-Norris, E, Ho, G., Kochhar, K., Kyobe, A., and Tchaidze, R., (2013), “Anchoring Growth: The Importance of Productivity-Enhancing Reforms in Emerging Market and Developing Economies”, IMF SDN/13/08.
- Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Millis, Z., and Papageorgiou, C., (2011), “Investing in Public investment Efficiency”, IMF WP/11/97.
- Drummond, P., Thakoor, V., and Yu, S., (2014): “Africa Rising: Harnessing the Demographic Dividend”, IMF WP/14/143.
- Fox, L., Haines, C., Huerta-Munoz, J., and Thomas, A., (2013), “Africa’s Got Work to Do: Employment Prospects in the New Century”, IMF, WP/13/201.
- Henn, C., Papageorgiou, C., and Spatafora, N., (2013), “Export Quality in Developing Countries”, IMF, WP/13/108.
- IMF (2013), “Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity”, Staff Discussion Note 13/10.
- IMF (2014a), “Sustaining Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries: The Role of Structural Transformation and Diversification—Background Notes”.
- IMF (2014b), “West African Economic and Monetary Union. Staff Report on Common Policies for Member Countries”.
- IMF (2015), “Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa, Spring, Forthcoming”
- Guengant, J. P. and J. F. May, (2013), “African Demography: Global Journal of Emerging Market Economies 5 (3), 215–267.
- McMillan, M. and D. Rodrik, (2011), Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, NBER Working Paper 17143.
- McMillan, M. and K. Harttgen, (2014), What is Driving the ‘African Growth Miracle?, NBER Working Paper, 20077.
- World Bank (2015), “Republic of Mali: Priorities for Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity,” Systematic Country Diagnostic, No. 94191-ML.

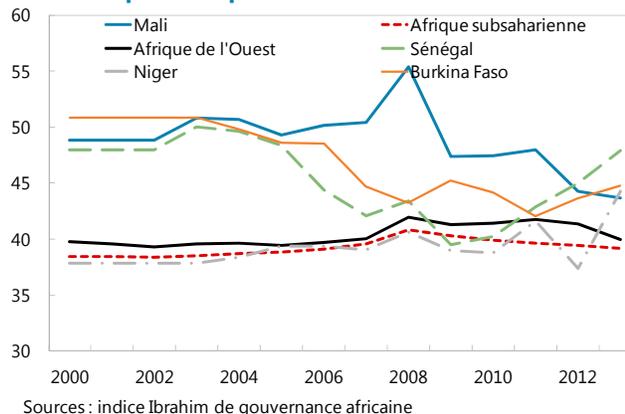
CORRUPTION ET PERFORMANCES ECONOMIQUES AU MALI¹

La corruption est un problème au Mali. Le même message ressort d'une multitude d'enquêtes et d'indicateurs : elle est un obstacle à la croissance et à l'investissement. Depuis peu, le Mali a placé la corruption au cœur du débat public et a fait de la lutte anti-corruption l'un des principaux axes de ses politiques publiques.² Cette note technique justifie la lutte contre la corruption par des raisons économiques. Elle montre que la croissance du PIB aurait pu être environ 0.7 pour cent supérieure par an ces cinq dernières années si le Mali n'avait pas subi une dégradation de ses indicateurs de corruption durant cette période.

A. La corruption au Mali

1. La détérioration de la position du Mali est attestée par l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (IIAG), qui combine « plus de 100 variables issues de plus de 30 sources indépendantes africaines et mondiales » et produit des catégories agrégées mesurant la gouvernance, avec notamment des scores sur la redevabilité et la corruption d'agents publics. Après un sommet en 2008, l'indice de Redevabilité n'a cessé de décliner, plaçant le Mali derrière des pays voisins comme le Sénégal, le Niger et le Burkina Faso (Graphique 1).

Graphique 1. IIAG : score agrégé de redevabilité des pouvoirs publics Score/100, 100 = le meilleur



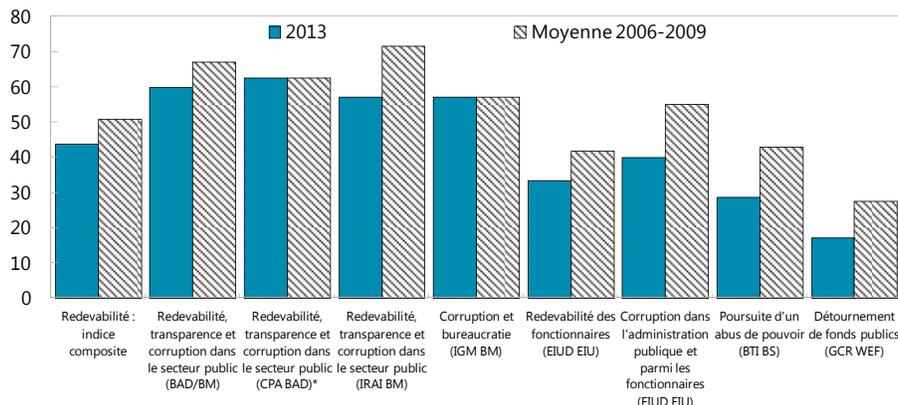
2. Cette détérioration s'observe sur chacun des indices qui forment l'indice composite, quelle qu'en soit la source. Sur sept des neuf indicateurs distincts qui constituent l'indice de Redevabilité IIAG, le score du Mali en 2013 est inférieur à la moyenne des quatre années de 2006 à 2009, alors qu'il est à peu près constant pour les deux autres (graphique 2). Cela rend encore plus probable la thèse d'une aggravation de la situation en matière de corruption.

¹ Préparé par Stefan Klos et Milan Cuc.

² Dans son discours inaugural, le Président a affirmé que la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption étaient des piliers centraux de son programme politique.

Graphique 2. Mali: score de redevabilité IAG

(Score/100, 100 = le meilleur)



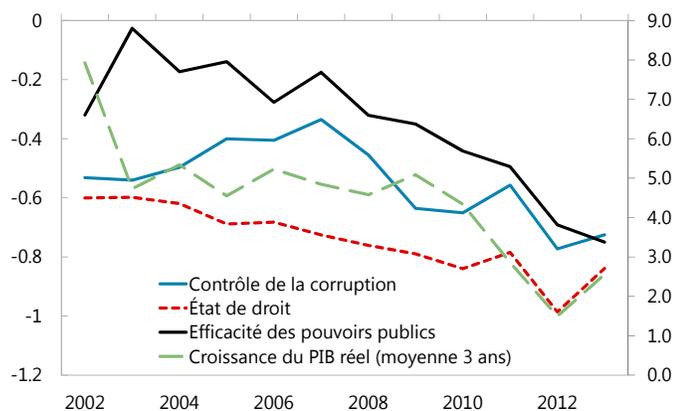
Sources : Liste, *partie d'un ensemble

3. La corruption est néfaste pour des raisons économiques : ses coûts, bien que difficilement mesurables, pourraient être lourds.

Ainsi au Mali, la croissance du PIB réel³ a ralenti à l'instar des *Indicateurs de gouvernance mondiale (IGM)* de la Banque mondiale dans les catégories Contrôle de la corruption, Etat de droit et Efficacité des pouvoirs publics, principalement au moment où les indicateurs du développement dans le monde (IDM) ont commencé à fléchir. (Graphique 3).

Graphique 3. Mali: indicateurs de gouvernance mondiale

(Scores WDI : axe de gauche; croissance du PIB réel : axe de droite)



Sources : Banque mondiale

4. Pour évaluer ce que coûte la corruption à l'économie du pays, nous avons réalisé une analyse de régression, dont nous présentons les résultats dans cette note (voir encadré 1 pour plus de détails). Notre analyse a montré que les relations entre les variables dans 41 pays d'Afrique subsaharienne produisaient des résultats statistiquement significatifs pour la période 2005–13.

³ Nous avons choisi de comparer le IDM avec la croissance moyenne du PIB sur trois ans — l'année en question, l'année précédente et l'année suivante — car la corruption est un phénomène qui érode lentement la croissance et n'expliquerait pas une croissance négative imputable à un choc exogène survenu lors d'une année spécifique.

Encadré 1. Analyse de régression

En partant des deux variables de la corruption citées dans cette annexe utilisées comme variables indépendantes, le score de Contrôle de la corruption (IDM) et le score composite Redevabilité du gouvernement (IIAG), nous avons testé leurs effets sur la variable dépendante, Croissance du PIB réel (même année et moyenne sur trois ans). Pour isoler l'effet de la corruption sur la variable dépendante, nous avons tenu compte du PIB par habitant et du PIB pétrolier (en pourcentage du total).

Nous avons ainsi aboutis à l'équation suivante :

$$Y \text{ Croissance du PIB réel} = \beta_0 + \beta_1 X \text{ Score de corruption} + \beta_2 X \text{ PIB par habitant} + \beta_3 X \text{ PIB pétrolier (pour cent du total)} + \varepsilon$$

Pour s'assurer que toutes les variables de l'analyse soient distribuées normalement, nous avons utilisé le logarithme naturel du PIB par habitant et du PIB pétrolier, car l'échantillon comportait d'importantes disparités et quelques valeurs aberrantes.

Tableau du texte 1. Résultats de la régression

| | (1) r GDP | (2) r GDP 3yr | | (3) r GDP | (4) r GDP 3yr |
|---|---------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|----------------------|
| Corruption IDM | 1.725** (2.96) | 1.562*** (3.64) | Redevabilité IIAG | 0.0756** (3.15) | 0.0697*** (4.47) |
| PIB par habitant | -1.090** (-3.22) | -1.108*** (-4.69) | PIB par habitant | -1.140*** (-3.77) | -1.165*** (-5.30) |
| PIB pétrolier | 0.976*** (3.65) | 1.016*** (4.82) | PIB pétrolier | 1.054*** (3.96) | 1.097*** (5.67) |
| constante | 9.433*** (4.61) | 9.916*** (7.71) | constante | 9.995*** (5.15) | 10.46*** (8.08) |
| r au carré | 0.0393 | 0.0776 | r au carré | 0.0522 | 0.0993 |
| statistiques <i>t</i> entre parenthèses | | | | | |
| * p<0.05 ** p<0.01 *** p<0.001 | | | | | |

B. Résultats

5. La performance mesurée par les indices de corruption est un déterminant positivement corrélé et statistiquement significatif de la croissance du PIB réel, en particulier lorsque l'on prend comme variable dépendante la moyenne sur 3 ans de la croissance du PIB.

Cela n'est guère surprenant : la corruption peut ralentir la croissance sur une longue période, alors que les fluctuations importantes de la croissance qui peuvent être observées sur une année, qui sont souvent le résultat de chocs exogènes, ne représentent pas nécessairement les tendances à long terme.

6. Les résultats de la régression confirment, avec un niveau de confiance de 99,9 pour cent, que la corruption est un facteur explicatif partiel statistiquement significatif de la variation de la croissance du PIB. Huit à 10 pour cent de la variation de la croissance du PIB lui seraient imputables – le reste, bien entendu, étant dû à d'autres facteurs.

7. On peut utiliser ces résultats pour estimer la trajectoire de croissance du PIB réel qui aurait été celle du Mali si ce pays avait maintenu ses scores de corruption aux mêmes niveaux qu'au milieu des années 2000.

Dans l'indice Contrôle de la corruption du WDI, le Mali a réalisé son meilleur score en 2007, avant de régresser jusqu'à atteindre son point le plus faible depuis 2000, où il se trouve actuellement. S'il était resté au niveau de 2007, le PIB réel aurait été 2,7 pour cent plus élevé en 2013. Cela aurait représenté 85 millions de dollars supplémentaires pendant cette période (graphique 4).

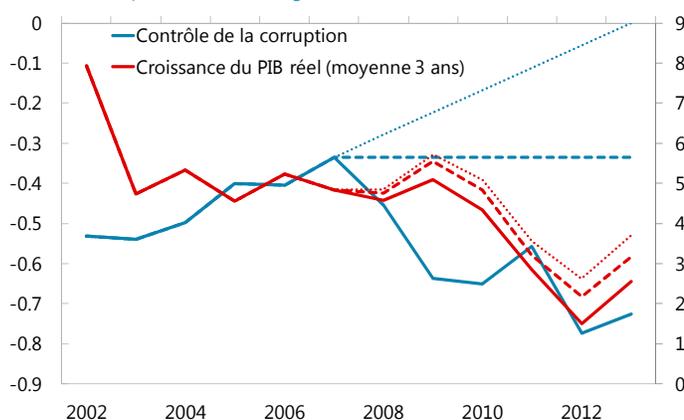
8. Si le Mali avait continué sur la trajectoire d'amélioration engagée au début des années 2000, son niveau de corruption aurait atteint la moyenne mondiale en 2013.

Dans un tel scénario, en 2013, son PIB réel aurait été 4,6 pour cent supérieur au PIB effectivement réalisé. Si ses niveaux de corruption étaient demeurés à la moyenne mondiale, la croissance du PIB réel continuerait d'être 1,1 pour cent supérieure par an aux niveaux observés. Cela équivaldrait une perte cumulée de 150 millions de dollars sur les cinq ans de 2008 à 2013.

9. Le score agrégé Redevabilité du gouvernement (IIAG) a atteint son sommet en 2008, puis a baissé pour atteindre un plus bas historique en 2013. S'il était resté à son niveau de 2008, on aurait pu attendre une augmentation moyenne de 0,64 pour cent de la croissance du PIB par an sur les cinq années suivantes (graphique 5). Selon cette hypothèse, la Mali a perdu un total cumulé d'environ 97 millions de dollars sur ces quatre années.

Graphique 4. Mali: Corruption et croissance, autre scénario

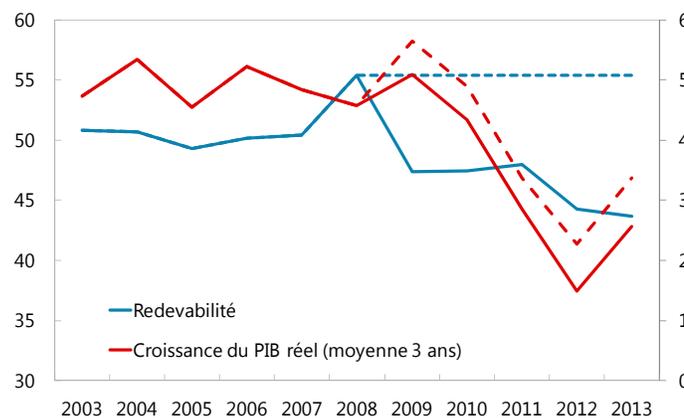
(Score corruption WDI : axe de gauche; croissance du PIB réel : axe de droite)



Sources : Banque mondiale, WDI

Graphique 5. Mali: redevabilité et croissance, autre scénario

(score redevabilité IIAG : axe de gauche; croissance du PIB réel : axe de droite)



Sources : indice Ibrahim de la gouvernance africaine

C. Quelles sont les implications?

10. Ces résultats suggèrent que la réduction de la corruption peut entraîner des bienfaits économiques tangibles. Avec sa croissance potentielle élevée et ses opportunités d'investissement, le Mali profiterait immédiatement d'une baisse de la corruption. Il n'est pas sans précédent pour des pays d'apporter des améliorations radicales dans la réduction de la corruption dans de courtes périodes de temps. L'histoire récente a montré que des pays — y compris l'Indonésie, la Géorgie, et la Colombie — ont connu des augmentations subséquentes à l'investissement et l'amélioration des services publics suivants leurs efforts (Klitgaard, 2014). Après des années de déclin, le Mali est dans une position privilégiée pour faire bonne sur ses promesses de lutte contre la corruption et récolter les avantages économiques qui en découlent.

Bibliographie

Helliwell, J. F. *et al.* (2014) *“Good Governance and National Well-being: What Are the Linkages?”* OECD, Working Papers on Public Governance, No. 25 OECD Publishing.

Kaufmann, D. *et al.* (2005) *“Myths and Realities of Governance and Corruption”* Global Competitiveness Report 2005-2006, Chapter 2.1.

Klitgaard, Robert. (2014) *“Addressing Corruption Together”* Claremont Graduate University

Rundle, D. and Hameed, S. (2014) *“The Costs of Corruption: Strategies for Ending a Tax on Private-Sector-Led Growth”* A Report of the Center of Strategic & International Studies Project on Prosperity and Development, February 2014.

Stolen Asset Recovery Initiative, *“Fact Sheet: Barriers to Asset Recovery Study,”* World Bank

FISCALITÉ DU REVENU DU TRAVAIL ET SES CONSÉQUENCES AU MALI¹

Le marché du travail du Mali doit fonctionner correctement pour appuyer la transformation de l'économie malienne sur la voie du développement. Ce n'est pas le cas aujourd'hui: le chômage est élevé car la création d'emplois peine à suivre l'augmentation de la population active et la majorité des emplois sont dans le secteur informel. L'impôt sur le revenu du travail mérite un examen plus approfondi car c'est un outil qui pourrait potentiellement contribuer à améliorer la situation. La première solution à privilégier consisterait à abaisser la pression fiscale globale sur le revenu du travail. Dans la pratique toutefois, cela pourrait se révéler difficile, notamment si aucune autre source de recettes publiques acceptable ne peut être trouvée. Mais même dans ce cas, on peut prendre des mesures pour simplifier la structure de la fiscalité en réduisant le nombre de tranches d'imposition du revenu de même que le nombre de différents types de cotisations sociales. Un régime plus simple, transparent, plus facile à administrer et plus aisé à respecter pour les entreprises serait fort utile pour créer un climat des affaires plus favorable au Mali et pour faciliter la création d'emplois.

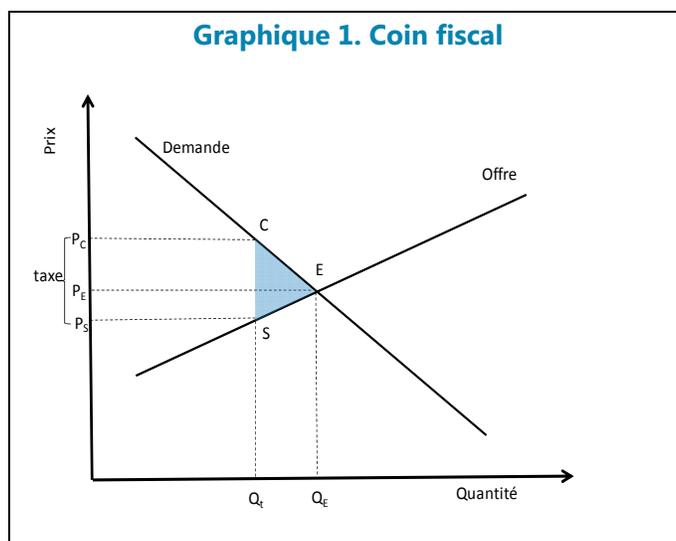
- 1. Le marché du travail est le lien essentiel par lequel les ménages participent à l'économie nationale.** Ils offrent leurs services de travail et perçoivent un revenu sur le travail — un revenu qui dans la plupart des pays représente la plus grande partie du revenu national total. Un marché du travail qui fonctionne correctement est crucial pour la bonne performance d'une économie.
- 2. Dans les pays d'Afrique subsaharienne, qui aspirent à faire des progrès rapides sur la voie du développement, la transformation attendue de l'économie agraire d'aujourd'hui à une économie dont les secteurs manufacturiers et des services sont développés exigera une réallocation à grande échelle des ressources — y compris de la main-d'œuvre.** Un marché du travail qui fonctionne correctement est nécessaire pour assurer que ce processus se déroule sans heurts et que les pertes économiques et les bouleversements sociaux sont minimisés.
- 3. Ce chapitre traite de l'un des aspects du marché du travail — à savoir l'impôt sur le revenu du travail.** La préoccupation principale est que la fiscalité du travail doit être conçue de manière à minimiser les distorsions économiques qui sont inévitablement associées à toute taxation. Dans le cas du Mali, toute future réforme fiscale devrait envisager de réduire la pression fiscale sur le travail et de simplifier sa structure.

¹ Préparé par Milan Cuc.

A. Le coin fiscal sur le travail

4. Commençons par analyser le coin fiscal sur le travail. Le coin fiscal sur le travail est la différence entre (a) le coût d'un employé pour son employeur et (b) le montant que l'employé reçoit. Cette différence représente diverses taxes, cotisations sociales et frais que l'employeur et l'employé doivent acquitter. Le coin fiscal sur le travail, comme toute autre taxe, est une source de distorsions du marché qui peuvent déboucher sur un niveau de l'emploi inférieur au niveau optimal. L'effet de distorsion du coin fiscal sur le travail devrait être important au Mali pour deux raisons : premièrement, en raison de l'ampleur relativement marquée du coin fiscal sur le travail et, deuxièmement, en raison de l'ouverture relative de son économie dans laquelle une grande partie de la main-d'œuvre envisage de partir pour l'étranger à la recherche d'un emploi. C'est pourquoi, les tentatives en vue d'accroître l'emploi global — et notamment l'emploi dans le secteur formel — devraient aussi envisager des moyens de réduire le coin fiscal sur le travail.

5. Sur n'importe quel marché (et pas seulement le marché du travail), la taxation entraîne un écart par rapport au prix/à la quantité d'équilibre. C'est pourquoi, les consommateurs paient davantage et les fournisseurs reçoivent moins que si le marché était exonéré de tout impôt, comme l'illustre le Graphique 1.



6. En l'absence d'impôts, le marché serait en équilibre au point E, et les consommateurs paieraient (et les fournisseurs recevraient) un prix P_E avec l'échange d'une quantité Q_E . Avec l'introduction de l'impôt, on atteint un nouvel équilibre dans lequel les consommateurs paient davantage (P_C) et les fournisseurs reçoivent moins (P_S). En même temps, la quantité échangée chute à Q_t . La différence entre P_C et P_S est le montant de l'impôt.

7. Pour le marché du travail, la courbe de la demande correspond à la demande de travail, le prix de la demande correspond au coût du travail pour les entreprises (P_C), la courbe de l'offre correspond à la quantité de travail que les travailleurs sont prêts à offrir à différents niveaux de salaires (P_S). **La différence entre le coût du travail pour les entreprises et le salaire net reçu par les travailleurs correspond au coin fiscal sur le travail.** La quantité échangée correspond au niveau d'emploi dans l'économie (Q_t), tandis que Q_E est l'emploi en l'absence de taxes et de cotisations sociales.

Estimation du coin fiscal sur le travail au Mali

8. Pour calculer le coin fiscal au Mali, il convient d'ajouter toutes les taxes et cotisations sociales pertinentes versées par l'employé et l'employeur. La liste est longue et inclut les postes suivants:

- Impôt sur les traitements et salaires (ITS)
- Cotisation foncière des entreprises (CFE)
- Taxe de formation professionnelle (TFP)
- Taxe (pour financer) l'emploi des jeunes (TEJ)
- Taxe logement (TL)
- Cotisations obligatoires (INPS) et maladie (AMO).²

9. La base imposable de l'ITS inclut le revenu du travail, les commissions, les primes, les pourboires et autres rémunérations et prestations liées à l'emploi. L'impôt est progressif : il existe sept tranches d'imposition avec des taux marginaux d'imposition qui vont de zéro au taux le plus élevé, à savoir 40 pour cent. Comme le graphique le montre clairement, le taux d'imposition moyen global augmente très rapidement, même aux niveaux inférieurs de rémunération.

10. Pour calculer le coin fiscal, il faut d'abord calculer le « coût total de l'emploi », c'est-à-dire le montant qu'un employeur doit verser lorsqu'il emploie une personne. Le coût complet de l'emploi inclut (a) le salaire net, (b) les taxes et les cotisations payées par l'employé, et (c) les taxes et les cotisations payées par l'employeur.

11. Le tableau montre que même à des niveaux de salaires relativement peu élevés, la pression fiscale est assez conséquente. Avec un revenu annuel de 1 million de FCFA (2000 dollars), le salaire net d'un travailleur ne représente que les deux tiers du montant qu'il coûte à l'employeur pour le garder. Et l'impôt sur le revenu ne représente que

Graphique 2. Mali: Taxes et cotisations payées par l'employé
(Pourcentage du salaire brut)

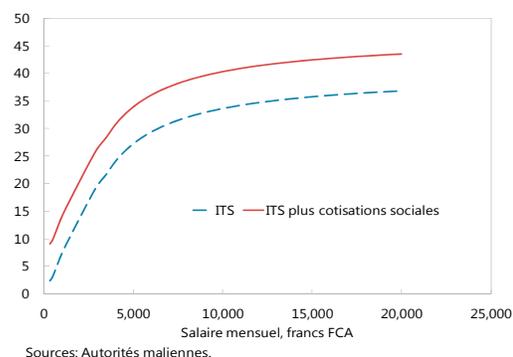


Tableau du texte 1. Mali: Coin fiscal sur le travail
(pourcentage)

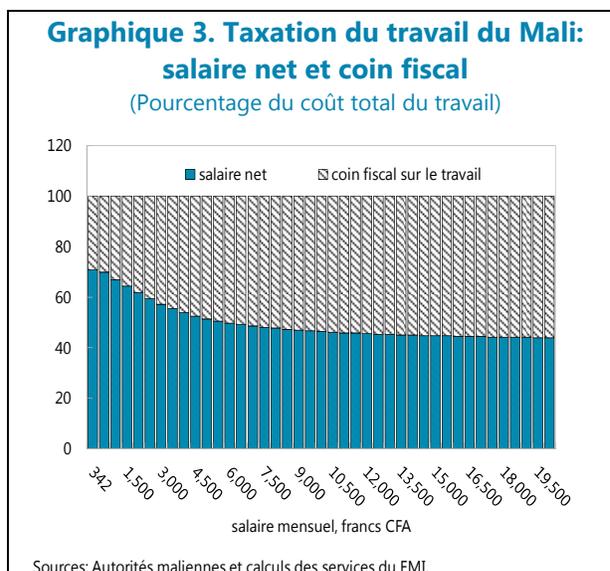
| | Niveau de revenu, milliers de FCFA | | | |
|-------------------------|------------------------------------|-------|--------|--------|
| | 1,000 | 5,000 | 10,000 | 20,000 |
| Coût de la main-d'œuvre | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Salaire net | 67 | 51 | 46 | 44 |
| Coin fiscal | 33 | 49 | 54 | 56 |
| Payé par l'employé | 11 | 26 | 31 | 34 |
| Payé par l'employeur | 22 | 22 | 22 | 22 |

Sources: Autorités maliennes et calculs des services du FMI.

² Cette catégorie à 6 composantes séparées, chacune avec son propre taux.

2 points de pourcentage du coin fiscal, qui est estimé à 33 pour cent du total du coût de la main-d'œuvre. L'image qui apparaît est celle d'un régime pesant — en termes de pression fiscale globale, mais aussi de structure excessivement compliquée qui rend difficile le civisme fiscal des entreprises.

12. Par rapport à d'autres pays (Graphique 4), le coin fiscal sur le travail au Mali est relativement important — il correspond davantage aux pays avancés de l'Union européenne qu'à certaines économies émergentes plus dynamiques qui apparaissent dans l'échantillon qui suit³.

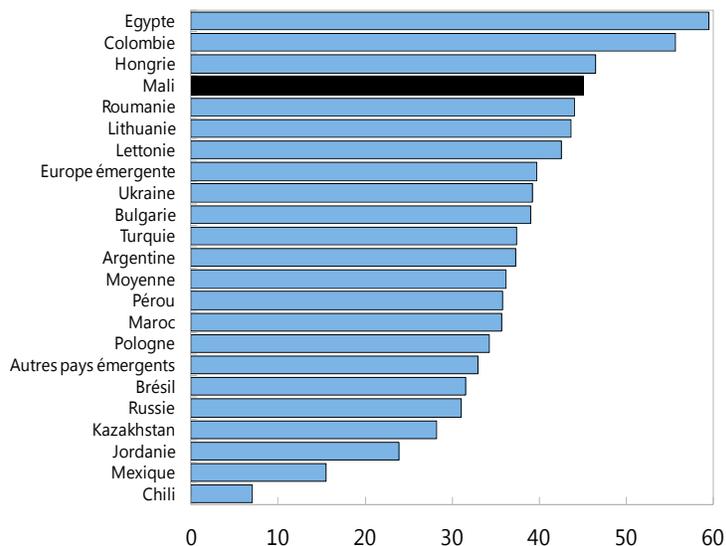


13. Le Mali ne se compare pas favorablement à ses pairs de l'UEMOA — Côte d'Ivoire et Sénégal (deux graphiques suivants). Ces deux pays ont une pression fiscale plus légère que le Mali et un régime plus simple⁴.

³ Sources: OCDE, IBFD, base de données fiscales du Département des finances publiques du FMI et estimations des services du FMI.

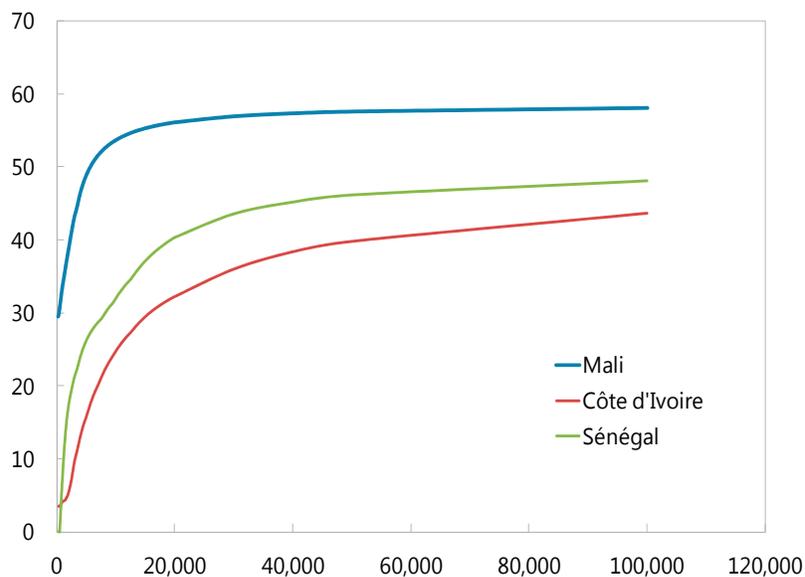
⁴ Plus simple, mais complexe. Dans ces deux pays, les services du FMI ont formulé des recommandations en vue de simplifier les régimes et de les rendre plus équitables. Voir par exemple : République de Côte d'Ivoire — La poursuite des réformes de la politique fiscale, Mario Mansour et al. (Octobre 2013); République du Sénégal — La réforme fiscale sénégalaise: un succès menacé, Petit et Codbout (Octobre 2013). La fiscalité actuelle du revenu est complexe, lourde, non transparente et inéquitable.

Graphique 4. Coin fiscal sur le travail: pourcentage du coût total du travail
(2010–11)



Sources: Autorités maliennes et calculs des services du FMI.

Graphique 5. Comparaison des pays: coin fiscal
(Pourcentage du coût de la main-d'oeuvre)



Sources: Autorités maliennes et calculs des services du FMI.

Encadré 1. Fiscalité du travail dans les études de l'OCDE

L'OCDE a réalisé des études approfondies sur la fiscalité du travail et ses conséquences pour le fonctionnement des marchés du travail. Les conclusions de ces études peuvent permettre de mieux comprendre les conséquences économiques d'une lourde taxation du travail dans un pays comme le Mali. Dans les pays de l'OCDE, les taxes sur le travail (l'impôt sur les salaires et les cotisations de sécurité sociale) représentent environ la moitié des recettes de l'État. Les études réalisées par l'OCDE concluent que ces taxes influencent à la fois les décisions des travailleurs quant à la quantité de travail à fournir (côté de l'offre du marché du travail) et les décisions des entreprises quant à la quantité de main-d'œuvre à recruter (côté de la demande du marché du travail).

Du côté de la demande : la demande de main-d'œuvre a tendance à baisser en réponse à une augmentation des taxes sur le travail si la résistance des travailleurs à ces taxes encourage les revendications salariales qui à leur tour débouchent sur un coût plus élevé du travail. Dans ce cas, c'est l'employeur qui en fera les frais, car la taxe deviendra un coût du travail et la rentabilité en pâtira. Et l'emploi va chuter, pour deux raisons : une rentabilité inférieure incitera l'entreprise à réduire sa production et, avec l'augmentation du coût du travail par rapport au capital, l'entreprise va également privilégier des formes de production à plus forte intensité de capital.

Du côté de l'offre du marché du travail : les impôts sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale de l'employé réduisent le rendement du travail. Cela incitera les travailleurs à réduire le nombre d'heures qu'ils souhaitent travailler ou les découragera tout simplement d'entrer sur le marché du travail. Il en résultera une chute de la production potentielle et réelle. Même si des taxes plus élevées sur le travail n'ont pas d'effets directs sur l'offre de main-d'œuvre, elles sont susceptibles de causer des distorsions dans le comportement des agents économiques : elles peuvent accroître leurs efforts en vue d'éviter de payer les impôts ou de frauder (en passant au secteur informel). Les taxes peuvent aussi influencer sur la structure de rémunération des travailleurs : une plus grande partie de la rémunération pourra être versée sous la forme d'avantages moins onéreux sur le plan fiscal (avantages hors salaires) plutôt que sous la forme d'un salaire.

Dans la pratique, les taxes sur le travail ont une interaction avec les autres institutions du marché du travail (présence de syndicats, conventions collectives, loi sur le salaire minimum, etc.). Par exemple, des dispositions généreuses de salaire minimum, combinées à des taxes sur l'état de paie ou des cotisations de sécurité sociale élevées pourront priver d'emploi les travailleurs dont le salaire est faible.

Sources: Taxation and Employment (2011), OCDE, Tax policy Study No. 21; Taxing Wages 2010, OCDE (2011).

B. Évaluation du marché du travail du Mali

14. Il est probable que les caractéristiques du régime fiscal du revenu du travail du Mali, qui en font un système lourd et compliqué, ont certaines conséquences négatives pour la performance économique.⁵ L'important coin fiscal et sa structure complexe peuvent décourager les entreprises de recruter des travailleurs. Il est possible que dans certains cas, les recrutements seront informels. Autrement dit, le système incite plutôt les entreprises et les travailleurs à ne pas faire partie du secteur formel de l'économie. Pour les entreprises internationales qui envisagent d'investir au Mali, le régime fiscal du travail peut les dissuader d'envisager le pays comme une

⁵ Pour les leçons tirées d'autres pays, voir l'Encadré 1 du texte.

destination potentielle pour leurs investissements comparée à d'autres pays. La taille du secteur formel est assez faible — 5,3 pour cent de l'estimation du total de l'emploi. Ce pourcentage correspond globalement aux chiffres utilisés par l'OIT pour estimer la répartition de l'emploi en cinq catégories d'emplois classés selon leur degré d'attractivité et de formalité: les deux premières catégories représentent près de 5 pour cent du total des emplois en 2010.⁶

Tableau du texte 2. Mali: Emplois du secteur formel, 2010–14

(Milliers)

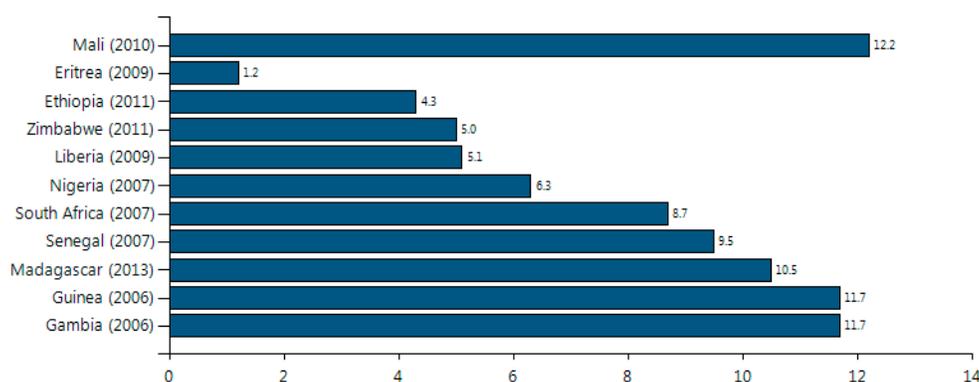
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------|-------|-------|-------|------|
| Total | 284.9 | 295.8 | 310.9 | 324.8 | ... |
| État | 61.0 | 61.0 | 62.2 | 64.0 | 62.1 |
| Entreprises | 223.9 | 234.9 | 248.7 | 260.8 | ... |
| Total formel, pourcentage du total de l'emploi | 5.3 | ... | ... | ... | ... |

Sources: Autorités maliennes et calculs des services du FMI.

15. Au-delà de la fiscalité du travail, la taille du secteur formel, et donc le nombre d'emplois de qualité — postes salariés, bien payés et permanents — dépendra de la qualité de la main-d'œuvre. Le niveau d'éducation et les compétences acquises auront des effets sur la productivité du travail et sa rémunération. Plus le niveau d'éducation et de Compétence est élevé, plus la probabilité qu'un emploi sera un emploi salarié dans le secteur formel le sera aussi. Un niveau d'étude insuffisant est l'une des raisons pour lesquelles le secteur formel du Mali est relativement réduit : un grand nombre d'entreprises considèrent que le manque de main-d'œuvre compétente constitue une contrainte majeure (Graphique 6).

Graphique 6. Pourcentage des entreprises considérant l'éducation inadéquate de la main-d'œuvre comme une contrainte majeure

(Pays multiples)



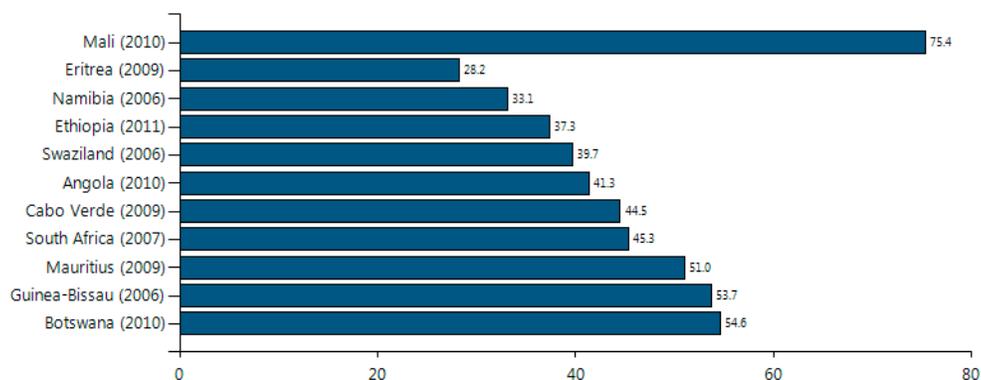
Source : Enquêtes auprès des entreprises : (www.enterprisesurveys.org); La Banque Mondiale.

⁶ « Croissance, emploi et politiques pour l'emploi au Mali » (OIT, 2012), page 33.

16. L'existence d'un secteur informel important n'est pas sans conséquences. Elle compromet la capacité du secteur formel à se développer et à créer de «bons» emplois. Une enquête de la Banque mondiale montre le pourcentage d'entreprises qui sont en concurrence avec des entreprises non enregistrées :

Graphique 7. Pourcentage des entreprises du secteur formel qui font face à la concurrence d'entreprises non enregistrées

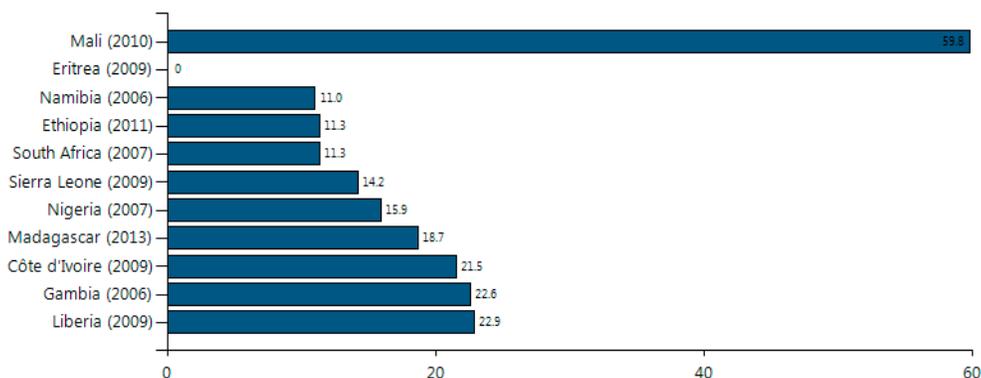
(Pays multiples)



Source : Enquêtes auprès des entreprises : (www.enterprisesurveys.org); la Banque Mondiale.

Graphique 8. Pourcentage des entreprises identifiant les pratiques des concurrents dans le secteur informel comme un obstacle

(Pays multiples)



Source : Enquêtes auprès des entreprises : (www.enterprisesurveys.org); la Banque Mondiale.

17. La réticence des entreprises étrangères à investir au Mali plombe les perspectives de développement du pays. Il est prévu que le développement des pays de l'Afrique subsaharienne fasse intervenir une transformation structurelle majeure de l'économie (s'il vous plaît voir le chapitre I, « *La croissance, la transformation structurelle, et Diversification au Mali* »). La part de la production (et donc de l'emploi) de l'agriculture dont la productivité est faible devrait baisser, tandis que les secteurs à plus forte productivité devraient se développer et absorber les ressources de main-d'œuvre libérées par l'agriculture. Si cette transformation doit se faire, le Mali aura besoin d'un secteur privé plus solide et plus sain appuyé en large partie par un financement extérieur. Un

marché du travail qui fonctionne correctement, où la fiscalité n'est pas pesante au point de décourager la création d'emplois, contribuera à faciliter ce processus de transformation.

18. Dans l'idéal, un pays qui aspire obtenir une croissance rapide se caractérisera par une forte participation de la main-d'œuvre et un faible taux de chômage.

Même si l'analyse du marché du travail au Mali (et en Afrique subsaharienne) est compliquée par le manque de données, on peut formuler des observations préliminaires. Celles-ci pourraient reposer sur les informations combinées provenant de sources différentes, dont certaines peuvent utiliser des méthodologies plus fiables. Par exemple, selon le recensement malien de 2009, le taux de chômage était de 1,7 pour cent. Cela ne semble pas réaliste compte tenu des informations empiriques qui suggèrent que l'économie a des difficultés à absorber une population jeune en croissance rapide qui cherche du travail. Selon l'OIT, le taux de chômage du Mali était de 8,1 pour cent — un chiffre plus plausible qui semble correspondre davantage à la situation dans des pays d'Afrique subsaharienne similaires.⁷

Tableau du texte 3. Mali: Marché du travail, 2009

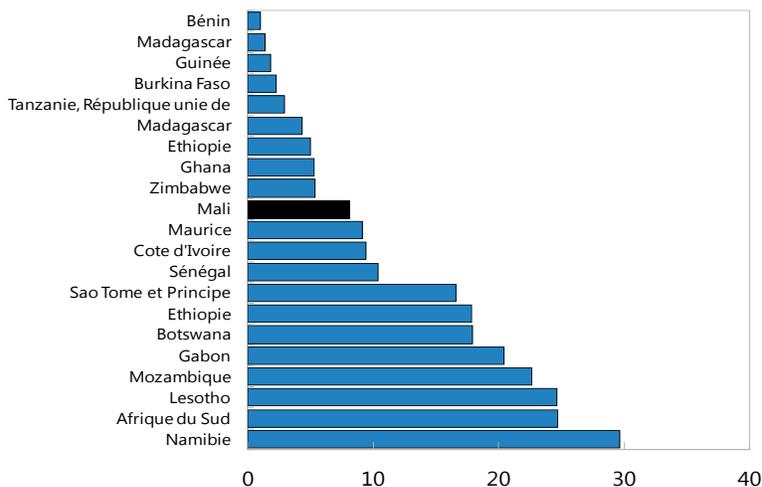
(Milliers, sauf indication contraire)

| | | |
|---------------------------------|-----|--------|
| Population, total | A | 14,522 |
| Population en âge de travailler | B | 11,109 |
| Population inactive | C | 5,618 |
| Population active | D | 5,491 |
| Employée | E | 5,396 |
| Non employée | F | 95 |
| Taux de participation, % | D/B | 49.4 |
| Taux de chômage, % | F/D | 1.7 |

Sources: Autorités maliennes et calculs des services du FMI.

Graphique 9. Taux de chômage

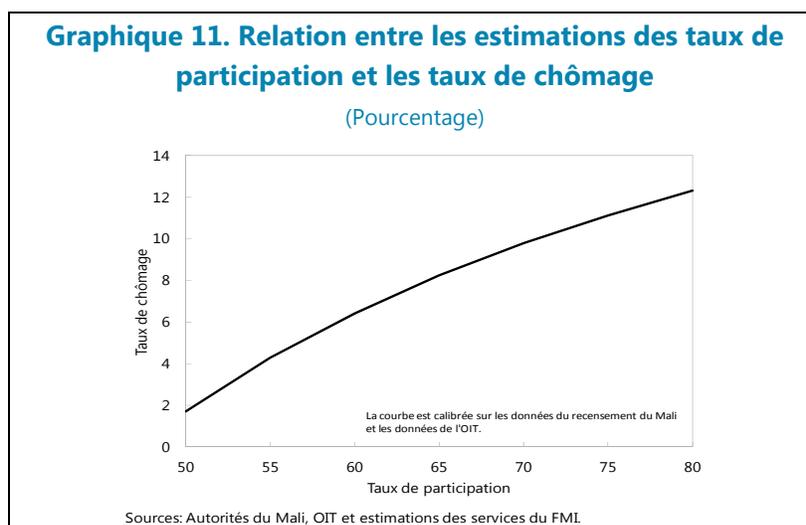
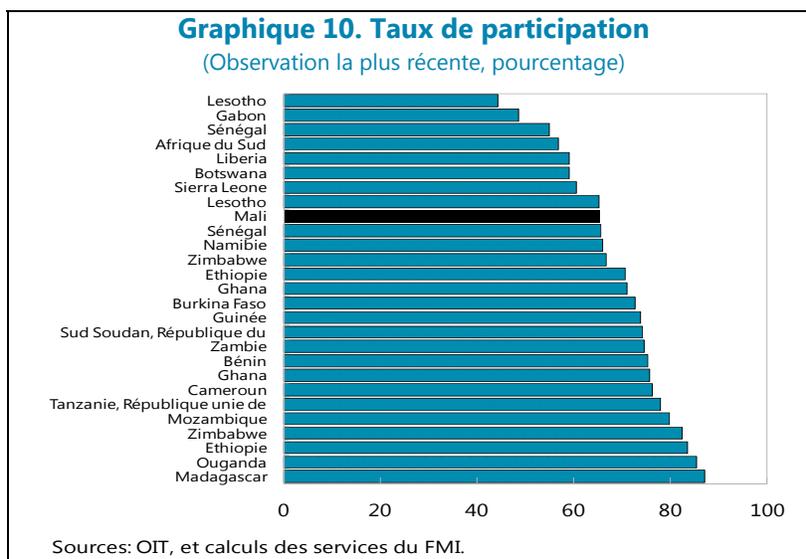
(Observation la plus récente, pourcentage)



Sources: OIT et calculs des services du FMI.

⁷ Base de données de l'OIT. Dans son étude de 2012 « Croissance, emploi et politiques pour l'emploi au Mali », l'OIT utilise les estimations suivantes pour le taux de chômage (page 37): 8,8 pour cent (2004), 9,6 pour cent (2007), 8,3 pour cent (2010).

19. Pour le taux de participation (pourcentage de la population active sur le marché du travail — employés ou au chômage), les deux sources donnent aussi des résultats différents. 49,4 pour cent selon le recensement, 65,3 pour cent selon l'OIT⁸. À l'aide des données de l'OIT, qui reposent sur la même méthodologie dans tous les pays, nous observons que le pays se classe dans la moitié inférieure parmi les pays d'Afrique subsaharienne. Ce « faible » taux de participation peut indiquer qu'il existe des travailleurs découragés qui se retirent de la population active, simplement parce qu'ils ont arrêté de chercher du travail.



⁸ Ces différences suggèrent qu'il existe des problèmes et des incohérences méthodologiques. La structure de l'économie est l'une des raisons qui explique les difficultés rencontrées avec les données. La plupart des personnes employées le sont dans l'agriculture qui représente le gros de l'économie informelle pour laquelle il est difficile d'obtenir des données.

Tableau du texte 4. Rapport sur la compétitivité mondiale, 2014–15: efficacité du marché du travail

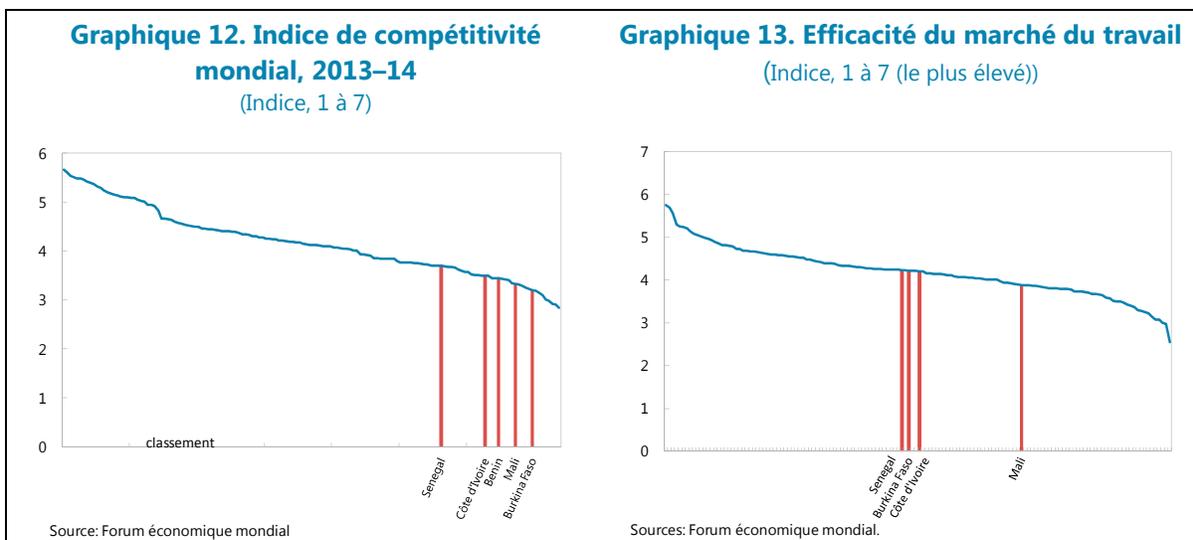
| | | | | | Score du Mali, en % de: | | |
|--|---------------|--------------|--------------|-----------------------|-------------------------|-------------|-----------------------|
| | Côte d'Ivoire | Mali | Sénégal | Afrique subsaharienne | Côte d'Ivoire | Sénégal | Afrique subsaharienne |
| A. Souplesse | 4.748 | 4.606 | 4.618 | 4.072 | 97.0 | 99.8 | 113.1 |
| Coopération dans les relations main-d'œuvre-employeur, 1-7 | 4.685 | 4.505 | 4.443 | 3.819 | 96.2 | 101.4 | 118.0 |
| Pratiques de recrutement et de licenciement, 1-7 (optimal) | 4.354 | 4.272 | 4.076 | 3.584 | 98.1 | 104.8 | 119.2 |
| Souplesse de la détermination des salaires, 1-7 (optimal) | 4.718 | 4.738 | 4.456 | 4.451 | 100.4 | 106.3 | 106.5 |
| Effet de la taxation sur les incitations à travailler, 1-7 (optimal) | 3.708 | 3.323 | 3.926 | 3.528 | 89.6 | 84.6 | 94.2 |
| B. Utilisation efficace des compétences | 3.673 | 3.169 | 3.835 | 3.777 | 86.3 | 82.6 | 83.9 |
| Salaires et productivité, 1-7 (optimal) | 4.120 | 3.494 | 3.752 | 3.281 | 84.8 | 93.1 | 106.5 |
| Gestion professionnelle, 1-7 (optimal) | 4.016 | 2.931 | 4.078 | 3.694 | 73.0 | 71.9 | 79.4 |
| Capacité du pays à retenir les compétences, 1-7 (optimal) | 3.751 | 3.443 | 3.352 | 3.026 | 91.8 | 102.7 | 113.8 |
| Capacité du pays à attirer les compétences, 1-7 (optimal) | 3.883 | 3.332 | 3.660 | 3.202 | 85.8 | 91.1 | 104.1 |
| 7ème pilier: efficacité du marché du travail | 4.211 | 3.888 | 4.226 | 3.925 | 92.3 | 92.0 | 99.1 |

20. Une sous-estimation de la taille de la population active — et par définition, du taux de participation — aura en général des effets sur les estimations du taux de chômage, ce qu'illustre le graphique suivant. La courbe a été calibrée pour traverser les deux points de données qui sont disponibles : les estimations du recensement du Mali et les estimations de l'OIT. Les estimations de la population active du Mali étant hautement incertaines, il est possible que sa taille «véritable» soit plus importante, ce qui signifierait également un taux de chômage supérieur.

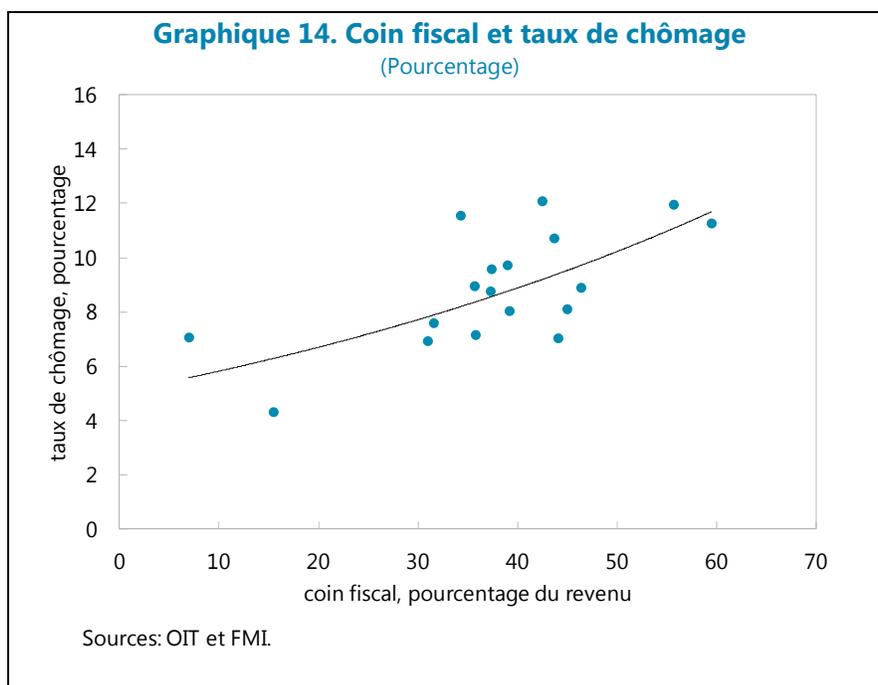
21. Le marché du travail du Mali peut être examiné dans un contexte international à l'aide des données du Rapport annuel sur la compétitivité du Forum économique mondial.

L'ensemble d'indicateurs du rapport tente de juger l'efficacité du marché du travail. Le tableau qui suit montre les résultats pour le Mali, deux de ses pairs — la Côte d'Ivoire et le Sénégal — et la moyenne pour l'Afrique subsaharienne. Même si le Mali est proche de la moyenne de l'Afrique subsaharienne s'agissant de l'efficacité globale du marché du travail, il est classé derrière ses deux pairs. La différence devient assez prononcée pour la composante «effet de la fiscalité sur les incitations à travailler». Là, le Mali tombe en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne.

22. Les insuffisances du marché du travail sont aussi mises en exergue si l'on met en contraste le classement du Mali s'agissant (a) de la compétitivité globale et (b) de l'efficacité du marché du travail, comme l'illustrent les deux graphiques qui suivent. Il apparaît que le Mali est à la traîne en matière d'efficacité du marché du travail.



23. La pertinence de la fiscalité du travail pour le fonctionnement général du marché du travail est confirmée par les données de l'échantillon du Département des finances publiques sur le coin fiscal sur le revenu du travail. Nonobstant les données limitées, les comparaisons transversales des données du coin fiscal et des données du taux de chômage pour un groupe de pays émergents révèlent une corrélation entre les deux. Le graphique suggère que plus le coin fiscal sur le revenu du travail est faible, plus le taux de chômage est faible⁹.



⁹ Sources: OCDE, IBFD, bases de données du Département des finances publiques du FMI et estimations des services du FMI.

C. En conclusion

24. Le bon fonctionnement du marché du travail d'un pays a des effets sur la performance de son économie. Un marché du travail qui fonctionne correctement se traduit par un emploi élevé — une situation dans laquelle la totalité (la quasi-totalité) de ceux qui sont disponibles et prêts à travailler trouveront un emploi. A son tour, la fiscalité du revenu du travail est importante pour le fonctionnement du marché du travail. Le régime actuel de taxation du travail du Mali présente des insuffisances qui méritent d'être analysées de plus près. Cela est d'autant plus important si l'on tient compte du rôle clé que doit jouer le marché du travail pour faciliter la transformation envisagée de l'économie du Mali sur la voie du développement. L'assistance technique du FMI offre l'occasion de remédier à certaines d'entre elles. Dans l'idéal, la pression globale de l'impôt sur le revenu du travail devrait être abaissée. Dans la pratique, cela pourrait être difficile si l'on ne peut pas trouver d'autres sources de recettes publiques acceptables. Dans le cas du Mali, des mesures peuvent être prises pour simplifier la structure de la fiscalité : réduire le nombre de tranches d'imposition du revenu et le nombre des différents types de cotisations sociales. Un régime plus simple, transparent, plus facile à administrer et plus aisé à respecter pour les entreprises contribuera à créer un climat des affaires plus favorable au Mali.

Bibliographie

- Annett, A., (2007), *"Lessons from Successful Labor Market Reformers in Europe"*, IMF PDP/07/1
- International Labour Organisation, (2012), *"Croissance, emploi et politiques pour l'emploi au Mali"*.
- Fox, L. et al, (2013), *"Africa's Got Work to Do: Employment Prospects in the New Century"*, IMF Working Paper, 13/201.
- Mansour, M. et al, (October 2013), *"République de Côte d'Ivoire, La poursuite des réformes de la politique fiscale"*.
- Nickell, S., (2004), *"Employment and Taxes"*, CEP Discussion Paper, N° 634.
- Norregaard, J. and T. S. Khan (2007), *"Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges"*, IMF, Working Paper, 07/274.
- OECD (2011), *Taxing Wages*, 2010.
- OECD (2011), *Employment*, Outlook 2011.
- OECD (2011), *Taxation and Employment*, OECD, Tax Policy Studies, N° 21.
- Petit, P. et al, (2012), *"République du Sénégal: Taxation des personnes physiques et des secteurs bancaire et des telecommunications"*, IMF, Technical Assistance Report, May.
- Petit, P., and L. Godbout, (2013), *"République du Sénégal: La réforme fiscale sénégalaise: un succès menacé"*, IMF, Technical Assistance Report, October.
- Rota-Graziosi, G. et al, (2014), *"Mali, politique fiscale (diagnostic)"*. IMF, Technical Assistance Report, September.
- World Bank, (April 2005), *"Labor, Taxes, and Employment in the EU8"*.

DECENTRALISATION BUDGETAIRE AU MALI¹

Le Mali s'est lancé sur la voie de la décentralisation budgétaire pour tenir compte des aspirations régionales croissantes en faveur d'une plus grande autonomie. Cette transformation fondamentale des dispositifs budgétaires entre les gouvernements infranationaux (régionaux et locaux) et l'administration centrale présente de multiples défis. Une démarche prudente, étape par étape, est donc nécessaire pour maintenir la stabilité budgétaire globale. D'un point de vue positif, si elle est réalisée correctement, la réforme promet d'accroître l'efficacité des dépenses publiques en améliorant la réactivité des services publics aux besoins des populations locales et en accroissant la responsabilité de l'État. Sur la base de l'expérience d'autres pays d'Afrique subsaharienne, nous savons à quel point ces réformes peuvent être difficiles. Elles posent un certain nombre de questions pratiques auxquelles il convient de répondre afin d'assurer que la réforme du Mali débouche sur les résultats escomptés et que le processus lui-même soit aussi aisé que possible. La présente note offre un aperçu des questions connexes et aborde les différentes options pour les résoudre.

A. Arguments en faveur de la décentralisation

1. Au Mali, la décentralisation est considérée comme cruciale pour s'attaquer aux causes qui sont à l'origine de la récente crise politique et sécuritaire. Plus précisément, elle devrait contribuer à rétablir l'intégrité nationale et à accroître l'efficacité des services publics en assurant que les bénéficiaires des dépenses en assument aussi la responsabilité. Cela contribuerait à renforcer l'autonomie locale et la responsabilité de l'État, à promouvoir le développement local et à réduire la pauvreté et les inégalités (objectif principal).

2. Le désir d'assurer une paix durable sur la totalité du territoire malien est l'un des premiers arguments en faveur de la décentralisation. Le sentiment de marginalisation au Nord, causé par des décennies d'indifférence bienveillante de la part de l'administration centrale est à l'origine des tensions sociales et politiques. Reconnaître les aspirations du Nord, qui souhaite mieux maîtriser les services publics dont il bénéficie, constitue une première étape nécessaire de la réconciliation nationale.

3. Néanmoins, l'argument en faveur de la décentralisation va plus loin encore. Il a trait aux variations démographiques particulièrement rapides des centres urbains qui ont obéré la capacité des administrations locales à fournir des services de base adéquats.² Il a été observé que la structure budgétaire de l'allocation des ressources aux administrations locales urbaines ne permet pas de soutenir une bonne planification des investissements ni une bonne fourniture de services.³ Il

¹ Préparé par Moussé Sow et Milan Cuc.

² Par exemple, la croissance démographique de Bamako a été estimée à 5,4 pour cent, et celle de ses régions périphériques à 10–15 pour cent.

³ Banque mondiale (2011).

existe un décalage entre le mandat des villes et le montant de ressources qui leur sont allouées pour s'acquitter de ce mandat. Les ressources sont insuffisantes, mais aussi imprévisibles — en termes de quantité et de fréquence — et la plupart sont réservées selon les priorités établies par l'administration centrale. Les villes se retrouvent donc avec des ressources discrétionnaires insuffisantes pour leur permettre d'arrêter des priorités sur la base des besoins locaux et d'y réagir d'une manière systémique, soutenue et prévisible.

4. Avec l'Accord de Paix, ce n'est pas la première fois que la décentralisation figure à l'ordre du jour. La réforme de la décentralisation remonte à la constitution de 1992 du Mali. En 2005, une tentative avait été faite de confier une partie des fonctions de l'administration centrale aux niveaux inférieurs de l'administration, mais il restait certaines ambiguïtés quant au transfert des responsabilités fonctionnelles⁴. Aujourd'hui, davantage de clarté est requise pour libérer le développement de la capacité locale et améliorer l'efficacité de la fourniture des services locaux.

5. Les efforts de décentralisation du Mali reflètent une tendance en Afrique subsaharienne, où d'autres pays ont entrepris la décentralisation pour des raisons très similaires à celles du Mali (Encadrés 1 et 2). La tendance à la délégation des décisions de dépenses — et dans une moindre mesure, à la délégation des responsabilités de mobilisation des recettes — à d'autres administrations inférieures (infranationales) explique en partie l'évolution politique vers des formes plus démocratiques et participatives de gouvernement. En même temps, l'argument de l'efficacité économique a été utilisé pour faire avancer ce processus — c'est-à-dire, pour assurer un alignement plus étroit entre la quantité, la qualité et la composition des services publics et les préférences de leurs bénéficiaires.

⁴ Un cadre national de politique de décentralisation a été adopté en 2005, dont le principal objectif était d'accroître la responsabilité, et les responsabilités et compétences des administrations locales.

Encadré 1. La décentralisation au Mali

La décentralisation au Mali a été entreprise depuis le début des années 90, avec l'objectif d'augmenter la réactivité des autorités aux attentes des citoyens locaux et la promotion du développement local; mais le rythme de mise en œuvre a été lent. Les autorités ont délégué plusieurs responsabilités, y compris la fourniture de l'éducation et des services de santé, les transports publics, le développement rural et urbain, hydraulique et l'approvisionnement en eau.

Dans le cadre actuel, le niveau moyen de la décentralisation des dépenses est de 8,3 pour cent mesurée sur la période 2011–13. En plus des allocations budgétaires et des subventions transférées, une quantité importante des dépenses est exécutée au niveau central (projets multirégionaux, etc.). Combinant les dépenses décentralisées, et les dépenses exécutées au niveau central, mais la plupart du temps en bénéficiant aux autorités locales, le ratio de décentralisation est de 19 pour cent. En outre, les autorités partagent un peu plus de dix pour cent du revenu national avec les autorités locales, en tenant compte des transferts.

La décentralisation comme politique visant à stimuler le développement local a apporté des bénéfices limités jusqu'ici. Les résultats en matière d'amélioration des services d'éducation et de santé, de l'accès à l'eau et des installations sanitaires ont été décevants. Cette sous-performance pourrait être en partie attribuée à un cadre inapproprié pour la décentralisation, à savoir les asymétries entre les responsabilités en matière de dépenses et les capacités à générer des recettes des collectivités locales, et l'incapacité à tenir compte des spécificités locales régionales et autres. D'autres facteurs tels les capacités humaines insuffisantes et les faiblesses dans les administrations locales peuvent également jouer un rôle.

6. Dans le reste de cette note, nous examinons les étapes pour atteindre un degré accru de décentralisation budgétaire et nous abordons certaines considérations pratiques.

Premièrement, il doit y avoir accord sur la quantité et la qualité des services à fournir par chaque niveau administratif. Cela permet de chiffrer le montant du financement total requis. La différence entre le financement nécessaire et le financement disponible (en propre) au niveau de gouvernement infranational est le montant des transferts à effectuer à partir de l'administration centrale.

Encadré 2. Leçons de la décentralisation en Afrique subsaharienne

Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne se sont lancés sur la voie de la décentralisation pour diverses raisons. Les expériences du Kenya, du Rwanda et de l'Afrique du Sud sont une référence utile pour un pays comme le Mali qui est sur le point d'entamer la réforme.

- Au milieu des années 1990, l'Éthiopie a mis au point un programme de décentralisation ambitieux et à plusieurs étapes, en poursuivant l'objectif de préserver l'intégrité du pays ethniquement fragmenté. La décentralisation des services a commencé avec le niveau régional. En outre, les autorités ont poursuivi le processus de décentralisation et un étage en dessous des régions. Pour accompagner la réforme et de donner plus de responsabilités aux niveaux décentralisés, l'Éthiopie a développé un programme de transfert intergouvernemental significatif, avec des règles claires régissant le programme et le rendant plus facile à comprendre pour les parties concernées. En outre, des efforts continus ont été entrepris pour développer le renforcement des capacités au niveau local, en particulier sous la forme de programmes de formation.
- Le Kenya, un pays modérément étendu, a très récemment fait l'expérience de la décentralisation. Avec un ratio de décentralisation⁵ de 2 pour cent, les autorités locales (les circonscriptions) sont responsables de l'agriculture, des services de santé, de l'électrification rurale et d'autres services sociaux. Environ 80 pour cent des recettes des circonscriptions consiste en des transferts de l'administration centrale. Les circonscriptions sont responsables auprès des citoyens locaux et n'ont que des obligations limitées en matière de communication des informations à l'administration centrale.
- Le Rwanda offre l'exemple d'une décentralisation réussie. La réforme a été associée à un développement économique et social rapide. Bien que le ratio de décentralisation soit relativement peu élevé, les perceptions de la qualité de la gouvernance se sont améliorées. En outre, les citoyens au niveau local ont un meilleur accès aux écoles, aux soins de santé, et aux autres services publics dont ils sont satisfaits. Plus important encore, ces avantages n'ont pas été obtenus aux dépens de la discipline budgétaire. Parmi les principaux aspects de la réussite du Rwanda, la délégation des services a été entreprise dans de bons délais. Tout en menant la réforme, les autorités centrales ont maintenu le contrôle des juridictions locales. Les taux d'imposition, au niveau local, ont été fixés par les autorités centrales; quant aux recettes fiscales, elles étaient recouvrées par l'administration centrale des recettes. Les juridictions locales ont des obligations de communication des états financiers mensuels et annuels. En vue de minimiser les déséquilibres verticaux et horizontaux, les autorités centrales s'appuient sur des formules transparentes mais simples de péréquation.
- Avec un ratio de décentralisation de 16 pour cent, l'Afrique du Sud offre une expérience relativement intéressante. Les municipalités, qui constituent la couche de décentralisation, sont responsables de tout un éventail de services locaux (électricité et adduction d'eau, assainissement des eaux, déchets solides et éclairage des rues). Contrairement au Rwanda, les juridictions locales fixent leurs propres taux d'imposition, mais dans les limites de la politique fiscale nationale. Les municipalités, comme au Rwanda, ont des obligations juridiques de communication des informations à l'administration centrale qui suit les risques budgétaires. L'administration centrale ne peut pas garantir la dette des municipalités. Toutefois, celles-ci peuvent emprunter sur la base de la solidité de leur bilan. Un mécanisme de transfert basé sur une formule facilite la réalisation des objectifs nationaux spécifiques.

⁵ Le ratio de décentralisation est le ratio des dépenses des administrations locales (recettes) aux dépenses de l'ensemble des administrations publiques (recettes). Dans les situations où les informations relatives aux finances publiques locales ne sont pas fiables, le ratio de décentralisation est le ratio des dépenses de l'ensemble des administrations publiques moins les dépenses de l'administration centrale aux dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

B. Attribution des responsabilités de dépenses à différents niveaux de l'administration

- 7. L'identification des fonctions à décentraliser et les transferts associés seront probablement une question complexe exigeant de prudentes délibérations.** L'alignement des responsabilités de dépenses peut donner lieu à des progrès s'il est « bien fait ». Il existe un large consensus que l'allocation des ressources est d'autant plus efficient que l'on privilégie une correspondance plus étroite entre les priorités de dépenses et les préférences de la population concernée en attribuant la responsabilité de chaque type de dépenses publiques au niveau de gouvernement le plus proche des bénéficiaires de ces dépenses.
- 8. Toutefois, l'établissement de relations budgétaires intergouvernementales ne repose pas uniquement sur des considérations d'efficience (économique) de l'attribution des responsabilités.** Les facteurs non économiques — politiques, sociaux et culturels — joueront également un rôle. Parmi les facteurs économiques, l'efficience de l'attribution doit être mise en balance avec les objectifs de la répartition des revenus et de la gestion macroéconomique.⁶ La conception des relations intergouvernementales aura des conséquences pour la gestion des finances publiques. La décentralisation entraîne des coûts supplémentaires pour les niveaux administratifs inférieurs; elle complique la coordination du budget (en particulier lorsque le nombre d'entités publiques locales est important) et elle exige généralement un traitement particulier pour les grandes villes, qui ont leurs problèmes spécifiques.
- 9. Les gains d'efficience obtenus grâce à la décentralisation peuvent être plus modestes en cas de contraintes institutionnelles.**⁷ Par exemple, la capacité administrative des entités régionales et locales peut être limitée. La mise au point de systèmes de gestion des dépenses publiques modernes et transparents — y compris de mécanismes de contrôle financier, de communication des informations financières et de comptabilité — s'est révélée extrêmement difficile au niveau de l'administration nationale. Il est probable que cela le sera encore davantage aux niveaux administratifs inférieurs. Il arrive aussi généralement que le degré de décentralisation ne soit pas le résultat d'une prise de décision en vue d'une optimisation, mais plutôt l'issue d'une évolution historique ou de facteurs politiques. Pour ces raisons, l'ampleur des dépenses des gouvernements infranationaux varie largement d'un pays à l'autre.⁸
- 10. Les dépenses de l'administration centrale présentent l'avantage d'assurer l'uniformité dans la fourniture des services publics.** Dans de nombreux cas, lorsque la décentralisation donne

⁶ Dans les pays qui souffrent de disparités régionales, la capacité des gouvernements infranationaux à fournir des biens et des services publics aux résidents peut être très variable — ce qui peut se traduire par de graves tensions sociales et politiques. Le Mali en est un exemple.

⁷ Cela peut se produire en raison de l'absence de systèmes modernes et transparents de gestion.

⁸ De moins de 8 pour cent du total des dépenses (Mexique) à 40-50 pour cent du total des dépenses dans les fédérations souples (Canada, Australie, et Inde).

lieu à des différences entre juridictions en matière de politiques et du niveau des services fournis, il s'ensuit des mouvements indésirables de populations et des capitaux. Il est aisé de présenter des arguments en faveur des dépenses de l'administration centrale pour la fourniture de biens publics nationaux — la défense, les affaires étrangères, le commerce, les transports et la communication au niveau national. Dans ces cas, la décentralisation ne donnera pas de résultats efficaces. La décentralisation pourrait aussi ne pas être efficace lorsqu'il existe d'importantes économies d'échelle à exploiter.

C. Offrir aux gouvernements infranationaux des ressources adéquates

11. L'attribution des responsabilités de dépenses doit s'accompagner de l'attribution de sources propres de recettes aux gouvernements régionaux et locaux. Cela pose la question de la répartition des pouvoirs de taxation entre les niveaux de gouvernement. À une extrémité, la plupart ou la totalité des pouvoirs de taxation pourraient être attribués au gouvernement infranational. Ce type de dispositif ne serait pas souhaitable — à la fois pour des raisons de répartition et de gestion macroéconomique, car il priverait l'administration centrale des instruments de politique nécessaires. À l'autre extrémité, la totalité ou la plupart des pouvoirs de taxation pourraient être attribués à l'administration centrale. Cela ne sera pas non plus souhaitable: en séparant l'autorité de dépenses des responsabilités de mobilisation des recettes, ces dispositifs ne tiennent pas compte du lien entre les avantages des dépenses publiques et les impôts perçus pour les financer. Ils n'assurent pas la promotion de la responsabilité budgétaire des politiciens infranationaux et de leur électorat.

12. Les gouvernements régionaux et locaux qui dépendent de leurs propres sources de recettes ont tendance à faire preuve d'une plus grande responsabilité budgétaire et leurs responsables à être davantage appelés à rendre des comptes à leur électorat. Les recettes associées aux gouvernements locaux incluent trois types principaux:

- Les frais liés directement aux services fournis par le gouvernement local (parking, frais de scolarité, frais médicaux, location d'espaces sur les marchés locaux, etc.)
- Les licences (licences professionnelles, licences commerciales)
- Les impôts; les impôts fonciers (généralement dans les villes, où un cadastre est disponible)

13. Les taxes qui se sont révélées être bien adaptées aux besoins des gouvernements régionaux et locaux sont celles qui se caractérisent par la faible mobilité et la répartition assez équitable de l'assiette sur le territoire national, de même que par leur relative stabilité au cours du cycle. Ces considérations arguent en faveur de l'attribution (pleine ou partielle) de l'impôt sur le revenu, des taxes générales sur les ventes au détail et de certains droits d'accise aux gouvernements infranationaux. Il est également souhaitable, bien que non indispensable, d'harmoniser la définition de l'assiette fiscale sur tout le territoire national en vue de minimiser les distorsions et les mouvements de la main-d'œuvre et du capital induits par l'impôt.

14. Le manque d'expérience d'un gouvernement infranational en matière d'administration fiscale limitera initialement l'efficacité de la décentralisation des recettes. Pour sauvegarder la

performance des recettes, on peut offrir une formation technique aux nouvelles administrations fiscales. Une autre option est que les gouvernements infranationaux continueraient à s'appuyer sur l'administration fiscale centrale pour le recouvrement des recettes et recevraient un pourcentage prédéterminé de la part nationale d'un impôt particulier.

D. Transferts entre administrations

15. Les « ressources propres » des gouvernements infra nationaux sont généralement complétées par des transferts de l'administration centrale. Il existe deux raisons possibles pour justifier la mise en place d'un système de transferts:

- la nécessité de corriger des *déséquilibres verticaux* qui découlent d'un déséquilibre entre les importantes responsabilités de dépenses des gouvernements infranationaux et l'attribution d'impôts majeurs à l'administration centrale, et
- la nécessité de réduire les *déséquilibres horizontaux* (entre régions) imputables au fait que les gouvernements infranationaux ont des capacités différentes à mobiliser leurs propres recettes. Les déséquilibres horizontaux peuvent aussi se présenter car différentes régions doivent faire face à différentes pressions des coûts et de la demande dans les domaines dont ils ont la responsabilité.

16. Un degré plus élevé de décentralisation a tendance à compliquer la réalisation des objectifs de la répartition, notamment si les différences entre les régions sont importantes. Il devient crucial de minimiser les disparités régionales si le pays s'efforce de maintenir une cohésion économique et sociale adéquate. Dans les pays où il existe d'importantes disparités, il est important que l'administration centrale conserve suffisamment de ressources pour entreprendre une certaine forme de transferts de «péréquation». Enfin, dernier point et non des moindres, il convient de concevoir un système de transferts de manière à ne pas décourager les efforts fiscaux déployés par les administrations infranationales ni compromettre leur efficacité par rapport aux coûts.

17. Les dispositifs de partage des recettes sont la manière la plus courante de compléter les recettes propres des gouvernements infranationaux. Ces dispositifs peuvent être structurés de différentes manières:

- Certains sont conçus pour corriger les déséquilibres verticaux uniquement. D'autres remédient aux déséquilibres à la fois verticaux et horizontaux
- La répartition des recettes partagées peut reposer sur un principe de dérivation ou utiliser des formules qui reposent sur des critères redistributifs.⁹

⁹ Par exemple, en Allemagne, les recettes partagées de la TVA sont réparties par habitant, ce qui entraîne un degré modéré de redistribution. Dans d'autres pays, des facteurs additionnels sont inclus dans le calcul de la part de recettes des gouvernements infranationaux afin d'assurer un plus haut degré de redistribution en faveur des régions les plus pauvres.

- Le partage peut être réalisé pour chaque impôt ou sur la totalité des recettes fiscales de l'administration centrale.

18. La distribution des recettes partagées selon un principe de dérivation signifie que chaque juridiction reçoit une part des recettes proportionnellement au montant recouvré sur son territoire. Ce type de système n'est pas susceptible de réduire les disparités régionales, car il reflète uniquement la capacité existante des régions à taxer. Le revenu par habitant et autres variables peuvent introduire un élément de redistribution dans la formule de partage des recettes.

19. Le partage des recettes effectué pour tous les impôts au cas par cas (chaque impôt avec son propre ensemble de coefficients de répartition) a tendance à être assez complexe et peut pervertir les intérêts de l'administration centrale à recouvrer les impôts et appliquer la fiscalité. Il est donc sans doute préférable d'appliquer le dispositif de partage des recettes à la totalité des recettes de l'État. Mais même dans ce cas, il convient de définir précisément les recettes à inclure.¹⁰ Le dispositif de partage d'un impôt unique — la TVA, par exemple — peut être une solution plus nette, en supposant qu'il est relativement stable, génère suffisamment de recettes et peut être clairement circonscrit. Un tel dispositif suivrait les exemples réussis de pays tels que le Cameroun et le Sénégal.

20. Les paramètres de partage des recettes peuvent être codifiés dans une loi ou même parfois dans la Constitution. Toutefois il convient d'équilibrer la prévisibilité (à laquelle contribue une loi qui arrête les coefficients) et la souplesse, qui peut être requise dans certaines situations. Par exemple, les coefficients fixes sont susceptibles de rendre les recettes fiscales cycliques et de contraindre les gouvernements infranationaux à procéder à des ajustements de dépenses cycliques. Par exemple, une insuffisance de recettes fiscales se traduira par des réductions de dépenses si le gouvernement n'a pas d'autres options de financement.¹¹

21. Dans un certain nombre de pays, les dispositifs de partage des recettes sont suivis par des organes spécialisés indépendants. Dans quelques cas, ces organes se voient aussi confier la tâche d'arrêter les coefficients de partage.¹² Pour que les dispositifs de partage des recettes soient crédibles, il est important d'établir des statistiques fiables, transparentes et ponctuelles.

¹⁰ Au Kenya, la constitution envisage des transferts minimum de 15 pour cent des « recettes nationales » à 47 circonscriptions. Aujourd'hui, ce pourcentage fait l'objet d'un débat public, de même que la définition des « recettes nationales ».

¹¹ Par exemple, les gouvernements infranationaux peuvent ne pas avoir le droit d'emprunter. Voir plus loin.

¹² En Éthiopie, c'était au départ le Ministère des finances, à présent c'est la seconde chambre du Parlement; au Kenya, une commission permanente qui rend compte au Parlement; en Inde, une commission — au sein de laquelle le Ministère des finances est représenté — se réunit tous les cinq ans pour examiner la formule de partage.

22. Les recettes nationales peuvent aussi être allouées aux gouvernements infranationaux sous forme de dons. Il existe trois types de dons: dons à objectifs généraux (non ciblés), dons à objectifs spécifiques (ciblés), et dons (forfaitaires) sectoriels :

- Les dons à objectifs généraux représentent des transferts inconditionnels de ressources de l'administration centrale vers les gouvernements infranationaux. Généralement, ils se proposent de redresser les déséquilibres verticaux et horizontaux.
- Les dons à objectifs spécifiques sont accompagnés de conditionnalités — ils doivent être utilisés pour un objectif précis et ne sont donc pas fongibles. Ils peuvent être récurrents et financer certains types de dépenses courantes ou ponctuelles, auquel cas ils peuvent financer des projets d'investissement. Leur avantage, du point de vue de l'administration centrale, est de permettre de contrôler les dépenses des gouvernements locaux. Les conditions associées à ces dons constituent un inconvénient du point de vue du gouvernement bénéficiaire. En effet, ils réduisent la marge de manœuvre du gouvernement infranational de même que son pouvoir décisionnel. En tant que tel, ils semblent être en contradiction avec le principal argument (l'efficacité) en faveur de la décentralisation.
- Les dons sectoriels se situent plus ou moins entre les deux types de dons qui précèdent. Ils ne sont pas étroitement spécifiques, mais ils sont destinés à une large catégorie de dépenses (santé, éducation, etc.).

23. Il est important que le système de dons intergouvernementaux soit clairement défini.

Cela facilite la planification et l'exécution du budget, car chaque niveau de gouvernement est mieux en mesure d'anticiper le montant et la date de ces transferts. De ce point de vue, les dons à objectifs généraux sont plus intéressants que les dons à objectifs spécifiques, qui sont soumis à des incertitudes à la fois pour les donateurs et les gouvernements bénéficiaires.

E. Emprunts des gouvernements infranationaux

24. Il existe une grande diversité dans la manière dont les pays contrôlent les emprunts des gouvernements infranationaux. On distingue quatre grandes catégories:

- (i) autonomie dans les décisions d'emprunt (les pays laissent à la discipline du marché le soin d'assurer les incitations nécessaires à la retenue) ; (ii) coopération entre les différents niveaux de gouvernement en vue de mettre au point des contrôles des emprunts ; (iii) contrôles basés sur des règles ; et (iv) contrôles administratifs.
- Les exemples des contrôles basés sur les règles incluent la règle selon laquelle les emprunts ne peuvent être contractés qu'à des fins d'investissement (règle d'or classique); ou le montant du service annuel de la dette ne peut pas dépasser un certain pourcentage des recettes propres du gouvernement. Une règle particulière est une règle qui interdit purement et simplement les emprunts par les gouvernements infranationaux. Par exemple, en Éthiopie, les régions ne peuvent emprunter qu'à des fins de gestion de la trésorerie. Il est évident que lorsque les emprunts des gouvernements locaux sont interdits, l'administration

centrale doit veiller à ce que ces gouvernements disposent de ressources suffisantes pour réaliser les investissements nécessaires.

- Les contrôles administratifs peuvent faire intervenir un plafond annuel pour les emprunts publics. Souvent, ce plafond est fixé (approuvé) par la législature nationale en même temps que le budget national. L'administration centrale peut également exercer un contrôle sur les emprunts des gouvernements infranationaux en émettant des garanties de manière sélective.

25. Pour le Mali, au moins initialement, il convient d'interdire les emprunts aux gouvernements infranationaux. Ce dispositif pourrait être revu si, et quand, ces gouvernements développent une capacité adéquate de gestion de la dette. Les contrôles administratifs qui font intervenir, par exemple, l'approbation d'opérations individuelles de prêts, permettraient d'effectuer un contrôle strict des emprunts publics. Il demeure que ce type de régime pourrait ne pas être adapté à la tendance vers une décentralisation et une autonomie accrues. C'est pourquoi certaines démarches basées sur les règles pourraient être envisagées. Une manière efficace de limiter la dette globale à des montants viables¹³ consisterait à faire dépendre les décisions d'emprunt de la capacité des juridictions infranationales à assurer le service de la dette.

F. Coordination de la politique macroéconomique et cohérence politique globale

26. La décentralisation doit s'accompagner d'une capacité accrue de l'administration centrale à coordonner la politique budgétaire globale du pays afin de sauvegarder la stabilité macroéconomique. Au Mali, qui appartient à une union monétaire et ne peut donc pas utiliser la politique monétaire et de change à des fins de stabilisation macroéconomique, la discipline budgétaire nationale devient cruciale. Il faut pour cela un certain degré de coordination des politiques entre l'administration centrale et les gouvernements infranationaux dans le domaine de la politique budgétaire et de la politique d'emprunt.

27. Le centre doit mettre au point un ensemble de règles pour guider les dépenses et les décisions d'emprunt des gouvernements infranationaux, de même que des moyens politiques pour influencer sur ces décisions. En même temps, il est nécessaire de développer une capacité de contrôle pour suivre les finances des niveaux administratifs inférieurs.

G. Quelques aspects pratiques de la décentralisation

28. La décentralisation budgétaire soulève à la fois des questions de politique et des questions techniques. L'attribution des responsabilités de mobilisation des recettes et des dépenses présentera de nouveaux défis pour l'administration fiscale et la gestion des dépenses

¹³ En règle générale, les emprunts extérieurs pourraient être soumis à des contrôles plus stricts, compte tenu de leurs conséquences macroéconomiques.

publiques. Au Mali, la prudence recommande une démarche progressive. Il est possible que l'administration centrale continue de maintenir pendant un certain temps des contrôles sur l'administration fiscale et sur la plupart des dépenses. La rapidité de la transition vers un modèle plus décentralisé dépendra de la rapidité avec laquelle les gouvernements infranationaux mettent au point leurs propres systèmes et procédures, leurs technologies et leurs ressources humaines.

29. Pour minimiser le risque de bouleversements, l'administration fiscale pourrait rester entre les mains de l'administration centrale, même pour les impôts qui ont été attribués aux gouvernements infranationaux lors du processus de décentralisation. Parmi les avantages, on peut compter la continuité, la cohérence du traitement des contribuables dans tout le pays, une réduction des coûts de conformité fiscale et des économies d'échelle. Par ailleurs, une administration décentralisée promouvrait une plus grande internalisation (responsabilité et devoir de rendre des comptes) par les gouvernements infranationaux s'agissant de la performance des recettes fiscales.

30. Il est probable que la transition fera intervenir des coûts supplémentaires. Une fois que la phase de transition sera terminée, il sera important que le coût global de la fourniture des biens et des services publics reste comparable au coût général du système centralisé. Il faudra, entre autres, procéder à un redéploiement du personnel du centre vers les régions — un processus qui exigera une planification à long terme.¹⁴ Le transfert de personnel devrait s'accompagner d'un transfert des actifs pertinents (immobilier, véhicules, équipement). Ces biens devront être soigneusement enregistrés et il conviendra de développer la capacité des gouvernements infranationaux à réaliser la maintenance nécessaire de ces actifs. Certaines questions pratiques qui sont susceptibles de se poser incluent les suivantes (qui sont accompagnées des réponses indicatives possibles):

- Comment les services publics seront-ils partagés entre les niveaux administratifs ? La loi malienne prévoit que les services suivants doivent être partagés: éducation, santé, eau (zones rurales et urbaines), transports publics, infrastructure routière, logement et développement urbain, sports et culture.
- Quelle est l'administration responsable de la gestion des ressources humaines ? (Notamment, dans les secteurs de la santé et de l'éducation). Eu égard à l'architecture administrative malienne et à l'absence de capacités (en dehors de la capitale, Bamako), l'attribution initiale des responsabilités de devrait pas aller au-delà du niveau régional. Dans les premières étapes de la réforme, la responsabilité de la gestion des ressources humaines doit rester centralisée, ou être indirectement suivie par le biais de transferts affectés.

¹⁴ Le personnel concerné doit se voir donner un préavis suffisamment long afin de pouvoir prévoir d'autres options s'il n'est pas préparé à être muté.

- Comment coordonner les politiques dans les domaines qui sont partagés par deux niveaux administratifs (ou plus) ? L'administration centrale devrait assurer que la politique nationale est cohérente et que des normes uniformes sont appliquées dans tout le pays.
- L'impact budgétaire de la décentralisation devrait être neutre (réduction au centre et augmentation au niveau des gouvernements infranationaux). Qui assurera ce résultat? (Le Kenya dispose d'une commission indépendante pour orienter la transition.) À l'instar du Rwanda et de l'Afrique du Sud, les juridictions locales devraient avoir des obligations de communication des comptes financiers/budgétaires mensuels et annuels. Pour assurer la conformité, les transferts de l'administration centrale devraient être conditionnés à la crédibilité des budgets locaux et de la discipline (budgétaire) locale.

H. En conclusion

31. Le projet de décentralisation budgétaire du Mali est appuyé par des considérations économiques et politiques. En même temps, il comporte de nombreux risques. Cette note a identifié un certain nombre de questions pratiques qu'il convient de régler afin d'assurer que la stabilité budgétaire et macroéconomique est maintenue. La réforme fait intervenir une transformation radicale des relations intergouvernementales et comprend un certain nombre d'étapes interdépendantes. La coordination de la politique sera cruciale et chaque étape doit être soigneusement préparée. Lorsque cela est possible, il est préférable d'adopter une démarche progressive — elle donnera le temps de mettre au point une politique pertinente et de développer les capacités administratives au niveau des gouvernements infranationaux, et permettra à l'administration centrale de renforcer sa capacité de suivi et d'acquérir de l'expérience en matière de coordination des politiques.

Bibliographie

Accord pour la paix et la réconciliation au Mali. Issu du processus d'Alger.

Berbach, M.L., Sow, M. and Taiclet, B. (2015) *"Mali – Réussir la décentralisation financière"*, Technical Assistance Report, IMF, January.

Caldeira, E., Chambas, G. and Rota-Graziosi, G. (2015) *"Fiscalité locale et décentralisation"*, Technical Assistance Report, IMF, June.

Cevik, S., Conway, F., Last, D. and Seiwald, J. (2014) *"Strengthening the Fiscal Framework for Decentralization"*, IMF, Technical Assistance Report.

Fisher, L., Irwin, T. and Pigey, J. (2014) *"Fiscal Decentralization: Review of Grants to Local Governments and Local Financial Management"*, IMF, Technical Assistance Report.

Hatfield, J.W. (2013) *"Revenue Decentralization, the Local Income Tax Deduction, and the Provision of Public Goods"* National Tax Journal, Vol. 66(1), pp. 97-116.

Marlow, M. (1988) *"Fiscal Decentralization and Government Size"* Public Choice, Vol. 3, pp. 259–69.

Oates, W. (1999) *"An Essay on Fiscal Federalism"* Journal of Economic Literature, Vol. 37, pp. 1120–49.

Rota Graziosi, G., E. Caldeira, and G. Chambas (June 2015) *"Fiscalité locale et décentralisation"*, IMF, Technical Assistance Report.

Sow, M. and Razafimahefa, I. (2015) *"Fiscal Decentralization and Public Service Delivery"*, IMF, Working Paper 15/59.

Ter-Minassian, T., Editor (1997) *"Fiscal Federalism in Theory and Practice"*, IMF.