



MALI

QUESTIONS GENERALES

Juin 2023

Ce document sur le Mali a été rédigé par une équipe des services du Fonds monétaire international comme document de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 9 Mai 2023.

Le présent 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 • Télécopie: (202) 623-7201
Courriel: publications@imf.org Site web: <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

**Fonds monétaire international
Washington**



MALI

QUESTIONS GÉNÉRALES

Approuvé par
le **département**
Afrique

Rédigé par Nico Valckx, Peter Kovacs, Ahmed Zorome, Youssouf Kiendrebeogo, Jakree Koosakul, Luc Tucker, sur la base de recherches effectuées par Zarina Bentum et avec le soutien éditorial de Vicky Pilouzoué

Le 9 mai 2023

TABLE DES MATIÈRES

VULNERABILITE CLIMATIQUE ET INSECURITE ALIMENTAIRE AU MALI	3
A. Difficultés actuelles	3
B. Priorités en matière de réforme	6
C. Conclusion	8
Bibliographie	9
FIGURES	
1. Température moyenne à la surface terrestre au Mali	3
2. Catastrophes liées au climat par décennie	3
3. Risques liés au climat d'après INFORM	4
4. Niveaux des prix au Mali	5
5. Prévalence de la consommation insuffisante de nourriture, décembre 2022 à mars 2023	5
6. Importations de nourriture au Mali	6
7. Économies après une catastrophe par rapport au coût du renforcement de la résilience en Afrique subsaharienne	7
FRAGILITE, DEMOGRAPHIE ET INEGALITE DE GENRE	11
A. Contexte historique et difficultés actuelles	11
B. Réformes adoptées à ce jour	14
C. Futures priorités et évaluation des résultats	14
D. Conclusion	15
Bibliographie	16

FIGURES

1. Population au Mali et dans d'autres pays de l'UEMOA	
--	--

2. Indice d'inégalité de genre _____	12
3. Taux de participation au marché du travail par genre _____	12
4. Classement de l'indice des États fragiles du Fund for Peace _____	13

MASSE SALARIALE DU SECTEUR PUBLIC _____ 17

A. Évolution de la masse salariale et facteurs déterminants _____	17
B. Réformes immédiates et à plus long terme requises _____	20
C. Conclusions et politiques recommandées _____	21
Bibliographie _____	23

FIGURES

1. Dynamique de la masse salariale au Mali _____	18
2. Augmentations salariales récentes dans le secteur public _____	19

ÉTUDE DIAGNOSTIQUE DE LA GOUVERNANCE _____ 24

A. Contexte _____	24
B. Règle de droit et lutte contre la corruption _____	24
C. Administration fiscale et douanière _____	27
D. Gestion des finances publiques _____	28

FIGURES

1. Déclarations de biens présentées _____	25
2. Production aurifère en Afrique, 2021 _____	26
3. Contraintes imposées aux entreprises _____	27

IMPORTANCE DES AJUSTEMENTS STOCKS-FLUX AU MALI ET FACTEURS CONNEXES _____ 29

A. Données de base sur la dynamique de la dette et les ajustements stocks-flux au Mali _____	29
B. Causes possibles des ajustements stocks-flux _____	30
C. Importance des ajustements stocks-flux au Mali et incidences sur la dette publique _____	30
D. Conséquences et recommandations _____	33
E. Conclusion _____	34

FIGURES

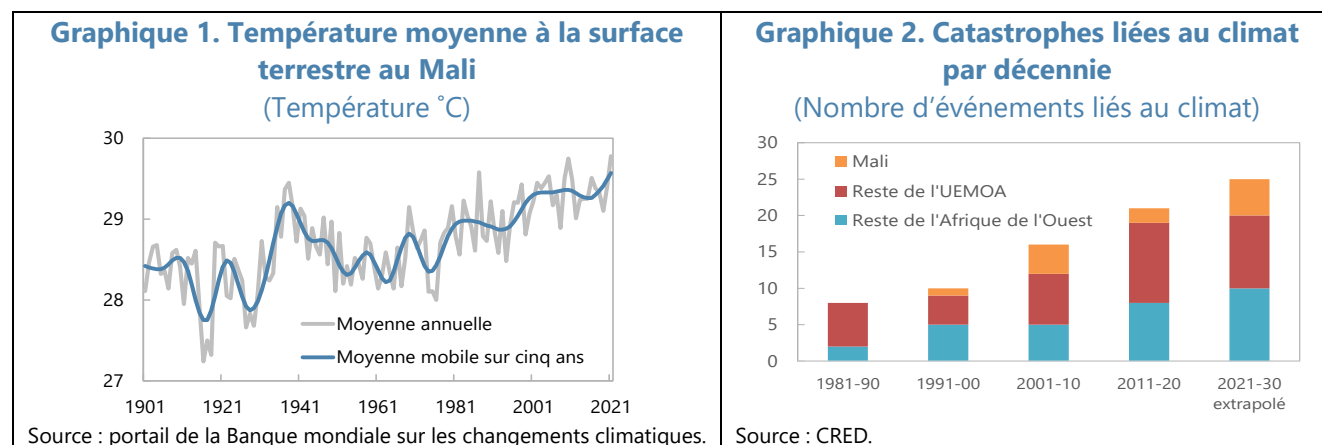
1. Contributions à l'évolution cumulative de la dette publique en proportion du PIB, 2013 à 2022 _____	32
2. Incidences des ajustements stocks-flux sur la dette publique de 2013 à 2022 _____	32
3. Scénarios de la dynamique de la dette au Mali _____	33
4. Scénarios de la dynamique de la dette dans les pays de l'UEMOA _____	33

VULNERABILITE CLIMATIQUE ET INSECURITE ALIMENTAIRE AU MALI¹

Le Mali est extrêmement vulnérable au changement climatique et le pays est déjà confronté à de grandes difficultés liées au climat dues à une hausse des températures et à des événements météorologiques extrêmes plus fréquents. Les répercussions du changement climatique ont également contribué à une augmentation de l'insécurité alimentaire et il est attendu que près d'un quart de la population sera confrontée à l'insécurité alimentaire ou présentera un risque de l'être d'ici mi-2023. L'économie malienne est déjà fortement touchée et des mesures doivent être prises sans délai pour éviter que l'insécurité alimentaire ne s'aggrave.

A. Difficultés actuelles

1. Le changement climatique a déjà eu une incidence profonde sur le Mali. Au cours des dernières décennies, la température moyenne a augmenté : alors qu'elle s'élevait à environ 28½°C entre 1950 et 1980, elle a atteint en moyenne 29½°C entre 2000 et 2020 et l'année 2021 a été l'année la plus chaude jamais enregistrée avec plus de 29¾°C (Graphique 1). Le Mali a également subi plus fréquemment des catastrophes naturelles liées au climat, notamment des sécheresses et des inondations, à l'instar d'autres pays d'Afrique de l'Ouest (Graphique 2).



2. Le Mali est extrêmement vulnérable aux chocs climatiques en raison de sa forte dépendance à l'égard de l'agriculture. La production de nourriture et de coton représente environ un tiers du PIB du Mali et près de 80 % des moyens de subsistance dépendent de l'agriculture et de l'élevage ; activités qui sont fortement touchées par la variabilité des précipitations.

3. Le changement climatique affecte déjà la production agricole au Mali. D'après des recherches menées dans des pays en développement, une hausse de la température de 1°C serait associée à une réduction de 3 points de pourcentage de la production agricole (Dell, Jones et Oklen, 2012). Selon une analyse concernant l'Afrique subsaharienne, l'activité économique mensuelle dans

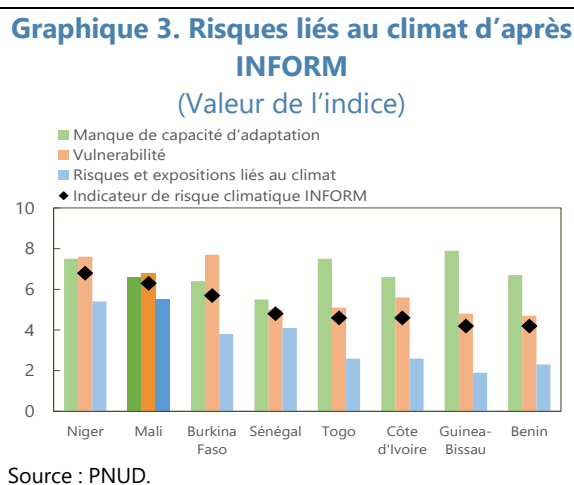
¹ Établi par Luc Tucker

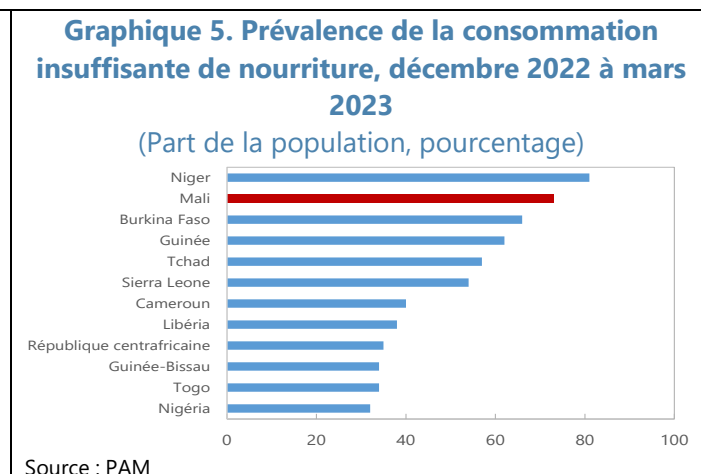
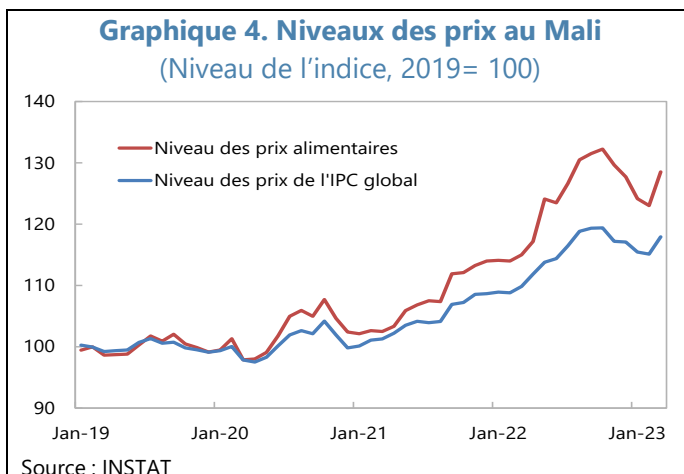
la région recule d'un point de pourcentage si la température moyenne dépasse de 0,5°C la moyenne à long terme (FMI, 2020). Au Mali, les risques liés au changement climatique semblent être encore plus élevés que dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne. On estime que le changement climatique réduit la productivité agricole de plus de 40 % au Mali, ce qui est l'un des impacts estimés les plus élevés au monde (Ortiz-Bobea et al., 2021). Une variabilité supplémentaire de l'approvisionnement en eau parallèlement à une demande accrue créerait un stress supplémentaire pour le secteur agricole (WRI, 2019). D'après une mesure sommaire des risques liés au climat, le Mali affiche l'un des niveaux de risques les plus élevés de tous les pays de l'UEMOA (Graphique 3). L'évaluation des risques tient compte de la probabilité que des événements météorologiques difficiles se produisent, comme des inondations et des sécheresses, ainsi que des risques humains tels que des conflits.

4. Ces dernières années, à mesure que les perturbations découlant du changement climatique ont augmenté au Mali, l'insécurité alimentaire a également progressé. La part de la population souffrant de malnutrition, qui dépassait légèrement 3 % en 2017, est passée à près de 10 % en 2020, année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles (FAO, 2022). Cette hausse a marqué un renversement de la tendance à la baisse enregistrée précédemment et contrastait avec l'expérience de la plupart des autres pays de l'UEMOA. Elle peut être liée aux nombreuses difficultés rencontrées par le Mali, en tant que pays fragile ou touché par un conflit (voir la Stratégie d'engagement avec le pays pour plus de détails). Ces difficultés comprennent des conflits locaux et une insécurité générale qui ont entravé l'accès de l'aide humanitaire, renforçant les déplacements de populations et la vulnérabilité de ces dernières (PAM, 2022).

5. Depuis 2020, la part de la population qui fait face à l'insécurité alimentaire a encore augmenté. Le Mali a également dû faire face à des problèmes d'approvisionnement en lien avec la COVID-19, à des sanctions limitant les importations de nourriture et à la guerre en Ukraine, qui a durement touché les approvisionnements de nourriture au niveau mondial. En raison de ces chocs combinés, en 2022, les prix de la nourriture au Mali dépassaient d'environ 30 % leur moyenne de 2019

(Graphique 4). Début 2023, les prix sont restés élevés. La nourriture compte désormais pour près de 60 % des dépenses des consommateurs au Mali et, d'après les données les plus récentes, environ trois quarts de la population, ne bénéficiait pas d'une consommation de produits alimentaires suffisante (Graphique 5). Une grande partie de ces personnes se trouvent dans une situation particulièrement dramatique. Début 2023, il était estimé que plus de 15 % de la population était dans une situation d'insécurité alimentaire grave (761 000 personnes) ou risquait de l'être (2,9 millions). D'ici mi-2023, il était attendu que cette part atteigne 24 %, soit 1,3 million de personnes en situation d'insécurité alimentaire grave et 4 autres millions risquant de se retrouver dans cette situation (FSC, 2023).





6. Il est probable que le taux croissant d'insécurité alimentaire ait des effets durables sur la population malienne. Il a été démontré que la malnutrition chronique cause des dégâts cognitifs et physiques irréversibles (PAM, 2022). En ce qui concerne les enfants en particulier, un apport alimentaire réduit entrave le développement et nuit au niveau d'instruction. Cela pourrait avoir des effets particulièrement graves sur le Mali compte tenu de la structure d'âge de la population dont l'âge médian est de 15 ans. L'insécurité alimentaire peut également miner le capital physique si les ménages sont contraints de vendre leurs actifs physiques pour acheter de la nourriture. Étant donné que le revenu moyen est faible dans le pays et compte tenu de la fragilité accrue (voir la stratégie d'engagement avec le pays pour plus de détails), de nombreux ménages pourraient être forcés de vendre des biens à cet effet.

7. Au Mali, comme dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne, le lien entre le changement climatique et l'insécurité alimentaire est clairement établi. Des études fondées sur des données concernant le Mali et d'autres pays d'Afrique subsaharienne montrent que l'insécurité alimentaire augmente de 5 à 20 points de pourcentage à chaque inondation ou sécheresse (FMI, 2020). Un modèle distinct montre également les manières selon lesquelles cela se produit (Baptista et autres, 2022). Dans ce modèle, les chocs climatiques affaiblissent la production agricole de telle sorte que les ménages sont contraints de sacrifier du capital productif pour satisfaire leurs besoins immédiats en matière de consommation alimentaire. Cette opération réduit à son tour la production agricole. Malgré une augmentation des importations de nourriture, les prix des aliments augmentent en zone rurale comme en zone urbaine. Globalement, la consommation alimentaire recule et le nombre de ménages en situation permanente d'insécurité alimentaire augmente, produisant un effet épouvantable à long terme sur la croissance et la productivité.

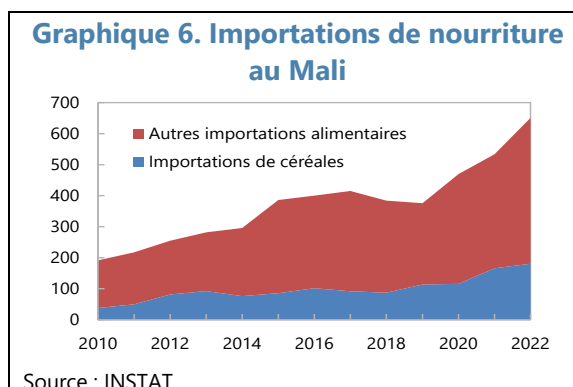
8. Le changement climatique a donc probablement joué un certain rôle dans l'augmentation de l'insécurité alimentaire depuis 2018 et les difficultés à venir seront certainement encore plus importantes. Une étude régionale menée au Mali met en exergue un recoupement significatif entre les régions touchées par l'insécurité et le changement climatique et celles aux prises avec l'insécurité alimentaire (IPC, 2023). L'instabilité politique, des problèmes liés à la sécurité et des institutions défaillantes comme le connaît le Mali peuvent nuire aux efforts visant à

renforcer la résilience et à faire face aux catastrophes naturelles (Navone, 2021). La marge de manœuvre budgétaire est également limitée au Mali et les flux d'aide internationale ont fortement diminué. Puisque le changement climatique accroît les déplacements de populations et exacerbe les tensions sociales, ce qui en principe réduit encore la marge de manœuvre budgétaire, on se retrouve dans un cercle vicieux. La croissance rapide de la population s'ajoutera également à ces difficultés.

9. Les effets combinés du changement climatique et de l'insécurité alimentaire ont créé un besoin urgent de soutien en faveur de la balance des paiements en lien avec le choc alimentaire mondial.

Les importations de nourriture au Mali ont augmenté rapidement ces dernières années. En valeur, les importations de céréales ont augmenté de 8 % en 2022, à la suite d'une augmentation du prix des céréales importées de 5½ %.

Dans l'ensemble, la valeur des importations totales de nourriture au Mali a augmenté de 15 % en 2022 et dépassait de 65 % le niveau de 2019 (Graphique 6). Étant donné que l'insécurité alimentaire est déjà bien présente au Mali, une augmentation des prix des produits de première nécessité importés crée un risque accru de famine généralisée et de pertes humaines.



B. Priorités en matière de réforme

10. Le renforcement de la résilience face au changement climatique à venir nécessitera des stratégies d'adaptation efficaces dans le secteur primaire. L'amélioration de l'infrastructure d'irrigation, ainsi qu'un accès fiable à l'eau et à l'électricité aideraient à limiter l'impact des catastrophes naturelles liées au climat sur la production agricole (Selassie, 2021). L'investissement dans des semences, des pesticides et des engrais mieux adaptés à des températures moyennes plus élevées ou résistant mieux à des conditions climatiques extrêmes pourrait également aider les producteurs à obtenir de meilleurs rendements. Dans des cas extrêmes, les producteurs pourraient être encouragés à opter pour des cultures complètement différentes si les conditions suggèrent que cela serait bénéfique. Le passage à une agriculture intelligente tenant compte du climat bénéficierait d'investissements dans l'infrastructure des technologies de l'information ainsi que du partage des connaissances (CIAT et autres, 2020).

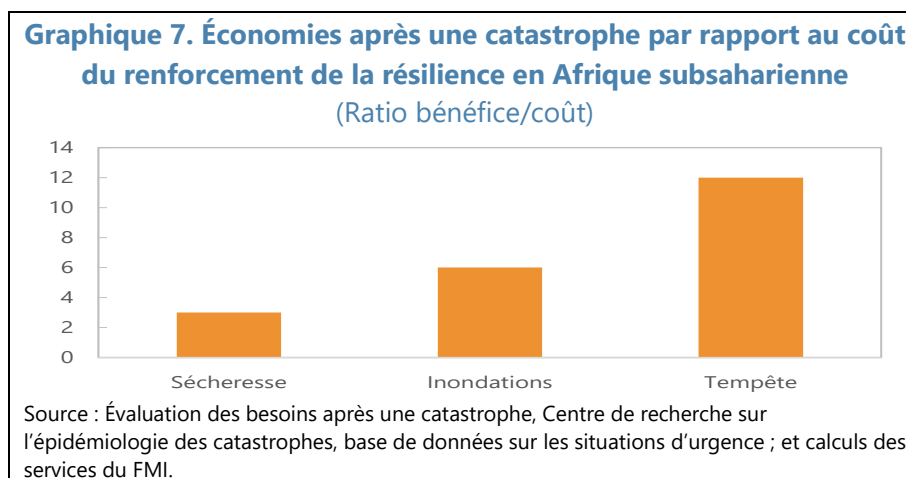
11. Le changement climatique exacerbe des inégalités déjà marquées au Mali, il est donc important de suivre les effets de répartition et de soutenir les ménages et les entreprises les plus touchés. Les pauvres et les plus vulnérables sont particulièrement touchés par les effets négatifs du changement climatique. Les réserves financières limitées, les faibles niveaux d'instruction et les contraintes géographiques impliquent que ces groupes ont actuellement peu de possibilités de s'adapter, ce qui accroît la probabilité qu'ils rencontrent des difficultés économiques, notamment des chutes de revenu et des périodes de chômage. Les femmes et les filles sont particulièrement

exposées en raison de facteurs tels qu'une mobilité sociale restreinte, un accès limité aux ressources et une faible participation aux prises de décisions.

12. Les ménages les plus touchés par le changement climatique pourraient tirer profit d'un soutien ciblé ou de mesures de protection élargies. L'accès aux services sociaux, à la santé et à l'éducation pourrait contribuer à réduire l'impact que les chocs liés au changement climatique ont sur la population rurale. Des mécanismes d'assurance pourraient également être utilisés pour répartir les risques. Les efforts pourraient comprendre un soutien de l'État sous la forme de versements ou de subventions en réponse à des catastrophes naturelles liées au climat. Afin de réduire les délais d'exécution, des programmes de protection sociale peuvent être élaborés afin qu'il soit procédé de manière automatique à des versements en espèces dès que des chocs liés au climat se produisent.

13. Beaucoup de ménages parmi les plus touchés par le changement climatique tireraient également profit de mesures visant à lutter contre l'insécurité alimentaire. Des transferts en espèce ciblés pourraient aider les ménages pauvres à satisfaire leurs besoins nutritionnels de base. Cependant les mesures doivent être bien ciblées afin de limiter les conséquences budgétaires. La base de données nationale concernant les bénéficiaires de protection sociale mise à disposition par le Registre social unifié (RSU) pourra aider à cet égard si elle est mise à jour régulièrement. Des mécanismes de versement fiables seront également requis.

14. Il sera important de créer une marge budgétaire suffisante pour couvrir le coût du renforcement de la résilience face au changement climatique. Certaines formes d'adaptation, notamment l'amélioration de l'infrastructure, peuvent impliquer au préalable des coûts importants. Ces coûts peuvent sembler prohibitifs, en particulier dans la période présente où les finances publiques sont sous pression, mais des études suggèrent que le financement de l'adaptation au changement climatique, en particulier à travers des dépenses dans l'infrastructure, est, en fin de compte, bien plus rentable que la fourniture d'une aide après une catastrophe (FMI, 2020).



15. Le Mali est actuellement confronté à un durcissement des conditions de financement, mais plusieurs possibilités sont à disposition pour financer les dépenses liées au climat

lorsque les conditions le permettent. Le financement de l'action climatique — pour les pouvoirs publics, les entreprises et les ménages — doit accorder la priorité à l'adaptation au changement climatique. Les méthodes de financement pourraient être les suivantes : 1) un financement concessionnel, notamment au moyen de fonds pour le climat; 2) des instruments de la dette liés au changement climatique; 3) des programmes internationaux de crédits carbone ; et 4) des programmes d'assurance liés au climat (Belianska et autres, 2022; FMI, 2023). Les efforts conjugués des pouvoirs publics et de bailleurs de fonds externes pourraient contribuer à accroître l'accès du Mali à ces types de financements. L'accréditation de l'organisme malien chargé du climat constituerait une étape importante en vue de rendre le Mali éligible à la réception de fonds de partenaires internationaux. Des mesures pourraient également être prises pour réduire les lourdeurs administratives lorsque cela est possible et pour réduire les barrières linguistiques.

16. D'autres pays d'Afrique subsaharienne rencontrent des difficultés similaires en lien avec le changement climatique et l'insécurité alimentaire, il y a donc des possibilités de coopération internationale mutuellement avantageuse. Des programmes d'assurance transfrontaliers pourraient aider les pouvoirs publics nationaux à partager les risques ainsi qu'à répartir le coût des événements météorologiques extrêmes et des catastrophes naturelles entre un plus grand groupe. Le financement de ces programmes pourrait provenir de donateurs bilatéraux et multilatéraux, ainsi que des marchés financiers. Le commerce régional peut également constituer une forme d'assurance en permettant aux pays d'accroître leurs exportations en cas de récolte excédentaire ou d'augmenter leurs importations lorsque la production alimentaire est en deçà des attentes. Il est donc important d'éviter les politiques protectionnistes ou les embargos commerciaux qui empêchent cela. Le renforcement des relations internationales pourrait donner lieu à une aide supplémentaire des donateurs et à des prêts concessionnels en lien avec le changement climatique et l'insécurité alimentaire.

C. Conclusion

17. Alors que le changement climatique aggrave déjà l'insécurité alimentaire au Mali, il est urgent de remédier à ces problèmes interdépendants. Le pays est extrêmement vulnérable au changement climatique et l'insécurité alimentaire est en hausse. Toute nouvelle augmentation de l'insécurité alimentaire pourrait exacerber les tensions sociales, avec le risque de nouveaux conflits. Cela aura aussi des effets négatifs à long terme sur la croissance économique et la pauvreté. Il est donc nécessaire d'agir sans attendre. Compte tenu des grandes difficultés liées au changement climatique et à l'insécurité alimentaire que connaît le Mali, il apparaît que ce pays bénéficierait plus encore que les autres du renforcement de ses relations internationales afin de trouver des solutions mutuellement avantageuses, notamment des programmes de financement en lien avec le climat ou des programmes d'assurance transfrontaliers.

Bibliographie

- Baptista, D. et al, "[Climate Change and Chronic Food Insecurity in Sub-Saharan Africa](#)", IMF Departmental Paper, September 2022.
- Belianska, A. et al "[Climate change and select financial instruments: an overview of opportunities and challenges in sub-Saharan Africa](#)", IMF Staff Climate Note, November 2022.
- Dell, M., Jones, B. and Oklen, B. "[Temperature Shocks and Economic Growth: Evidence from the Last Half Century](#)", American Economic Journal 4 (3): 66–95, July 2012.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), "[Potential impacts of climate change on food security in Mali](#)", 2012.
- Food & Agriculture Organization of the United Nations (FAO), "[Mali: response overview](#)", May 2022.
- Food Security Cluster (FSC), "[Résultats de l'analyse de la situation de l'insécurité alimentaire aigüe actuelle et projetée: Mali](#)", March 2023.
- IMF, Sub-Saharan Africa Regional Economic Outlook, Chapter 2, "[Adapting to Climate Change in Sub-Saharan Africa](#)", April 2020.
- IMF, Sub-Saharan Africa Regional Economic Outlook Analytical Note, "[Building a More Food-Secure Sub-Saharan Africa](#)", October 2022.
- IMF, Sub-Saharan Africa Regional Economic Outlook Analytical Note, "[Closing the Gap: Concessional Climate Finance and Sub-Saharan Africa](#)", April 2023.
- Integrated Food Security Phase Classification (IPC), [Cadre Harmonisé](#), 2023.
- International Center for Tropical Agriculture (CIAT) and others, "[Climate-Smart Agriculture in Mali](#)", CSA Country Profiles for Africa Series, 2020.
- Mbaye, A. and Signé, L. "[Climate change, development, and conflict-fragility nexus in the Sahel](#)", Brookings Institute Working Paper, March 2022.
- Navone, A. "[The Intertwined Futures of Climate Action, Fragility and Peacebuilding](#)", United States Institute of Peace, April 2021.
- Ortiz-Bobea, A. and others, "[Anthropogenic climate change has slowed global agricultural productivity growth](#)", Nature Climate Change, April 2021.
- Reliefweb "[Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture Country Brief Mali](#)", October 2022.
- Selassie, A. "[The African Century](#)", December 2021.

Tesfaye, "[Addressing Climate Security in Fragile Contexts](#)", Center for Strategic and International Studies, February 2022.

World Resources Institute (WRI), "[Aqueduct Water Risk Atlas](#)", 2019.

World Food Programme (WFP), "[Global Report on Food Crises](#)", May 2022.

World Food Programme (WFP), "[Mali Country Brief](#)", November 2022.

World Food Programme (WFP), "[HungerMap: West Africa key insights and trends](#)", March 2023.

FRAGILITE, DEMOGRAPHIE ET INEGALITE DE GENRE¹

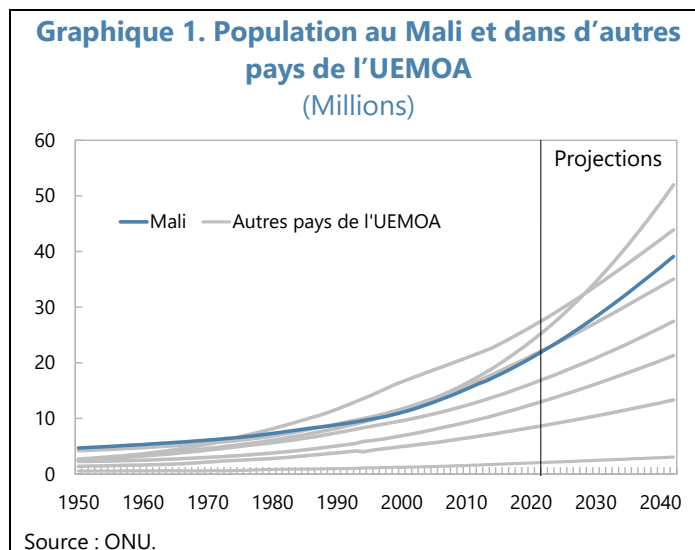
Le Mali présente de nombreuses caractéristiques des pays fragiles ou touchés par un conflit. Comme beaucoup d'autres États fragiles, le Mali connaît une forte croissance démographique, qui met sous pression les ressources du pays, y compris l'approvisionnement en nourriture. L'inégalité de genre dans le pays est également élevée et les femmes et les filles sont désavantagées dans de nombreux domaines de la vie. Ces difficultés sont étroitement liées, par conséquent, des réformes coordonnées sont requises afin de rompre le cercle vicieux qui a conduit le Mali à être piégé dans un état de fragilité depuis 2012.

A. Contexte historique et difficultés actuelles

1. Le classement du Mali dans la catégorie des pays fragiles ou touchés par un conflit (PFC) rend compte d'un certain nombre de facteurs intimement liés. Il s'agit notamment de facteurs conduisant à une fragilité structurelle, laquelle engendre à son tour une faiblesse persistante de la croissance. L'insécurité alimentaire généralisée, la faible capacité de l'État de fournir des services de base et un manque d'infrastructure de base sont autant d'éléments qui empêchent d'améliorer durablement le niveau de vie. En outre, le système politique s'est révélé être fragile face aux tensions, puisque le pays a été ravagé par des épisodes fréquents de conflits internes et externes ces dernières années. (Voir la stratégie d'engagement avec le pays pour un examen détaillé de ces différents types de fragilités).

2. La croissance démographique au Mali est l'une des plus élevées au monde et pèse sur des ressources déjà limitées. Le taux de fécondité est estimé à six enfants par femme en moyenne. Même si ce taux de fécondité recule lentement depuis le début des années 1990, où il était supérieur à 7, il demeure extrêmement élevé par rapport à la moyenne mondiale. La population a presque doublé entre 2000 et 2020, passant de près de 10 millions à 20 millions de personnes et devrait à nouveau quasiment doubler au cours des

20 prochaines années (Graphique 1). Une croissance démographique élevée engendre des pressions concernant les ressources du pays, y compris l'approvisionnement en nourriture. Elle peut également créer des pressions économiques plus importantes si le nombre d'emplois créés ne suit pas le rythme rapide de la croissance démographique. Cela pourrait donner lieu à une hausse du chômage, contraindre des travailleurs à accepter des emplois dans le secteur informel — qui

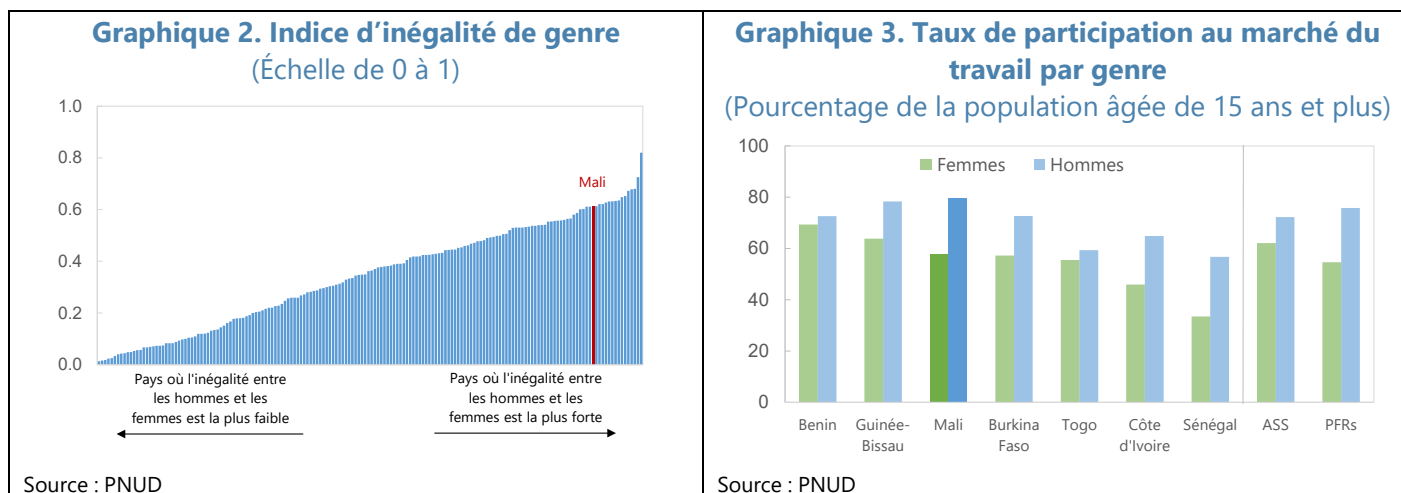


¹ Établi par Luc Tucker.

représente déjà plus de 95% de l'emploi total — et accroître le risque de tensions sociales. La modification de la structure d'âge de la population et une hausse du nombre de personnes dépendant de l'État pour subvenir à leurs besoins fondamentaux augmenteront le taux de dépendance et ajouteront de la pression sur les finances publiques.

3. L'inégalité de genre au Mali est également extrêmement élevée. Le Mali occupe la 155^e place parmi les 170 pays figurant dans l'indice d'inégalité de genre 2021 du PNUD (Graphique 2). Dans le pays, les femmes et les filles continuent d'être désavantagées dans de nombreux domaines de la vie, y compris la santé, la justice et l'éducation. Le taux de mortalité maternelle est parmi les plus élevés du monde. La violence fondée sur le genre est également très répandue dans le pays et les femmes qui cherchent à obtenir justice suite à des actes de violence sont souvent confrontées à des pressions sociales et à des violations de leurs droits. Le niveau d'instruction des femmes est l'un des plus bas au monde et seulement quelque 8 % des femmes de plus de 25 ans ont achevé le premier cycle d'enseignement secondaire. Pour les hommes, le chiffre correspondant est de 15,5 %.

4. En raison de ces facteurs multidimensionnels et étroitement liés, les femmes sont largement sous-représentées dans la population active. L'écart concernant le taux de participation des hommes et des femmes au marché du travail au Mali est le deuxième plus élevé de l'UEMOA, ce qui suggère que des améliorations significatives sont possibles et pourraient engendrer de grands bénéfices économiques (Graphique 3). Les inégalités sont particulièrement marquées parmi les emplois qualifiés.



5. Les femmes maliennes occupent également moins de postes de haut niveau dans la sphère publique que les hommes. Par exemple, les femmes sont beaucoup moins représentées que les hommes dans la politique. Même si elles jouent un rôle proéminent pendant les campagnes électorales, seules quelques femmes occupent des postes à responsabilité dans l'arène politique. La part des femmes dans le parlement national est inférieure à 29 %, même si cela dépasse la moyenne de l'Afrique subsaharienne qui est légèrement inférieure à 28 % (UIP, 2023). Les femmes demeurent également sous-représentées parmi les hauts fonctionnaires.

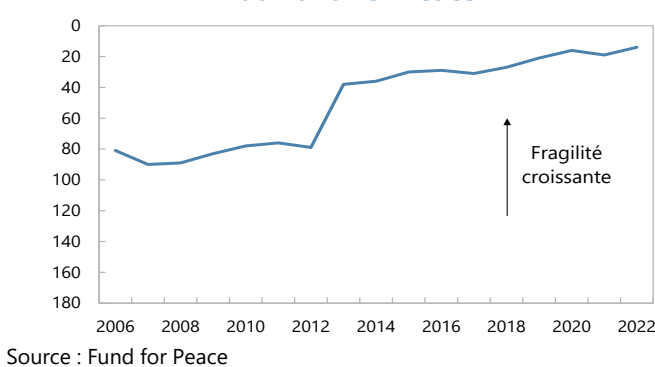
6. Accroître la part des femmes dans ces fonctions publiques offre un vaste éventail de bénéfices potentiels. Il a été constaté que la participation des femmes aux négociations de paix et aux processus de réforme constitutionnelle augmentait la probabilité que des accords soient conclus et mis en œuvre (Dudouet et Schädel, 2021). Une étude laisse également penser que ces accords sont généralement plus durables : la probabilité qu'un accord de paix dure au moins 15 ans est 35% plus élevée lorsque des femmes y participent (ONU-Femmes, 2015). L'autonomisation économique des femmes peut en outre contribuer à la reprise et à la reconstruction après un conflit.

7. Les difficultés rencontrées par le Mali en lien avec la fragilité et les conflits, la démographie et l'inégalité de genre sont étroitement liées. Les économies et les sociétés dans lesquelles les femmes sont le plus désavantagées ont bien souvent des taux de fécondité plus élevés, par exemple, et des recherches démontrent qu'il y a un lien étroit entre de faibles possibilités en matière d'éducation pour les femmes et le nombre moyen d'enfants par femme (Banque mondiale, 2018). Il est donc probable que l'inégalité de genre au Mali ait été un facteur important ayant conduit aux grandes difficultés démographiques que rencontre le pays. Dans les sociétés inégalitaires, l'accès aux services de planification familiale et de contrôle des naissances est aussi généralement plus faible. Le taux de fécondité élevé affecte à son tour la santé et la capacité de production des femmes, mais également le temps qu'elles peuvent consacrer à rechercher et à exercer un emploi, ce qui engendre une croissance plus faible du PIB par habitant. La faible croissance de la production qui en résulte peut créer des conditions propices au mécontentement et, en fin de compte, entraîner des tensions sociales. Quant à la faible croissance et aux tensions accrues, elles peuvent également donner lieu à un renforcement de l'inégalité de genre, engendrant un cercle vicieux. La fréquence des crises et des conflits dans des contextes fragiles expose davantage les femmes et les filles aux mariages forcés, aux activités économiques non rémunérées ainsi qu'à la violence sexuelle et fondée sur le genre (OCDE, 2022).

8. Ces chaînes de réaction vont dans le même sens que les conclusions selon lesquelles lorsqu'un pays est en état de fragilité ainsi qu'en conflit, la situation a tendance à durer. Cela crée un risque de fragilité persistante (Rapport de l'IEO, 2018). Lorsqu'un pays bascule dans un état de fragilité, les facteurs de cette fragilité — les chocs — associés aux sources de fragilité — les conditions qui rendent

le pays vulnérable aux tensions — donnent lieu à des résultats négatifs qui, à leur tour, exposent davantage le pays au risque de subir de nouveaux chocs (voir la Stratégie d'engagement avec le pays pour un examen des facteurs et des sources de fragilité dans un cadre conceptuel). D'après l'indice des États fragiles du Fund for Peace, la fragilité du Mali par rapport aux autres pays a

Graphique 4. Classement de l'indice des États fragiles du Fund for Peace



augmenté fortement en 2012 et a continué de croître progressivement depuis cette année (Graphique 4). Dans la dernière édition de l'indice, le Mali occupait la 14^e place sur près de 180 pays en ce qui concerne la fragilité. Une stratégie avec des mesures concrètes et soutenues est nécessaire pour surmonter les obstacles considérables à la sortie du piège de la fragilité. Les recherches suggèrent que soutenir la croissance, augmenter les dépenses sociales/d'éducation, renforcer l'efficacité du gouvernement et accroître l'inclusion politique peut être particulièrement bénéfique (Akanbi et al., 2021).

B. Réformes adoptées à ce jour

9. Au Mali, les réformes visant à remédier à la fragilité comprennent des mesures à court terme destinées à réduire le risque immédiat de conflit, ainsi que des mesures à moyen terme qui créent les conditions propices à une société plus stable. Les dépenses de sécurité et de défense s'élèvent en moyenne à 5,5 % du PIB en 2021 et en 2022, le plus élevé du G5 Sahel et une augmentation significative par rapport à la décennie précédente où il était en moyenne d'un peu plus de 3 %. Cependant en raison du manque de marge de manœuvre budgétaire — reflétant en partie une baisse de l'aide extérieure, y compris des subventions — l'augmentation des dépenses de sécurité s'est faite aux dépens d'autres dépenses prioritaires, notamment l'investissement public et les dépenses sociales. Un processus électoral crédible, transparent et inclusif aiderait divers groupes à avoir le sentiment d'avoir des moyens d'agir et réduirait le risque de futurs conflits.

10. Au Mali, les gouvernements successifs ont créé de nombreux mécanismes institutionnels pour faire face aux pressions démographiques en améliorant l'égalité entre les genres. En 1997, le ministère de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille (MPFEF) a été créé pour remédier aux préjugés systémiques de longue date. Cet objectif a ensuite été repris par la Politique nationale de promotion et de protection de l'enfant (PNPPE) en 2014 et par la Politique nationale de la famille (PNF) en 2015. Une Politique nationale genre (PNG) a également été introduite en 2015 dans le but d'améliorer la représentation des femmes dans les organes dont les membres sont nommés ou élus et comprend une exigence selon laquelle la part de chaque genre dans les organismes publics ne devrait pas être inférieure à 30 %. En 2017, le ministère de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille a lancé le Programme d'émergence des compétences féminines au Mali (PRECOFEM), qui sert de forum pour partager des renseignements en la matière.

11. Le Plan d'action national pour 2019–2023 garantit également que des rôles de premier plan soient donnés aux femmes dans les processus de consolidation de la paix et de réconciliation, ainsi que dans la gouvernance après un conflit. Ce plan fournit un soutien aux organisations de défense des droits des femmes dans le but de donner aux femmes les moyens de participer, à tous les niveaux, à la consolidation de la paix et de les encourager à le faire.

C. Futures priorités et évaluation des résultats

12. L'autonomisation des femmes au Mali peut contribuer à libérer le potentiel de croissance du pays. Des efforts supplémentaires pour lutter contre l'inégalité de genre dans

l'éducation, et en particulier parmi les ménages les plus pauvres, seraient particulièrement bénéfiques. Les autres priorités consistent à établir de meilleures garanties concernant les droits de propriété des femmes et à faciliter l'accès aux terres et au crédit.

13. L'amélioration de l'infrastructure de soins, y compris les filets de protection sociale, devrait permettre de soutenir une augmentation de la participation des femmes Des systèmes de protection sociale bien conçus peuvent contribuer à réduire la pauvreté et aident à atténuer les inégalités sur le marché du travail. Ils peuvent aussi stimuler l'activité productive et la croissance économique ainsi que renforcer la résilience aux crises. Les réformes susceptibles d'avoir la plus grande incidence macroéconomique devraient être menées en priorité. Celles-ci comprennent un meilleur accès à l'éducation pour les femmes et les filles et pourraient être guidées par les besoins de compétences dans des secteurs en expansion. Des mesures pourraient également viser les zones rurales où la diversification économique est plus faible et où le taux de fécondité et l'inégalité de genre sont le plus élevés. Les organisations de défense des droits des femmes et les spécialistes de l'égalité des genres devraient également être inclus dans la conception et la mise en œuvre de ces réformes.

14. Les donateurs et les partenaires internationaux pourraient en faire davantage pour aider à remédier à l'inégalité de genre en réponse à une situation de fragilité et à un conflit. Une aide internationale pourrait en outre viser à améliorer l'égalité des genres et des fonds supplémentaires pourraient être mis à disposition sous réserve de la bonne mise en œuvre de réformes. Plus généralement, une amélioration des relations diplomatiques avec les partenaires internationaux augmenterait la probabilité pour Mali de bénéficier d'autres financements et subvention budgétaire, qui pourraient aider à remédier à l'état de fragilité, aux difficultés démographiques et à l'inégalité de genre.

15. Compte tenu du caractère interdépendant de la fragilité, de l'évolution démographique et de l'inégalité de genre, les réformes devraient être menées de manière coordonnée. Des trains de mesures bien conçus pourraient être profitables sur plusieurs fronts. Les efforts visant à élargir les possibilités en matière d'éducation associés au renforcement des filets de protection sociale pourraient non seulement réduire les conflits, mais aussi contribuer à autonomiser les femmes et à accroître la participation des femmes à la population active.

D. Conclusion

16. Depuis 2012, le Mali est piégé dans un état de fragilité et la croissance démographique tout comme l'inégalité de genre jouent un rôle dans cette fragilité. Plusieurs réformes ont été adoptées à ce jour pour remédier à ces problèmes, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires. Ceux-ci pourraient porter sur l'autonomisation des femmes, l'amélioration de l'infrastructure de soins, y compris les filets de protection sociale, ainsi que sur la collaboration avec les partenaires internationaux. Les difficultés posées par l'état de fragilité, l'évolution démographique et l'inégalité de genre sont étroitement liées, par conséquent, des réformes coordonnées sont requises afin de rompre le cercle vicieux.

Bibliographie

Akanbi, O. and others, "[Avoid a Fall or Fly Again: Turning Points of State Fragility](#)", IMF Working Paper, May 2021.

Dudouet and Schädel, "[New Evidence: To Build Peace, Include Women from the Start](#)", March 2021.

IMF Independent Evaluation Office (IEO) Evaluation Report, "[The IMF and Fragile States](#)", April 2018.

IMF Policy Paper, "[IMF strategy for dealing with fragile and conflict-affected states \(FCS\)](#)", March 2022.

Inter-Parliamentary Union (IPU), "[Monthly ranking of women in national parliaments](#)", March 2023.

OECD States of Fragility, "[How fragile contexts affect the well-being and potential of women and girls](#)", September 2022.

UN Women Chapter 3, "[Women's participation and a better understanding of the political](#)", 2015.

World Bank, "Missed Opportunities : "[The High Cost of Not Educating Girls](#)", July 2018

MASSE SALARIALE DU SECTEUR PUBLIC¹

La masse salariale malienne a explosé pour atteindre un niveau qu'on n'avait pas vu depuis le début des années 90. Cette forte augmentation, qui limite l'espace budgétaire et pourrait accentuer les pressions inflationnistes, est susceptible d'engendrer des coûts d'opportunité considérables et d'avoir un effet néfaste sur la viabilité de la dette à moyen terme en raison du poids qu'elle fait peser sur le déficit primaire. Le présent document de la série Questions générales s'efforce d'établir la portée des récentes augmentations salariales, les facteurs à leur origine et leurs conséquences budgétaires et économiques. Il mène à la conclusion que des gels salariaux tous azimuts ralentiraient probablement à court terme la croissance de la masse salariale, mais qu'une telle mesure serait sur plan politique difficilement applicable. La mise en œuvre de réformes structurelles pour renforcer la gestion de la masse salariale est essentielle pour préserver à moyen terme la viabilité des finances publiques.

A. Évolution de la masse salariale et facteurs déterminants

1. La masse salariale du Mali est sur une trajectoire ascendante depuis plusieurs décennies et en pourcentage du PIB, elle atteint des sommets historiques et régionaux. La masse salariale est passée de 4,4 % du PIB en 2010 à 5,1 % en 2019, puis a bondi à 7,9 % en 2022, un niveau qui n'avait pas été observé depuis le début des années 90. Dans une perspective historique, la masse salariale malienne en proportion du PIB a toujours été inférieure à celle des pays pairs de la région. La forte augmentation amorcée en 2019 la situe maintenant au-dessus de la moyenne des pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de l'Afrique subsaharienne (ASS), de 5,8 % et 7,2 % respectivement. La part de la masse salariale imputable aux administrations locales n'a pas joué un rôle majeur dans l'augmentation générale. En revanche, celle imputable à l'administration centrale a augmenté de 22,6 % de 2021 à 2022. Aucune véritable corrélation n'a été établie entre l'évolution des salaires dans l'administration publique et une possible augmentation des compétences et de la performance des fonctionnaires. Ceux-ci bénéficient plutôt de mécanismes d'avancement automatique.

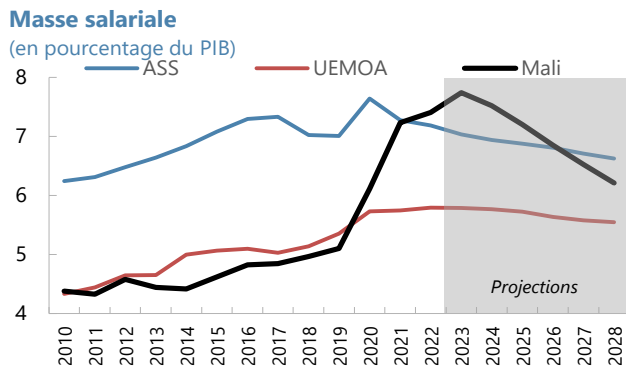
2. La forte augmentation des salaires pèse lourdement sur les perspectives budgétaires et pourrait accentuer les pressions inflationnistes. La masse salariale représentait en 2022 44,7 % des dépenses courantes et 55,2 % des recettes fiscales¹. Le ratio de la masse salariale aux recettes fiscales du Mali est supérieur à la moyenne des pays de l'UEMOA et de l'ASS (44,7 % et 51,3 % respectivement). En 2019, le pays a dépassé le plafond de 35 % du ratio de la masse salariale aux recettes fiscales imposé par l'UEMOA. L'importance des dépenses salariales par rapport aux dépenses courantes limite l'espace budgétaire consacré aux dépenses en capital et aux dépenses sociales prioritaires, et compromet la réalisation des plans budgétaires. De plus, les données internationales donnent à penser que si elle se poursuit, l'explosion de la masse salariale pourrait exercer des pressions à la hausse sur l'inflation des prix à la consommation, surtout si la croissance des salaires en vient à dépasser celle de la productivité (p. ex., Alvarez *et al.*, 2023, Mihaljek et Saxena, 2010). Même si les projections semblent annoncer une baisse constante du ratio de la

¹ Préparé par Youssouf Kiendrebeogo (FAD).

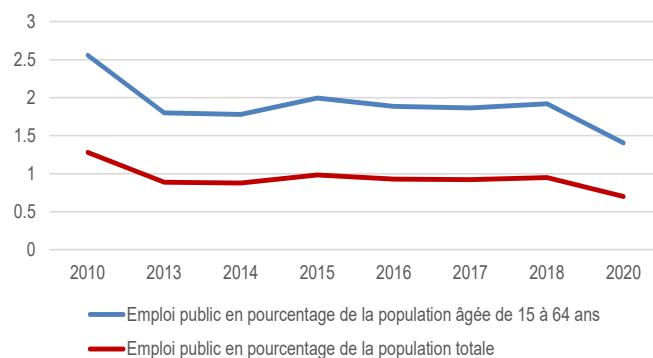
masse salariale au PIB à partir de 2023, en raison d'une croissance économique plus rapide, celui-ci demeurera malgré tout nettement au-dessus de la moyenne de l'UEMOA et de l'ASS jusqu'en 2025.

Graphique 1. Dynamique de la masse salariale au Mali

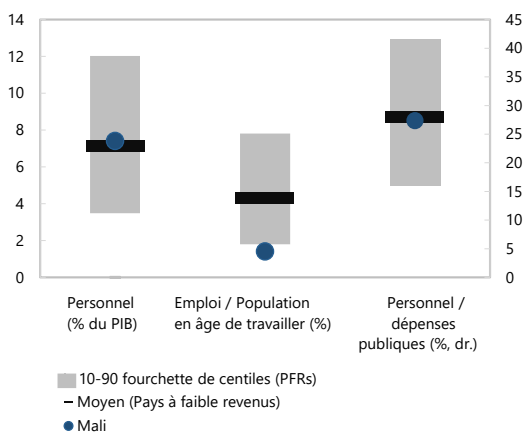
Masse salariale du secteur public



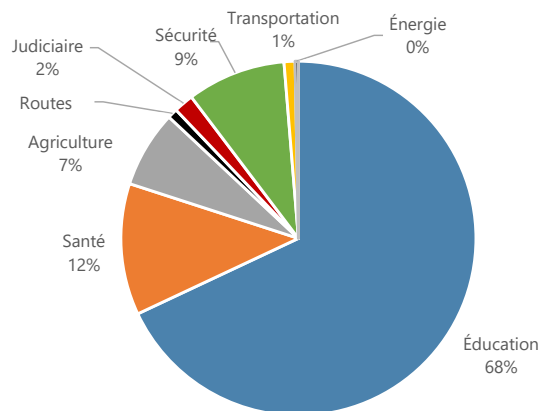
Emploi du secteur public



Masse salariale et emploi dans le secteur public



Masse salariale du secteur public, par secteur

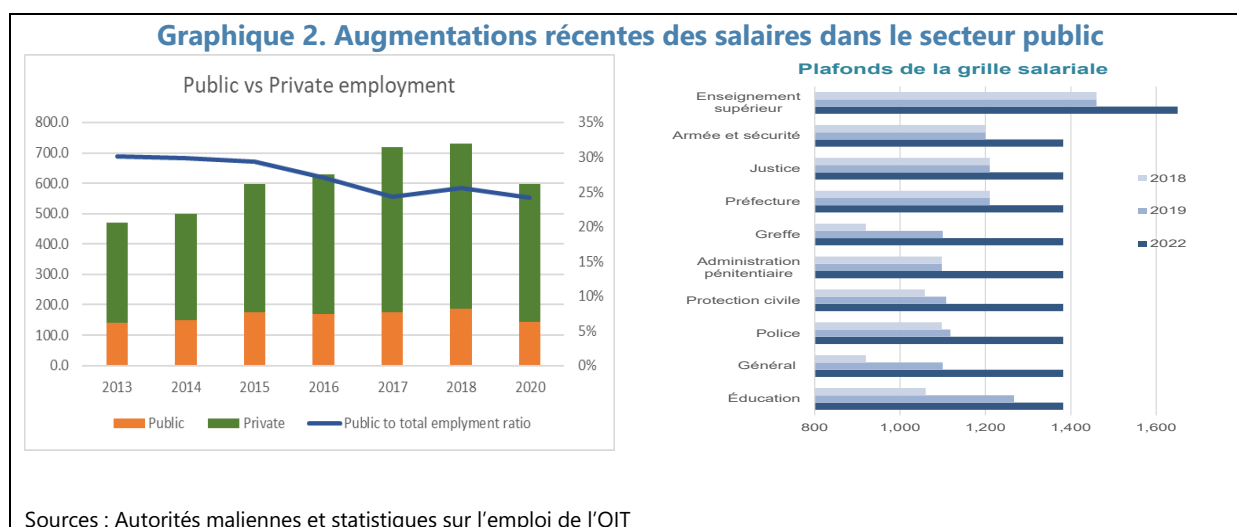


Sources : Autorités maliennes et outil d'évaluation des dépenses de FAD

3. La rémunération moyenne a joué un rôle majeur dans la poussée récente de la masse salariale, car l'emploi dans le secteur public a diminué en proportion de la population en âge de travailler. La baisse de ce dernier ratio est d'environ 1,2 point de pourcentage depuis 2010 (graphique 1). Le recrutement dans les secteurs prioritaires (particulièrement ceux de la sécurité et de l'éducation) a récemment augmenté en chiffres absolus (18,9 % de 2019 à 2022¹). Toutefois, à 1,9 %, le ratio de fonctionnaires par rapport à la population en âge de travailler demeure l'un des plus bas parmi les PFR (4,65 % en moyenne). De plus, l'emploi dans le secteur public a récemment ralenti par rapport à l'emploi dans le secteur privé et le ratio de l'emploi public à l'emploi total a glissé de 43,2 % en 2013 à 32 % en 2020 (graphique 2). L'augmentation de la masse salariale du secteur public découle de l'augmentation substantielle des salaires de base et des allocations

¹ Ces chiffres sont exprimés en termes nets et n'incluent pas le recrutement militaire. Le secteur de la sécurité est celui où le recrutement a connu la plus forte augmentation.

versées aux employés. Dans tous les segments du secteur public, le plafond de la grille salariale a augmenté de 2019 à 2022 et l'indice des salaires moyens a augmenté de 222 points. Les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire (284 points), du personnel des greffes des tribunaux et du parquet (282 points) et des fonctions générales (282 points) sont ceux dont le salaire a le plus fortement augmenté de 2019 à 2022. Toutefois, la part du lion de la masse salariale du secteur public revient au secteur de l'éducation où les professeurs du segment des études supérieures touchent les salaires les plus élevés. La prime salariale dans le secteur public a toujours été substantielle. Ainsi, les données d'une enquête sur l'emploi de 1991 démontrent qu'en moyenne, les salaires étaient à l'époque 31,9 % plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé (Lachaud, 1994)². Si l'on se fie aux résultats du recensement de 2015, il semble qu'un nombre considérable de travailleurs « fantômes » contribuent aussi à l'inflation de la masse salariale³.



4. Les revendications des fonctionnaires pour de meilleurs salaires ont mené à des négociations salariales « à la pièce » et à des augmentations salariales dans plusieurs secteurs.

Des hausses salariales ponctuelles sont parfois accordées à l'extérieur du processus budgétaire, ce qui teinte d'incertitude les prévisions des dépenses salariales. Suite à des revendications syndicales, le gouvernement a relevé l'âge de la retraite de 62 à 65 ans en 2019. Les syndicats et associations de jeunes ont par la suite exercé des pressions pour obtenir une augmentation des salaires et des embauches⁴. Les autorités ont d'abord réagi en concluant avec l'Union nationale des travailleurs du Mali en août 2019 une entente accordant aux fonctionnaires généralistes une augmentation de salaire de 20 %. La conclusion de cette entente a déclenché une vague de manifestations et de grèves organisées par les syndicats d'enseignants qui exigeaient une augmentation équivalente. Les salaires des enseignants ont donc été augmentés de plus de 33 % en 2020, et ces derniers sont désormais au nombre des fonctionnaires les mieux rémunérés. D'autres secteurs ont ensuite

² Il n'existe aucune donnée plus récente sur la prime salariale dans le secteur public du Mali.

³ Les travailleurs fantômes sont habituellement des retraités du secteur public ou des employés qui, même s'ils ont quitté leur emploi, continuent d'être payés indûment.

⁴ En raison de cette réforme des pensions, très peu de fonctionnaires ont pris leur retraite de 2019 à 2021.

revendiqué l'harmonisation des grilles salariales afin que tous les salaires au sein de l'administration publique soient au même niveau que ceux du secteur de l'éducation. En juin 2021, les fonctionnaires de tous les groupes ont obtenu une augmentation de salaire de 25 %. Les autorités se sont ensuite engagées à embaucher 8 600 employés par année de 2021 à 2026 et ont accepté d'amorcer l'harmonisation des primes et allocations. Ce processus a fait grimper la masse salariale de 157 milliards de francs CFA en 2022 (9,1 % des recettes fiscales). Du 17 au 22 octobre 2022, une conférence sociale (la première de l'histoire du pays) a été organisée afin de discuter d'un mécanisme de fixation des salaires dans la fonction publique et de conclure un pacte social sur le mode de fixation des salaires des fonctionnaires au cours des cinq années suivantes⁵.

B. Réformes immédiates et à plus long terme requises

5. Dans l'immédiat, le défi consiste à éviter que les réformes multiplient les hausses salariales ponctuelles et à rationaliser les primes et allocations, un enjeu sensible sur le plan politique. Un gel des salaires nominaux ralentirait probablement à la fois la croissance de la rémunération moyenne et celle de la prime salariale du secteur public. Il pourrait être combiné à une offre de rémunération concurrentielle ciblée et à des primes et allocations fondées sur la performance afin d'assurer une dotation satisfaisante dans les secteurs prioritaires.⁶ Il est vrai que des gels salariaux généralisés pourraient causer une diminution immédiate de la masse salariale de l'ordre de 1 à 2 points de pourcentage du PIB, comme on l'a observé en Côte d'Ivoire et au Sénégal, mais selon certaines études de cas nationales, ces mesures ne sont pas nécessairement si efficaces pour limiter la croissance à moyen terme de la masse salariale (FMI, 2016). La raison en est que ces gels perturbent parfois le marché du travail dans le secteur public en retardant la dotation des postes dans les secteurs prioritaires, ce qui peut finir par perturber la structure salariale en générant des demandes d'augmentation des allocations et des primes, comme on l'a observé en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Au Mali, un gel salarial tous azimuts serait contraire à l'entente issue de la conférence sociale et pourrait donc provoquer des troubles sociaux dans un environnement déjà fragile. Parmi les autres réformes susceptibles de stabiliser les ratios salariaux, mentionnons le plafonnement des augmentations salariales dans le secteur public pour y maintenir la rémunération à un niveau inférieur à celui de l'inflation, du PIB nominal, des recettes fiscales ou des salaires dans le secteur privé. Dans le cadre du programme précédent appuyé par la FEC, on s'était aussi efforcé de trouver des moyens pour que toute augmentation de la masse salariale s'accompagne d'une augmentation équivalente des recettes par des mesures fiscales précises. Par exemple, une réforme fiscale qui ferait augmenter le ratio des recettes fiscales au PIB d'un point de pourcentage générerait une baisse du ratio de la masse salariale aux recettes de près de 0,7 point de pourcentage, toutes choses égales par ailleurs. Une telle réforme contribuerait certes à une stabilisation du ratio de la masse salariale aux recettes fiscales, mais des problèmes d'exécution du budget pourraient compliquer sa mise en œuvre.

⁵ Cette conférence a réuni près de 500 acteurs de l'administration publique, des syndicats et du secteur privé qui se sont entendus sur 139 recommandations dont la mise en œuvre ne devrait pas avoir de retombées budgétaires importantes.

⁶ Les mesures de modération de la masse salariale doivent être bien ciblées au niveau sectoriel. Dans les PFRs, certains salaires devraient être fixés de manière à attirer et motiver le personnel.

6. À plus long terme, la mise en œuvre de réformes structurelles destinées à stabiliser la croissance des salaires nominaux et à renforcer la gestion de la masse salariale sera essentielle au maintien de la viabilité des finances publiques. Parmi les réformes structurelles possibles, mentionnons la mise en place d'arrangements institutionnels et sociaux pour assurer le contrôle, la supervision et la transparence du mécanisme de fixation des salaires⁷. En outre, l'amélioration du télépaiement de l'impôt et de la Gestion des Finances Publiques ainsi que l'intégration de la prise de décision salariale dans le cadre budgétaire peuvent contribuer à améliorer la viabilité budgétaire. Des données internationales démontrent que des arrangements de cette nature tendent à accroître l'efficacité du processus de formation des salaires et du processus d'embauche (FMI, 2014). Il a aussi été démontré que des réformes visant à resserrer les contrôles sur les primes et les allocations peuvent réduire considérablement les dépenses salariales du secteur public. De 2014 à 2019, l'Égypte a, par exemple, réduit la masse salariale de son secteur public de près de 3,5 points de pourcentage du PIB en resserrant les contrôles sur les primes et les allocations. Au Mali, ces éventuelles réformes structurelles devraient s'appuyer sur les résultats de la conférence sociale. L'accord issu de la conférence pourrait i) préparer le terrain à une gestion plus efficace de la masse salariale, grâce notamment à l'adoption d'un pacte de stabilité sociale, ii) harmoniser et rationaliser les allocations et les primes et iii) ⁸ ⁸. L'achèvement de l'étude prévue de la masse salariale constituera un jalon crucial du processus qui conduira à une compréhension plus poussée des facteurs qui contribuent à la croissance de la masse salariale et aux options possibles sur le plan des politiques publiques.

C. Conclusions et politiques recommandées

7. Dans les dernières années, la masse salariale a augmenté substantiellement et excède maintenant la norme de l'UEMOA. La rémunération moyenne est au nombre des facteurs clés qui ont fortement influé sur l'augmentation récente de la masse salariale et porté le ratio de la masse salariale du secteur public aux recettes fiscales à 55 %, ce qui est nettement supérieur au plafond de 35 % fixé par l'UEMOA. Cette forte augmentation du ratio de la masse salariale, plus particulièrement depuis 2019, a coïncidé avec les augmentations salariales obtenues par des syndicats de fonctionnaires dans le cadre de négociations salariales à la pièce. L'emploi public en proportion de la population en âge de travailler a en revanche diminué.

8. Des gels salariaux pourraient être efficaces à court terme, mais seraient difficiles à maintenir, d'où l'attrait de mesures structurelles à moyen terme. Même si des gels salariaux tous azimuts ralentiraient probablement la croissance de la masse salariale à court terme, ils seraient politiquement difficiles à mettre en œuvre dans le contexte actuel. Des réformes structurelles qui

⁷ Toutefois, la faible capacité des institutions maliennes est un obstacle considérable qui complique la mise en œuvre de telles réformes structurelles. L'assistance technique du FMI serait utile dans bon nombre des secteurs où des réformes s'imposent.

⁸ La Côte d'Ivoire a récemment adopté une stratégie à moyen terme dont l'objectif est d'améliorer la gestion de la masse salariale à moyen terme.

renforceraient la gestion de la masse salariale sont essentielles pour préserver à moyen terme la viabilité des finances publiques.

Bibliographie

Alvarez, J. A, Bluedorn, J. C., Hansen, N. H. Huang, Y. Pugacheva, E. Sollaci, A. (2023). Wage-Price Spirals: What is the Historical Evidence? IMF Working Paper No. 2022/221.

International Monetary Fund (IMF) (2014). *Fiscal Monitor—Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices*. Washington, DC, April.

International Monetary Fund (IMF) (2016). "Case Studies on Managing Government Compensation and Employment—Institutions, Policies, and Reform Challenges." Washington, DC.

Lachaud, J-P. (1994). Les écarts de salaires entre les secteurs public et privé en Afrique francophone: analyse comparative. In: *Économie & prévision*, n°116, 1994-5. *Économie de l'éducation*. pp. 89-118.

Mihaljek, D. and Saxena, S. (2010). Wages, productivity and "structural" inflation in emerging market economies. BIS papers 49, 53-7

ÉTUDE DIAGNOSTIQUE DE LA GOUVERNANCE¹

Le présent document de la série Questions générales donne un aperçu de la mission d'étude diagnostique par des experts du département fiscal et légal du FMI sur la gouvernance qui a eu lieu au début de 2021 et qui s'appuyait sur les trois piliers de la gouvernance : la règle de droit, l'administration fiscale et douanière, et la gestion des finances publiques. Le document évalue les progrès accomplis, cerne les principales lacunes et dresse une liste de mesures pour encadrer les réformes immédiates et à venir.

A. Contexte

1. Après sa nomination en octobre 2020, le gouvernement de transition a fortement insisté sur la nécessité d'une saine gouvernance. De nombreuses années de conflits armés intérieurs, d'insurrections terroristes, d'instabilité politique et de tourmente économique ont imposé un lourd tribut au pays et nuï à la progression des réformes. Le renforcement de la gouvernance et l'accélération de la lutte contre la corruption sont essentiels au rétablissement de la paix et de la sécurité au Mali. Les autorités ont pris des engagements importants pour le renforcement de la règle de droit et de justice dans le cadre du programme appuyé par la FEC de 2019 à 2022. La mission d'étude diagnostique de la gouvernance menée au début de 2021 a permis de jauger les progrès accomplis, de cerner les principales lacunes et de dresser une liste exhaustive des mesures requises pour encadrer les réformes immédiates et à venir. La mission au titre de l'article IV de mars 2023 a pris acte des progrès accomplis depuis l'étude diagnostique de la gouvernance de 2021.

2. L'étude diagnostique de la gouvernance s'est concentrée sur les trois grands piliers que sont la règle de droit, l'administration douanière et fiscale, et la gestion des finances publiques. Ces priorités recourent les principaux éléments du Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD) du pays, qui porte plus particulièrement sur les vulnérabilités du pays sur le plan de la corruption. S'appuyant sur les recommandations formulées, les autorités ont élaboré un plan d'action décider pour les guider dans le processus et mettre en place les bases d'une collaboration plus large et plus efficace au sein de l'administration publique et entre les autorités et la communauté internationale.

B. Règle de droit et Justice Impartiale

3. Le renforcement de la règle de droit, à travers une transparence judiciaire et juridique accrue et l'exemplarité dans la gestion de l'Etat, est essentiel pour le renforcement de la gouvernance au Mali (pilier 1). Selon le diagnostic 2021, cela entraînerait des gains rapides en matière de bonne gouvernance sans ajouter de pression significative sur les capacités administratives du pays. Des recommandations ont été formulées dans trois domaines : (i)

¹ Préparé par Peter Kovacs.

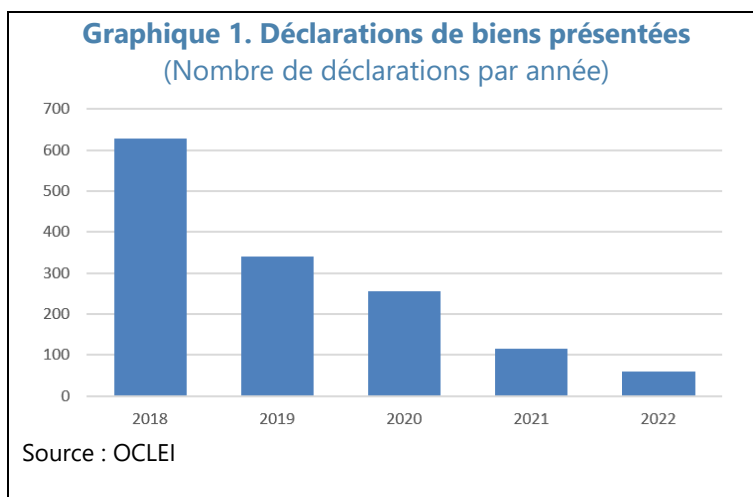
l'amélioration du cadre juridique de lutte contre la corruption, (ii) le renforcement de la règle de droit, et (iii) la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBC/FT).

4. Le renforcement du cadre de déclaration des biens, notamment en donnant à l'OCLEI le pouvoir d'agir, demeure essentiel au progrès des réformes de lutte contre la corruption.

Certaines mesures législatives essentielles ont déjà été prises, mais la mise en œuvre des lois et l'application des sanctions demeurent hésitantes. Selon l'OCLEI (*Office central de lutte contre l'enrichissement illicite*), l'organisme sur qui repose la déclaration des biens, le taux de conformité a diminué ces dernières années (graphique). Même si les lois adoptées prévoient des pénalités en cas de non-conformité, aucune sanction n'a été imposée depuis la fondation de l'OCLEI en 2017. L'incapacité de l'OCLEI, faute des pouvoirs nécessaires, d'ordonner la saisie ou le gel des biens soupçonnés de venir d'un enrichissement illicite est au nombre des principales lacunes détectées par la mission d'étude diagnostique et est le principal facteur qui empêche l'organisme de s'acquitter de son mandat de lutte à la corruption. La mission a donc recommandé que les capacités et les moyens de l'OCLEI soient renforcés en donnant une formation spécialisée à son personnel et en lui donnant des pouvoirs à la mesure de ses responsabilités. Pour l'immédiat, la mission a recommandé que les hauts responsables du gouvernement donnent l'exemple et soient tenus de déclarer leurs biens, et que l'OCLEI publie régulièrement le pourcentage de conformité parmi les hauts dirigeants de l'État.

5. Au mois de mars 2023, les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations demeuraient limités.

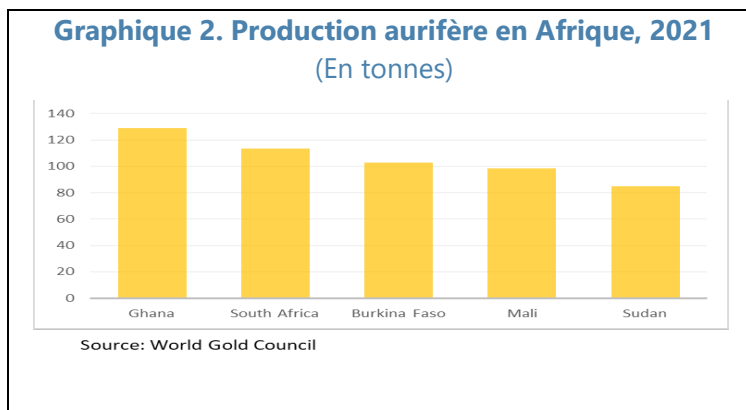
L'OCLEI ne dispose toujours pas des pouvoirs requis pour imposer des sanctions malgré la baisse de conformité aux exigences de déclaration des biens. Les autorités travaillent actuellement à l'élaboration d'une stratégie exhaustive de lutte à la corruption qui servirait de document directeur pour la mise en place d'un cadre plus efficace de déclaration des biens. Toutefois, aucun échéancier n'a été fixé en ce qui concerne l'élaboration de la stratégie et l'OCLEI ne participe pas directement au processus.



6. Le Mali est l'un des plus importants producteurs d'or d'Afrique. Son secteur minier est donc exposé à des risques élevés de corruption.

Le pays est membre de l'Initiative pour la transparence dans les industries d'extraction (EITI) depuis 2007 et des mesures ont été prises pour améliorer la gouvernance. Toutefois, de nombreux problèmes persistent. Les

contrats miniers ne sont pas publiés et de manière générale, le public a accès à une information très limitée. Les résultats des audits effectués par le Bureau du vérificateur général (BVG) soulèvent des questions sur le manque de surveillance du secteur minier. Les réformes devraient se concentrer sur la publication des contrats miniers et des permis, et sur la tenue d'enquêtes sur les allégations d'irrégularités financières et autres détectées par le BVG dans ce secteur. Les résultats des enquêtes devraient être publiés. L'identité des bénéficiaires effectifs des sociétés à qui sont adjugés les marchés publics devrait être communiquée de manière plus transparente, ce qui réduirait substantiellement les risques de corruption. La Direction générale des marchés publics a créé un site internet où est maintenant publiée de l'information sur les marchés dont la valeur dépasse un certain seuil. Les données sur les bénéficiaires effectifs sont encore difficiles à obtenir, mais certains progrès ont été accomplis dans la collecte d'information sur ceux qui contrôlent les sociétés à qui ont été adjugés les contrats liés à la COVID-19.



7. Au Mali, le manque de transparence, l'analyse inefficace des risques, le manque de supervision et l'absence de sanctions créent des risques importants de blanchiment de capitaux (BC) et de financement du terrorisme (FT). En mars 2023, le pays figurait sur la liste grise du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) qui regroupe les pays faisant l'objet d'une surveillance plus étroite et tenus d'élaborer un plan d'action les engageant à fournir certains livrables dans des délais précis. L'absence de transparence dans les secteurs extractifs augmente considérablement les risques de BC et de FT. Parmi les problèmes mis en évidence par la mission, mentionnons le faible taux de signalement des transactions douteuses, la qualité des signalements, l'incertitude qui plane sur l'organisme responsable d'enquêter sur les activités suspectes, l'absence de coordination entre les différents organismes d'application de la loi et leur incapacité à assurer efficacement le traçage des biens et à les confisquer. Les progrès accomplis dans le règlement des lacunes de la LBC/FT sont limités en raison du coup d'État militaire survenu en 2020 et de la pandémie de COVID-19 ainsi qu'en raison des ressources limitées et de la faible capacité institutionnelle.

8. Malgré ces lacunes, les autorités ont, ces dernières années, pris des mesures pour mettre en œuvre les recommandations du GAFI. L'une des premières a consisté à procéder, avec l'aide de la Banque mondiale, à une évaluation nationale des risques (ENR) pour répertorier les secteurs les plus exposés. Un programme de sensibilisation et de formation a été conçu pour faire

connaître les résultats de l'ENR. Sur les 27 mesures définies dans le plan d'action du GAFI, 4 ont été mises en place intégralement, 19 l'ont été en partie et 4 demeurent à mettre en œuvre. Les quatre mesures dont la mise en œuvre n'est pas encore commencée sont les évaluations sectorielles des risques (surtout celle du secteur minier), la mise en place de sanctions efficaces en cas de violation des règles sur la LBC/FT, la correction des lacunes de la réglementation de la LBC/FT et la diffusion des listes de sanctions de l'ONU afin de favoriser leur mise en œuvre. La supervision des entités non financières demeure aussi anémique. Les examens à venir du GAFI en mai et septembre 2023 constitueront des étapes importantes des efforts déployés par le Mali pour ne plus figurer sur la liste grise.

C. Administration fiscale et douanière

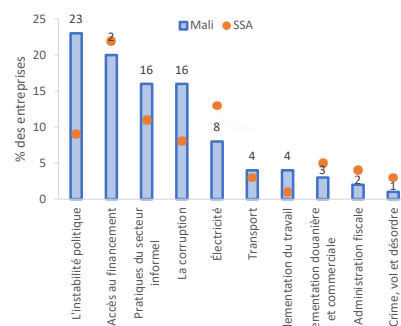
9. L'amélioration de l'administration fiscale et douanière (pilier 2) pourrait à la fois accroître les recettes et assainir l'environnement des affaires.

Selon le diagnostic, des multiples exonérations fiscales accordées en dehors du cadre budgétaire et gérées manuellement nuisent à la traçabilité et ouvrent la porte à la corruption. Ce processus opaque échappe au contrôle du Parlement et dans les secteurs en cause, donne lieu à des négociations directes entre des groupes importants et les autorités. Parmi les autres difficultés, mentionnons la complexité et le caractère discriminatoire des règles de calcul de certains impôts, l'absence de voies de recours efficaces qui crée un déséquilibre entre les droits des utilisateurs et les pouvoirs des administrateurs, et la non-inclusivité du processus de rédaction et d'adoption des lois fiscales et douanières. L'utilisation — limitée des outils informatiques pour mettre en place un système automatisé de gestion des risques (pour améliorer la planification et la sélectivité des contrôles fiscaux et douaniers) empêche le traitement équitable des importateurs et des contribuables dans un contexte où les mécanismes de règlement des litiges ne sont pas impartiaux.

10. Les systèmes d'intégrité et de responsabilisation des administrations fiscale et douanière doivent être renforcés.

La mission a insisté sur la nécessité pour le Mali de se doter d'un système national qui garantira le respect des règles d'intégrité et préviendra la corruption et d'autres atteintes à l'intégrité au sein des administrations fiscale et douanière. L'efficacité des structures de contrôle interne laisse à désirer, tandis que la désuétude des procédures et des compétences informatiques relativement faibles empêchent la détection des comportements déviants même si des technologies existantes permettraient de le faire. Le pays doit acquérir des capacités d'audit interne et investir davantage de ressources dans le bureau de contrôle interne afin de détecter la corruption et d'améliorer le système de contrôle interne.

Graphique 3. Analyse comparative des dix principales contraintes de l'environnement des affaires



Sources : Banque mondiale, calculs des services du FMI

D. Gestion des finances publiques

11. Selon la mission d'étude diagnostique de 2021, le renforcement de la supervision des entreprises d'État était au nombre des principaux éléments nécessaires à l'amélioration de la gestion des finances publiques (pilier 3). Une analyse des rapports récents du BVG révèle que près de 87 % de toutes les pertes observées dans les finances publiques sont imputables aux entreprises et sociétés d'État. Les autorités ont échoué à assurer la viabilité financière et l'exploitation efficace des grandes entreprises d'État. La mission insistait sur la nécessité de s'attaquer en priorité à la supervision exercée sur les entreprises d'État, un processus déjà engagé avec l'aide de la Banque mondiale. Parmi les autres mesures nécessaires, mentionnons l'amélioration de la transparence des entreprises d'État par la publication de leurs états financiers annuels et de rapports d'audit, le cas échéant. Un groupe de surveillance des entreprises d'État a été constitué au sein du ministère des Finances et ce groupe a conclu des contrats de performance avec les plus importantes entreprises d'État.

12. Les progrès de la numérisation faciliteront autant la réforme des administrations fiscale et douanière que celle de la gestion des finances publiques. La modernisation du contenu des sites internet des administrations fiscale et douanière pourrait être au cœur d'une stratégie de communication numérique destinée à rehausser la qualité de l'information communiquée aux utilisateurs, à sensibiliser le public, à améliorer l'accès, à accroître la transparence et à assainir le climat des affaires. La refonte du site web de l'administration fiscale souligne les progrès accomplis à cet égard. L'absence de lien direct entre les systèmes de gestion de l'impôt et des douanes, et le système de gestion de l'information du Trésor empêche une comptabilisation efficace et exacte des activités des organismes de perception des recettes et du Trésor. Depuis lors, en partie grâce à l'assistance technique du FMI, les systèmes respectifs sont devenus interconnectés et permettent le partage de données entre ces administrations. Les procédures papier demeurent répandues. Les déclarations et procédures papier sont en effet encore la norme dans le Code douanier et les déclarations électroniques demeurent facultatives. Depuis lors, pour les grandes et moyennes entreprises, les déclarations électroniques ont été entièrement mises en œuvre et les déclarations et procédures internes sont devenues entièrement électroniques dans l'administration fiscale et douanière. Du côté des dépenses, on estime que les procédures papier en place sont complexes et créent des risques de perte et de falsification de documents. L'accélération de la numérisation des procédures de gestion des finances publiques figurait au nombre des grandes priorités recommandées par la mission d'étude diagnostique, y compris la mise en place prioritaire d'un lien entre les différents systèmes et de procédures informatisées de traitement des marchés publics.

IMPORTANCE DES AJUSTEMENTS STOCKS-FLUX AU MALI ET FACTEURS CONNEXES¹

Les ajustements stocks-flux (opérations extrabudgétaires et « en dessous de la ligne » qui ne sont pas des dépenses ou des recettes standard) ont ajouté 9 points de pourcentage au ratio de la dette au PIB au Mali ces 10 dernières années, ce qui représente tout juste un peu moins du tiers de l'augmentation totale de la dette publique au cours de la même période. Malgré l'importance de ces ajustements stocks-flux, leurs causes sont mal comprises. Un certain nombre de mesures pourraient être prises pour réduire le volume d'ajustements stocks-flux ou à défaut, pour accroître la transparence et exercer une surveillance qui améliorerait la prise des décisions budgétaires.

A. Données de base sur la dynamique de la dette et les ajustements stocks-flux au Mali

1. La dette publique malienne suit une trajectoire ascendante depuis un certain temps. Le ratio de la dette au PIB a doublé au cours des 10 dernières années pour atteindre 52,5 % en 2022. L'augmentation de la dette intérieure au cours de cette période est particulièrement frappante : à moins de 5 % du PIB en 2013, elle se situait à 25,2 % en 2022. La dette extérieure a aussi augmenté à 27,3 % du PIB en 2022, mais par rapport à 21,5 % dans ce cas. Cette tendance explique en partie que le pays ait délaissé les emprunts multilatéraux et bilatéraux hautement concessionnels pour se tourner plutôt vers le très coûteux marché des titres de créance à court terme.

2. L'augmentation de la dette publique a été particulièrement marquée ces dernières années en raison des chocs essuyés par le Mali. Mentionnons entre autres les sanctions régionales et mondiales, la pandémie de COVID-19 et ses stigmates, les conséquences de la guerre en Ukraine ainsi que les événements climatiques extrêmes de plus en plus fréquents, autant de facteurs qui ont accentué des difficultés économiques et sociales de longue date. Le Mali n'a pas non plus été épargné par les problèmes intérieurs, notamment d'insécurité et d'instabilité politique.

3. L'augmentation de la dette publique du Mali est en partie imputable aux « ajustements stocks-flux » (ASF). Les ASF représentent toutes les opérations extrabudgétaires et « en dessous de la ligne » qui ne sont pas comptabilisées comme des dépenses et des recettes standard. Même s'ils ne figurent pas dans l'enveloppe budgétaire normale, ces ajustements doivent être financés. Lorsqu'ils sont positifs, la dette augmente à un rythme plus rapide que celui qu'exigerait normalement le déficit budgétaire et dans un tel cas, le déficit budgétaire ne représente plus fidèlement les besoins de financement du pays.

¹ Préparé par Peter Kovacs et Luc Tucker.

B. Causes possibles des ajustements stocks-flux

4. En général, plusieurs raisons peuvent expliquer l'incohérence entre le déficit budgétaire et l'évolution de la dette publique, c.-à-d. la présence d'ASF non nuls. En voici quelques-uns :

- **différences dans la couverture institutionnelle** des comptes budgétaires et des statistiques de la dette ;
- **utilisation concurrente de la comptabilité de caisse et de la comptabilité d'exercice pour différentes transactions**, ce qui crée une incohérence entre la dette comptabilisée selon la comptabilité de caisse et le déficit calculé selon la comptabilité d'exercice ;
- **effets de l'évaluation des biens**, par exemple, fluctuations du taux de change qui créent un décalage entre les emprunts extérieurs et l'évolution du stock de la dette extérieure mesurée en monnaie locale ;
- **évolution des actifs financiers** à la suite de privatisations ou d'accumulation/d'épuisement des dépôts de l'État ;
- **opérations extrabudgétaires et fonds hors budget** qui peuvent mener à des emprunts publics qui échappent au périmètre du budget de l'administration centrale ;
- **dettes éventuelles, y compris les garanties données par l'État**, qui ne figurent pas dans le déficit budgétaire tant qu'elles ne se matérialisent pas et tant qu'elles ne génèrent pas un besoin de financement. Ces éléments de passif pourraient inclure la recapitalisation de banques ou d'entreprises d'État.

5. La compréhension des causes des ASF et la diminution de leur fréquence contribueraient à assurer la viabilité de la dette. Les limites des données rendent souvent ce processus difficile cependant. Il arrive fréquemment qu'il soit impossible de bien cerner les différents facteurs qui contribuent aux ASF observés ou de prédire l'importance future éventuelle des ASF ; il est donc d'autant plus difficile pour l'administration publique de concevoir des politiques budgétaires susceptibles d'assurer la viabilité de la dette.

C. Importance des ajustements stocks-flux au Mali et incidences sur la dette publique

6. Les ASF ont fortement varié au Mali ces 10 dernières années, mais sur l'ensemble de la période, ils ont contribué à l'augmentation de la dette publique. En 2014, les ASF représentaient -2,5 % du PIB. Le déficit global cette année-là était de 2,9 % du PIB, mais le déficit budgétaire réel, y compris les ASF, n'était que de 0,4 % du PIB. À l'inverse, en 2019 et en 2020, les ASF étaient positifs et représentaient plus de 3 % du PIB. Même si les déficits globaux étaient alors de 1,7 % et 5,4 % du PIB respectivement, les déficits budgétaires réels, en incluant les ASF, étaient de 5 % et de 8,4 % du

PIB respectivement. En moyenne, sur l'ensemble des 10 dernières années, les ASF sont positifs à tout juste un peu moins de 1 % du PIB².

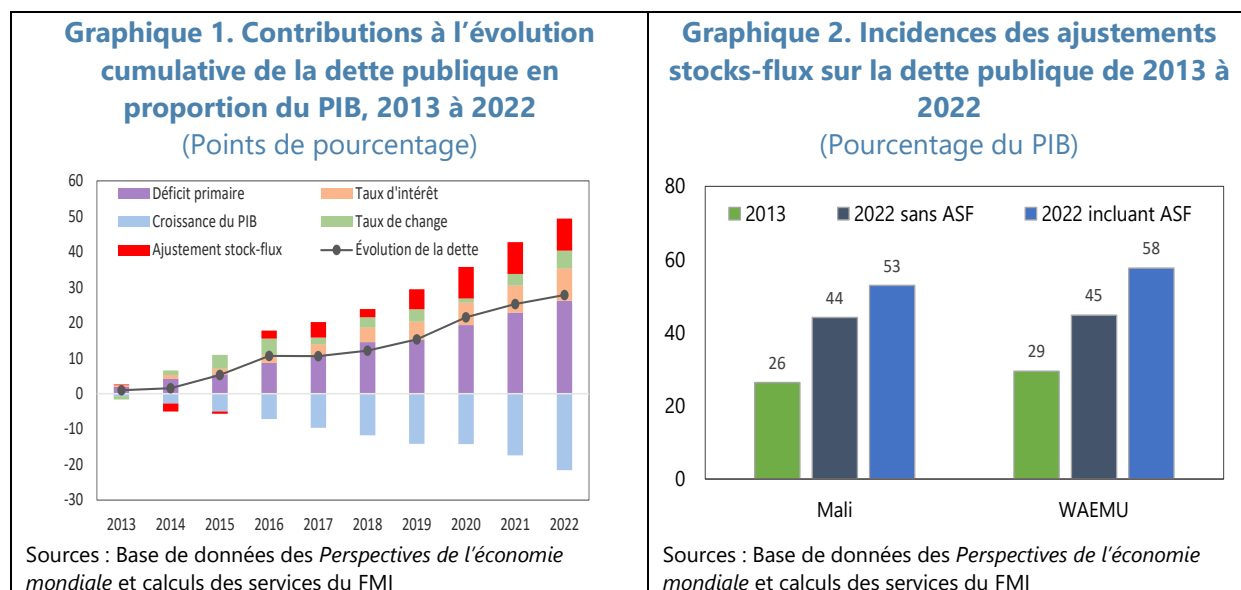
7. Il n'est pas simple de définir les causes des ASF. Le changement de la base de données sur la dette a peut-être contribué à leur augmentation depuis 2016. Dans certains cas, le changement de base de données a fait en sorte que les décaissements sur les prêts extérieurs ont été perçus et comptabilisés après l'année d'obtention des prêts, d'où l'augmentation de la dette en suspens pour ces années. Ce phénomène a peut-être aussi été accentué par les problèmes de communication avec les pays donateurs et de collecte et de communication des données sur la dette au moment opportun causés par les restrictions liées à la COVID-19.

8. L'augmentation de la dette publique du Mali est surtout attribuable à des déficits budgétaires primaires persistants, mais l'effet des ASF est loin d'être négligeable. Sur les 28 points de pourcentage d'augmentation du ratio de la dette au PIB ces 10 dernières années, 9 sont imputables aux ASF, soit tout juste un peu moins du tiers (graphique 1). Le rôle des ASF a été encore plus important ces dernières années. Depuis 2018, le ratio de la dette publique au PIB a augmenté de 16 points de pourcentage dont 7 sont imputables aux ASF, soit plus de 40 % de l'augmentation totale.

9. Les ASF sont aussi importants dans un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne et particulièrement dans la région de l'UEMOA. Par exemple, les ASF médians se sont situés en moyenne à 1,1 % du PIB en Afrique subsaharienne (ASS) de 2013 à 2019³. Pendant la pandémie, la médiane des ASF en ASS était encore plus élevée, se situant en moyenne à 1,5 % du PIB. Dans la région de l'UEMOA, certains pays ont déclaré des ASF considérables, bien qu'il y ait à ce chapitre une forte hétérogénéité entre les pays. En Guinée-Bissau et au Sénégal, par exemple, les ASF ont ajouté 20 points de pourcentage au ratio de la dette publique sur la période de 10 ans terminée en 2022, mais au Burkina Faso et au Niger, ils n'ont ajouté que 5 points de pourcentage ou moins. Dans l'ensemble de la région de l'UEMOA, les ASF ont ajouté 13 points de pourcentage aux ratios de la dette publique au cours de la période (graphique 2). Les pays de l'UEMOA qui initialement, avaient une dette plus importante, ont accumulé davantage d'ASF au fil du temps, ce qui laisse croire que si le ratio de la dette publique du Mali continue d'augmenter, les ASF pourraient compromettre encore plus la santé future des finances publiques.

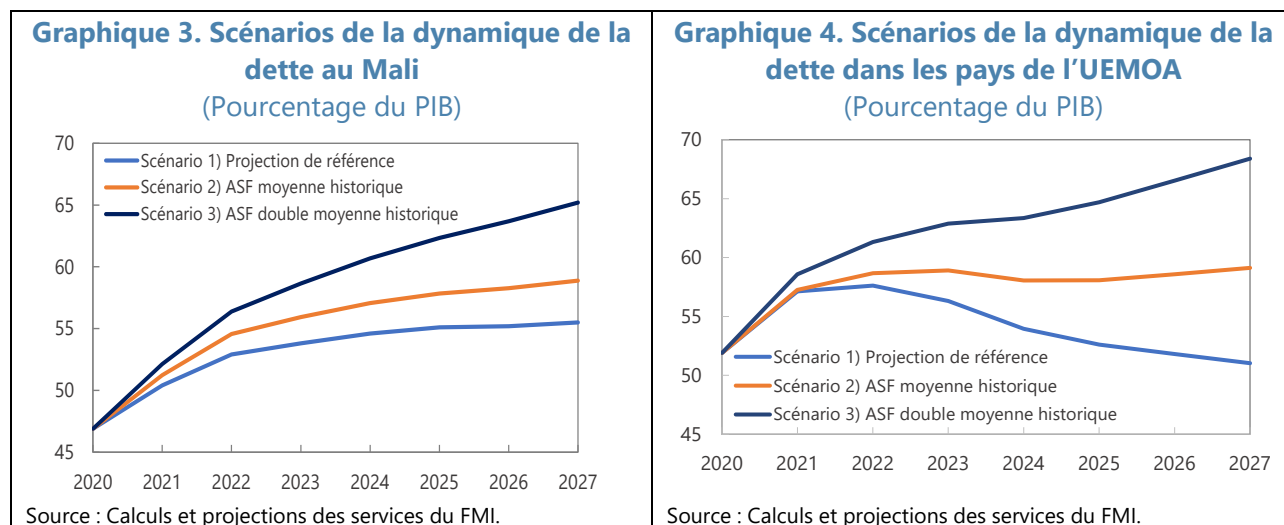
² D'autres estimations de cette moyenne historique citées dans le rapport des services du FMI et dans l'évaluation de la viabilité de la dette correspondent aux estimations des services du FMI fondées sur des versions antérieures des données de la période de 10 ans terminée en 2021.

³ UEMOA, document de la série Questions générales (19 janvier 2023) : [Revamping the WAEMU Fiscal Framework](#).



10. Dynamique de la dette selon d'autres hypothèses relatives aux ajustements stocks-flux. Deux scénarios peuvent être utilisés pour tenter d'illustrer la trajectoire probable de la dette publique malienne : un scénario où les futurs ASF sont conformes aux moyennes historiques et un autre où ils sont plus importants que par le passé. Bien que la projection de base de la dette publique du Mali tienne pour acquis qu'il n'y a pas d'ASF, il est possible d'établir deux autres scénarios où 1) les ASF restent au niveau de leur moyenne historique (0,9 % du PIB) et 2) les ASF atteignent le double de leur moyenne historique (1,8 % du PIB). Les deux scénarios tiennent pour acquis que le déficit budgétaire reviendra au plafond de 3 % fixé par l'UEMOA d'ici 2026, ce qui est conforme à la projection de base.

11. Ces scénarios démontrent que les ASF pourraient propulser la dette publique sur une trajectoire ascendante, tant au Mali que dans l'ensemble des pays de l'UEMOA. Dans le premier scénario, le ratio de la dette au PIB du Mali serait de 3,5 points de pourcentage plus élevé en 2027 que la projection de référence et atteindrait près de 60 % du PIB (graphique 3). Si les ASF augmentent au double de la moyenne historique, la dette atteindrait alors plus de 65 % du PIB et se rapprocherait du plafond de la dette fixé à 70 % du PIB pour la région de l'UEMOA, et ce, d'ici 2027. Dans l'ensemble de la région de l'UEMOA, si les ASF devaient doubler par rapport à leur moyenne historique, il faudrait s'attendre à ce que le ratio de la dette au PIB augmente à moyen terme comparativement aux prévisions de référence qui annoncent plutôt une baisse (graphique 4).



D. Conséquences et recommandations

12. Les ajustements stocks-flux contribuent de manière appréciable à l'accumulation de la dette au Mali, un problème présent dans d'autres pays de l'UEMOA. Malgré leur importance, on comprend mal les causes des ASF en raison des limites des données dont on dispose et de l'absence de surveillance et de communication systématique de l'information. Pour assurer la viabilité de la dette, il serait crucial de comprendre l'origine des ASF et d'intégrer les ASF potentiels aux décisions sur les politiques budgétaires.

13. De plus, vu l'importance des ASF et leur hétérogénéité d'un pays à l'autre de l'UEMOA, le déficit budgétaire donne une image incomplète de la rigueur budgétaire des différents pays membres. En adoptant pour les pays de la région des objectifs de déficit qui tiennent uniquement compte des politiques budgétaires « au-dessus de la ligne », on crée des inégalités de traitement entre les différents pays. Par exemple, un pays pourrait être reconnu comme respectant les règles budgétaires malgré d'importants ASF tandis qu'on pourrait considérer un autre pays en contravention avec les règles en raison d'un important déficit qui serait couplé à des ASF inférieurs, même si au total, le ratio de la dette publique au PIB a évolué de manière semblable d'une année à l'autre dans les deux pays. À défaut d'exercer une surveillance et un contrôle appropriés sur les ASF, la crédibilité et l'efficacité des règles budgétaires de l'UEMOA pourraient être gravement entachées.

14. Plusieurs mesures peuvent être prises pour réduire la fréquence des ASF ou pour en améliorer la surveillance :

- **Les autorités devraient définir tous les facteurs qui contribuent à l'accumulation de la dette et les rendre publics**, y compris les opérations « en dessous de la ligne » ou extrabudgétaires. On devrait par exemple mettre en place un processus systématique de rapprochement des comptes budgétaires et des comptes de la dette, de préférence en établissant un lien entre le système budgétaire et celui de comptabilisation de la dette.

- **Les normes et pratiques comptables pourraient être améliorées et harmonisées à l'échelle régionale.** On pourrait notamment mettre en œuvre intégralement dans toute la région la norme GFSM 2001/14 conformément à la directive de l'UEMOA sur les statistiques budgétaires. Il importe d'appliquer une couverture institutionnelle uniforme des différentes opérations mentionnées précédemment et des opérations « en dessous de la ligne ». L'usage plus répandu de la comptabilité d'exercice pourrait également contribuer au traitement uniforme de toutes les opérations.
- **Les garanties accordées par l'État et les autres risques budgétaires devraient faire l'objet d'un suivi et être systématiquement communiqués.** Cette mesure exigerait une supervision plus rigoureuse des entreprises d'État, en limitant notamment leurs opérations quasi budgétaires.
- **Les ASF devraient être pris en compte dans le processus budgétaire et dans le cadre budgétaire à moyen terme.** La crédibilité des stratégies budgétaires en serait rehaussée.
- **Les autorités doivent s'efforcer d'empêcher l'accumulation d'arriérés de dépenses** et établir des plans de règlement pour réduire les arriérés passés.

15. Finalement, il importe de souligner qu'au Mali, il ne suffira pas de réduire les ASF pour assurer la viabilité de la dette. Comme le déficit budgétaire contribue plus fortement à la dette au Mali que dans tout autre pays de l'UEMOA, un important exercice de consolidation budgétaire demeure essentiel pour inverser la tendance. À défaut, les faiblesses liées à la dette pourraient s'aggraver.

E. Conclusion

16. Les ASF ont fortement contribué à l'augmentation de la dette publique du Mali ces 10 dernières années, mais la compréhension des causes de ces ASF reste limitée et aucune surveillance systématique des ASF n'est assurée. L'analyse des scénarios démontre que si les ASF restent au niveau de leur moyenne passée au Mali et si les autorités s'en tiennent à leurs plans budgétaires actuels, la dette publique augmentera à moyen terme pour atteindre près de 60 % du PIB d'ici 2027. Un certain nombre de mesures pourraient être prises pour réduire la fréquence des ajustements stocks-flux en s'assurant que les dépenses sont comptabilisées dans le déficit budgétaire chaque fois que c'est possible. Une transparence accrue et une surveillance plus étroite seraient également bénéfiques.