FERDI
CHAIRE SAHEL

G5 Sahel
SECURITE ET DEVELOPPEMENT

ÉTUDE SUR LES DÉPENSES DE SÉCURITÉ ET LEURS EFFETS D'ÉVICTION SUR LE FINANCEMENT DES DÉPENSES DE DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS DU G5 SAHEL

Décembre 2020

ÉTUDE SUR
LES DÉPENSES DE SÉCURITÉ
ET LEURS EFFETS D'ÉVICTION
SUR LE FINANCEMENT
DES DÉPENSES DE DÉVELOPPEMENT
DANS LES PAYS DU G5 SAHEL

Table des matières

Résumé exécutif 27

Introduction 35

PARTIE 1- Revue de littérature 37

1 Introduction 39

2 Dépenses militaires et dépenses de développement : un débat non tranché sur l'effet d'éviction 40

2.1 Le concept d'effet d'éviction lié aux dépenses publiques 40

2.2 L'effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité 41

2.2.1 La théorie de l'arbitrage entre le beurre et les armes (*butter and guns theory*) 41

2.2.2 Très peu d'études concernent les pays sahéliens 46

2.2.3 Des approches méthodologiques variées 46

2.2.4 La prise en compte de la source de financement : Endettement, aide au développement et fiscalité 49

3 Définition du concept des dépenses de développement, des dépenses de sécurité et bases de données associées 50

3.1 Dépenses de développement 50

3.2 Dépenses de sécurité 52

3.2.1 Définition 52

3.2.2 Données 55

4 Terrorisme 57

4.1 Définition 57

4.2 Le terrorisme dans la littérature 58

4.3 Les données disponibles 59

4.4 Terrorismes et dépenses militaires : une relation abordée dans les deux sens de causalité 60

5 Conclusion de la partie 1 62

Références citées dans la revue de littérature 63

Annexes de la partie 1 67

5.1 Annexe 1 : Formulaire de demande de données de défense des Nations Unies aux Etats 67

5.2 Annexe 2 : Liste des travaux liant dépenses militaires et dépenses sociales 69

PARTIE 2 - Examen des données internationales de dépenses de sécurité des pays du G5 Sahel et dans le monde 71

1 Source relativement fiable de données sur les dépenses de sécurité 73

2 Evolution des dépenses militaires dans les pays du G5 et dans le monde 74
2.1 En volume et par tête 74
2.2 Effort budgétaire 77
3 Evolution comparée des dépenses publiques, des dépenses militaires et des dépenses de santé et d'éducation (US $ constants 2010) dans les pays du G5 Sahel 80
4 Conclusion de la partie 2 83
PARTIE 3 - Analyse descriptive longitudinale des dépenses de sécurité et des dépenses de développement dans les pays membres du G5 Sahel 85
1 Introduction 87
2 Méthodologie 88
2.1 Méthodologie de la collecte et du classement des données 88
2.1.1 Des données internationales insuffisantes pour un bon diagnostic 88
2.1.2 Nomenclature des dépenses de sécurité et des dépenses de développement et des ministères où celles-ci sont exécutées 90
2.1.3 Des données complémentaires 91
2.1.4 La collecte des données 91
2.2 Méthodologie de l'analyse statistique des données 93
2.2.1 Une comparaison de l'évolution annuelle des dépenses de sécurité et de développement 93
2.2.2 Une comparaison des différentes étapes budgétaires 94
3 Synthèse de la comparaison entre dépenses sécuritaires et dépenses de développement pour l'ensemble des pays du G5 95
3.1 Un niveau d'insécurité élevé et croissant 95
3.2 Les dépenses sécuritaires augmentent avec l'insécurité 100
3.3 Comparaison des dépenses sécuritaires et de développement 103
3.3.1 Analyse au niveau agrégé du G5 103
3.3.2 Analyse par pays 107
3.4 Un effet d'éviction possible pour chaque pays du G5 110
Références de la partie 3 113
Annexes de la partie 3 : Analyses pays 115
A Burkina Faso 115
A.1 Évolution du budget de référence 115
A.2 Analyse descriptive des données de dépenses sécuritaires collectées 117
A.2.1 Ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure 117
A.2.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure 123

A.3 Analyse descriptive des données de développement collectées 124
A.3.1 Ordonnancement des dépenses de développement 124
A.3.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de développement 131
A.4 Comparaisons des différents types de dépenses au Burkina Faso 134
A.4.1 Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement 134
A.4.2 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses de défense/sécurité et celles de développement 137
A.4.3 Synthèse par année 140
B Mali 147
B.1 Évolution du budget de référence 147
B.2 Analyse descriptive des données de dépenses sécuritaires collectées 149
B.2.1 Ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure 149
B.2.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure 155
B.3 Analyse descriptive des données de développement collectées 157
B.3.1 Ordonnancement des dépenses de développement 157
B.3.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de développement 163
B.4 Comparaisons des différents types de dépenses au Mali 166
B.4.1 Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement 166
B.4.2 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses de défense/sécurité et celles de développement 170
B.4.3 Synthèse par année 173
C Mauritanie 179
C.1 Évolution du budget de référence 179
C.2 Analyse descriptive des données de dépenses sécuritaires collectées 181
C.2.1 Ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure 181
C.2.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure 187
C.3 Analyse descriptive des données de développement collectées 189
C.3.1 Ordonnancement des dépenses de développement 189
C.3.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de développement 196
C.4 Comparaisons des différents types de dépenses en Mauritanie 198

C.4.1 Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement 198
C.4.2 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses de défense/sécurité et celles de développement 202
C.4.3 Synthèse par année 206
D Niger 213
D.1 Evolution du budget de référence 213
D.2 Analyse descriptive des données de dépenses sécuritaires collectées 216
D.2.1 Ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure 216
D.2.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure 221
D.3 Analyse descriptive des données de développement collectées 223
D.3.1 Ordonnancement des dépenses de développement 223
D.3.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de développement 230
D.4 Comparaisons des différents types de dépenses au Niger 232
D.4.1 Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement 232
D.4.2 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses de défense/sécurité et celles de développement 236
D.4.3 Synthèse par année 239
E Tchad 247
E.1 Evolution du budget de référence 247
E.2 Analyse descriptive des données de dépenses sécuritaires collectées 249
E.2.1 Ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure 249
E.2.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure 255
E.3 Analyse descriptive des données de développement collectées 257
E.3.1 Ordonnancement des dépenses de développement 257
E.3.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de développement 263
E.4 Comparaisons des différents types de dépenses au Tchad 266
E.4.1 Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement 266
E.4.2 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses de défense/sécurité et celles de développement 270
E.4.3 Synthèse par année 273

PARTIE 4 - Analyse économétrique de l'impact de la violence au Sahel sur les dépenses publiques de développement 281

1 Introduction 283

2 L'impact d'une augmentation des dépenses sécuritaires sur les dépenses de développement 285

3 L'impact d'une augmentation de la violence interne et dans le reste du Sahel sur le niveau de dépenses sécuritaires 290

4 L'impact de la violence sur la difficulté de la programmation budgétaire ainsi que son interaction avec l'aide au développement reçue et le niveau de dépenses sécuritaires des autres pays du Sahel 295

5 Conclusion de la partie 4 299

Références de la partie 4 300

Annexes de la partie 4 301

PARTIE 5 - Recommandations et plan d'actions 305

1 Recommandations 307

2 Plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations 309

Table des illustrations

Graphiques

Graphique 1: Dépenses militaires depuis 1980, en volume (millions de US $ constants 2017) – Source : SIPRI 74

Graphique 2: Dépenses militaires par tête depuis 1980, (US $ constants 2017) dans les pays du G5, en Afrique subsaharienne et dans le monde - Source : SIPRI..... 77

Graphique 3 : Part des dépenses militaires dans les dépenses de l'Etat (%) – Evolution depuis 1988 - Source : SIPRI 78

Graphique 4 : Dépenses militaires rapportées au PIB (%) – Evolution depuis 1988 - Source : SIPRI 79

Graphique 5 : Evolution comparée des dépenses militaires, d'éducation et de santé au Burkina Faso 80

Graphique 6: Evolution comparée des dépenses militaires, d'éducation et de santé au Tchad..... 80

Graphique 7 Evolution comparée des dépenses militaires, d'éducation et de santé au Mali..... 81

Graphique 8 / Evolution comparée des dépenses militaires, d'éducation et de santé en Mauritanie .. 81

Graphique 9 / Evolution comparée des dépenses militaires, d'éducation et de santé au Niger 82

Graphique 10 : Part des dépenses militaires dans les dépenses de l'Etat (%) – Evolution depuis 1988 (Source : SIPRI)..... 90

Graphique 11 : Chocs sécuritaires dans l'ensemble du G5 depuis 2007 (Source : ACLED), Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts 96

Graphique 12 : Chocs sécuritaires au Burkina Faso depuis 2007 (Source : ACLED) Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts 97

Graphique 13 : Chocs sécuritaires au Mali depuis 2007 (Source : ACLED) Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts 98

Graphique 14 : Chocs sécuritaires en Mauritanie depuis 2007 (Source : ACLED). Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts 98

Graphique 15 : Chocs sécuritaires au Niger depuis 2007 (Source : ACLED). Graphique supérieur: Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts 99

Graphique 16 : Chocs sécuritaires au Tchad depuis 2007 (Source : ACLED), Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts 99

Graphique 17 : Dépenses sécuritaires et évènements liés à l'insécurité dans l'ensemble du G5 (Source : ACLED et G5 Sahel) 101

Graphique 18 : Dépenses sécuritaires et nombre de décès liés à l'insécurité dans l'ensemble du G5 (Source : ACLED et G5 Sahel)..... 101

Graphique 19 : Poids des dépenses sécuritaires dans le budget de référence et évènements liés à l'insécurité dans l'ensemble du G5 (Source : ACLED et G5 Sahel)..... 102

Graphique 20 : Poids des dépenses sécuritaires dans le budget de référence et nombre de décès liés à l'insécurité dans l'ensemble du G5 (Source : ACLED et G5 Sahel) 102

Graphique 21 : Budget de référence, dépenses sécuritaires et dépenses de développement (en FCFA) 103

Graphique 22 : Taux de croissance des dépenses sécuritaires et des dépenses de développement (en %) 104

Graphique 23 : Poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence 105

Graphique 24 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial 106

Graphique 25 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de référence entre les ordonnancements et le budget initial (en points de pourcentages) pour l'ensemble des pays du G5 106

Graphique 26 : Budget de référence du Burkina Faso, en milliers de FCFA 115

Graphique 27 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de l'Etat burkinabé (budget de référence), en milliers de FCFA 116

Graphique 28 : Chocs sécuritaires au Burkina Faso depuis 2007 (Source : ACLED) Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts 118

Graphique 29 : Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure au Burkina Faso en milliers de FCFA 118

Graphique 30 : Dépenses de défense nationale en milliers de FCFA 119

Graphique 31 : Dépenses de sécurité intérieure en milliers de FCFA 119

Graphique 32 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 120

Graphique 33 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales 121

Graphique 34 : Part des dépenses de défense nationale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 122

Graphique 35 : Part des chaque type de dépenses de défense nationale, en % des dépenses totales de chaque type 122

Graphique 36 : Part des dépenses de sécurité intérieure (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 122

Graphique 37 : Part des chaque type de dépenses de sécurité intérieure, en % des dépenses totales de chaque type 122

Graphique 38 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure, en milliers de FCFA 123

Graphique 39 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA 124

Graphique 40 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA 124

Graphique 41 : Dépenses de développement au Burkina Faso, en milliers de FCFA 126

Graphique 42 : Dépenses de santé au Burkina Faso, en milliers de FCFA 127

Graphique 43 : Dépenses de protection sociale au Burkina Faso, en milliers de FCFA 127
Graphique 44 : Dépenses d'éducation au Burkina Faso, en milliers de FCFA 127
Graphique 45 : Dépenses de développement des autres secteurs au Burkina Faso, en milliers de FCFA 127
Graphique 46 : Part des dépenses de développement (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 128
Graphique 47 : Part du développement dans les dépenses de fonctionnement totales et dans les dépenses d'investissement/équipement totales 129
Graphique 48 : Part des dépenses de santé (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 130
Graphique 49 : Part de la santé dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 130
Graphique 50 : Part des dépenses d'éducation (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 130
Graphique 51 : Part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 130
Graphique 52 : Part des dépenses de protection sociale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 130
Graphique 53 : Part de la protection sociale dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 130
Graphique 54 : Part des dépenses de développement des autres secteurs dans le budget de référence (%) 131
Graphique 55 : Part des autres secteurs de développement dans les dépenses d'investissement/équipement totales 131
Graphique 56 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en milliers de FCFA 132
Graphique 57 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en % du budget de référence 132
Graphique 58 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en milliers de FCFA 133
Graphique 59 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en % du budget de référence 133
Graphique 60 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en milliers de FCFA 133
Graphique 61 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en % du budget de référence 133
Graphique 62 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en milliers de FCFA 133
Graphique 63 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en % du budget de référence 133

Graphique 64 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en milliers de FCFA 134

Graphique 65 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de dvpmt des autres secteurs, en % du budget de référence 134

Graphique 66 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, croissance annuelle des dépenses en % 135

Graphique 67 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, en % du budget de référence 135

Graphique 68 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence (en points de %) 136

Graphique 69 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de santé dans le budget de référence (en points de %) 137

Graphique 70 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de protection sociale dans le budget de référence (en points de %) 137

Graphique 71 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et d'éducation dans le budget de référence (en points de %)..... 137

Graphique 72 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement des autres secteurs dans le budget de référence (en points de %)..... 137

Graphique 73 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial..... 138

Graphique 74 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de l'Etat entre le budget initial et les ordonnancements (en points de pourcentages) 139

Graphique 75 : Différence entre la part de la santé et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)..... 139

Graphique 76 : Différence entre la part de l'éducation et la défense et la sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %) 139

Graphique 77 : Différence entre la part de la protection sociale et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %) 140

Graphique 78 : Différence entre la part des autres secteurs de développement et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)..... 140

Graphique 79 : Budget de référence du Mali, en milliers de FCFA 147

Graphique 80 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de l'Etat malien (budget de référence), en milliers de FCFA..... 148

Graphique 81 : Chocs sécuritaires au Mali depuis 2007 (Source : ACLED) Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts 150

Graphique 82 : Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure au Mali en milliers de FCFA 150

Graphique 83 : Dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA 151

Graphique 84 :Dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA 151

Graphique 85 : Dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA..... 151

Graphique 86 : Part des dépenses sécuritaires (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 152

Graphique 87 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales 153

Graphique 88 : Part des dépenses de défense nationale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 153

Graphique 89 : Part des chaque type de dépenses de défense nationale, en % des dépenses totales de chaque type 153

Graphique 90 : Part des dépenses de sécurité intérieure (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 154

Graphique 91 : Part des chaque type de dépenses de sécurité intérieure, en % des dépenses totales de chaque type 154

Graphique 92 : Part des dépenses de sécurité des autres ministères (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 154

Graphique 93 : Part de chaque type de dépenses de sécurité des autres ministères, en % des dépenses totales de chaque type 154

Graphique 94 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses sécuritaires, en milliers de FCFA 155

Graphique 95 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA 156

Graphique 96 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA 156

Graphique 97 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA 156

Graphique 98 : Dépenses de développement au Mali, en milliers de FCFA 158

Graphique 99 : Dépenses de santé au Mali, en milliers de FCFA 159

Graphique 100 : Dépenses d'éducation au Mali, en milliers de FCFA..... 159

Graphique 101 : Dépenses de protection sociale au Mali, en milliers de FCFA 159

Graphique 102 : Dépenses de développement des autres secteurs au Mali, en milliers de FCFA..... 159

Graphique 103 : Part des dépenses de développement (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 160

Graphique 104 : Part du développement dans les dépenses de fonctionnement totales et dans les dépenses d'investissement/équipement totales 161

Graphique 105 : Part des dépenses de santé (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)..... 161

Graphique 106 : Part de la santé dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 161

Graphique 107 : Part des dépenses d'éducation (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 162

Graphique 108 : Part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 162

Graphique 109 : Part des dépenses de protection sociale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 162

Graphique 110 : Part de la protection sociale dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 162

Graphique 111 : Part des dépenses de développement des autres secteurs (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 162

Graphique 112 : Part des autres secteurs de développement dans les dépenses d'investissement/équipement totales 162

Graphique 113 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en milliers de FCFA 164

Graphique 114 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en % du budget de référence 164

Graphique 115 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en milliers de FCFA 165

Graphique 116 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en % du budget de référence 165

Graphique 117 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en milliers de FCFA 165

Graphique 118 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en % du budget de référence 165

Graphique 119 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en milliers de FCFA 165

Graphique 120 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en % du budget de référence 165

Graphique 121 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en milliers de FCFA 166

Graphique 122 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en % du budget de référence 166

Graphique 123 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, croissance annuelle des dépenses en % 167

Graphique 124 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, en % du budget de référence 167

Graphique 125 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence (en points de %) 168

Graphique 126 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de santé dans le budget de référence (en points de %) 169

Graphique 127 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et d'éducation dans le budget de référence (en points de %)..... 169

Graphique 128 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de protection sociale dans le budget de référence (en points de %) 169

Graphique 129 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement des autres secteurs dans le budget de référence (en points de %)..... 169

Graphique 130 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial..... 170

Graphique 131 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de l'Etat entre le budget initial et les ordonnancements (en points de pourcentages) 171

Graphique 132 : Différence entre la part de la santé et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)..... 172

Graphique 133 : Différence entre la part de l'éducation et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en pts de %) 172

Graphique 134 : Différence entre la part de la protection sociale et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %) 172

Graphique 135 : Différence entre la part des autres secteurs de développement et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)..... 172

Graphique 136 : Budget de référence du Mauritanie, en milliers de FCFA 179

Graphique 137 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de l'Etat mauritanien (budget de référence), en milliers de FCFA 180

Graphique 138 : Chocs sécuritaires en Mauritanie depuis 2007 (Source : ACLED). Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts 181

Graphique 139 : Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en Mauritanie en milliers de FCFA..... 182

Graphique 140 : Dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA..... 183

Graphique 141 : Dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA..... 183

Graphique 142 : Dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA..... 183

Graphique 143 : Part des dépenses sécuritaires (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 184

Graphique 144 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales..... 185

Graphique 145 : Part des dépenses de défense nationale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 185

Graphique 146 : Part des chaque type de dépenses de défense nationale, en % des dépenses totales de chaque type 185

Graphique 147 : Part des dépenses de sécurité intérieure (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 186

Graphique 148 : Part des chaque type de dépenses de sécurité intérieure, en % des dépenses totales de chaque type 186

Graphique 149 : Part des dépenses de sécurité des autres ministères (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 186

Graphique 150 : Part de chaque type de dépenses de sécurité des autres ministères, en % des dépenses totales de chaque type 186

Graphique 151 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses sécuritaires, en milliers de FCFA 187

Graphique 152 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA 188

Graphique 153 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA 188

Graphique 154 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA 188

Graphique 155 : Dépenses de développement en Mauritanie, en milliers de FCFA 190

Graphique 156 : Dépenses de santé en Mauritanie, en milliers de FCFA 191

Graphique 157 : Dépenses d'éducation en Mauritanie, en milliers de FCFA 191

Graphique 158 : Dépenses de protection sociale en Mauritanie, en milliers de FCFA 191

Graphique 159 : Dépenses de développement des autres secteurs en Mauritanie, en milliers de FCFA 191

Graphique 160 : Part des dépenses de développement (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 192

Graphique 161 : Part du développement dans les dépenses de fonctionnement totales et dans les dépenses d'investissement/équipement totales 193

Graphique 162 : Part des dépenses de santé (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 194

Graphique 163 : Part de la santé dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 194

Graphique 164 : Part des dépenses d'éducation (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 194

Graphique 165 : Part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 194

Graphique 166 : Part des dépenses de protection sociale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 194

Graphique 167 : Part de la protection sociale dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 194

Graphique 168 : Part des dépenses de développement des autres secteurs (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 195

Graphique 169 : Part des autres secteurs de développement dans les dépenses d'investissement/équipement totales 195

Graphique 170 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en milliers de FCFA 196

Graphique 171 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en % du budget de référence 196

Graphique 172 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en milliers de FCFA 197

Graphique 173 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en % du budget de référence 197

Graphique 174 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en milliers de FCFA 197

Graphique 175 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en % du budget de référence 197

Graphique 176 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en milliers de FCFA 197

Graphique 177 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en % du budget de référence 197

Graphique 178 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en milliers de FCFA 198

Graphique 179 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en % du budget de référence 198

Graphique 180 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, croissance annuelle des dépenses en % 199

Graphique 181 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, en % du budget de référence 200

Graphique 182 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence (en points de %) 200

Graphique 183 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de santé dans le budget de référence (en points de %) 201

Graphique 184 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et d'éducation dans le budget de référence (en points de %) 201

Graphique 185 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de protection sociale dans le budget de référence (en points de %) 201

Graphique 186 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement des autres secteurs dans le budget de référence (en points de %) 201

Graphique 187 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial 203

Graphique 188 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de l'Etat entre le budget initial et les ordonnancements (en points de pourcentages) 204

Graphique 189 : Différence entre la part de la santé et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %) 205

Graphique 190 : Différence entre la part de l'éducation et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en pts de %) 205

Graphique 191 : Différence entre la part de la protection sociale et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %) 205

Graphique 192 : Différence entre la part des autres secteurs de développement et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %) 205

Graphique 193 : Budget de référence du Niger, en milliers de FCFA 213

Graphique 194 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de l'Etat nigérien (budget de référence), en milliers de FCFA 215

Graphique 195 : Chocs sécuritaires au Niger depuis 2007 (Source : ACLED). Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts 216

Graphique 196 : Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure au Niger en milliers de FCFA 217

Graphique 197 : Dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA 218

Graphique 198 : Dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA 218

Graphique 199 : Dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA 218

Graphique 200 : Part des dépenses sécuritaires (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 219

Graphique 201 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales 219

Graphique 202 : Part des dépenses de défense nationale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 220

Graphique 203 : Part des chaque type de dépenses de défense nationale, en % des dépenses totales de chaque type 220

Graphique 204 : Part des dépenses de sécurité intérieure (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 221

Graphique 205 : Part des chaque type de dépenses de sécurité intérieure, en % des dépenses totales de chaque type 221

Graphique 206 : Part des dépenses de sécurité des autres ministères (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 221

Graphique 207 : Part de chaque type de dépenses de sécurité des autres ministères, en % des dépenses totales de chaque type 221

Graphique 208 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses sécuritaires, en milliers de FCFA 222

Graphique 209 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA 222

Graphique 210 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA 222

Graphique 211 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA 223

Graphique 212 : Dépenses de développement au Niger, en milliers de FCFA 225

Graphique 213 : Dépenses de santé au Niger, en milliers de FCFA 226

Graphique 214 : Dépenses d'éducation au Niger, en milliers de FCFA 226

Graphique 215 : Dépenses de protection sociale au Niger, en milliers de FCFA 226

Graphique 216 : Dépenses de développement des autres secteurs au Niger, en milliers de FCFA 226

Graphique 217 : Part des dépenses de développement (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 227

Graphique 218 : Part du développement dans les dépenses de fonctionnement totales et dans les dépenses d'investissement/équipement totales 227

Graphique 219 : Part des dépenses de santé (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 228

Graphique 220 : Part de la santé dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 228

Graphique 221 : Part des dépenses d'éducation (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 229

Graphique 222 : Part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 229

Graphique 223 : Part des dépenses de protection sociale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 229

Graphique 224 : Part de la protection sociale dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 229

Graphique 225 : Part des dépenses de développement des autres secteurs (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 229

Graphique 226 : Part des autres secteurs de développement dans les dépenses d'investissement/équipement totales 229

Graphique 227 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en milliers de FCFA 230

Graphique 228 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en % du budget de référence 230

Graphique 229 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en milliers de FCFA 231

Graphique 230 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en % du budget de référence 231

Graphique 231 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en milliers de FCFA 231

Graphique 232 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en % du budget de référence 231

Graphique 233 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en milliers de FCFA 231

Graphique 234 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en % du budget de référence 231

Graphique 235 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en milliers de FCFA 232

Graphique 236 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en % du budget de référence 232

Graphique 237 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, croissance annuelle des dépenses en % 233

Graphique 238 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, en % du budget de référence 233

Graphique 239 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence (en points de %) 234

Graphique 240 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de santé dans le budget de référence (en points de %) 235

Graphique 241 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et d'éducation dans le budget de référence (en points de %)..... 235

Graphique 242 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de protection sociale dans le budget de référence (en points de %) 235

Graphique 243 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement des autres secteurs dans le budget de référence (en points de %)..... 235

Graphique 244 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial..... 236

Graphique 245 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de l'Etat entre le budget initial et les ordonnancements (en points de pourcentages) 237

Graphique 246 : Différence entre la part de la santé et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)..... 238

Graphique 247 : Différence entre la part de l'éducation et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en pts de %) 238

Graphique 248 : Différence entre la part de la protection sociale et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %) 238

Graphique 249 : Différence entre la part des autres secteurs de développement et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %) 238

Graphique 250 : Budget de référence du Tchad, en milliers de FCFA 247

Graphique 251 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de l'Etat tchadien (budget de référence), en milliers de FCFA 248

Graphique 252 : Chocs sécuritaires au Tchad depuis 2007 (Source : ACLED), Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts 250

Graphique 253 : Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure au Tchad en milliers de FCFA 251

Graphique 254 : Dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA 252

Graphique 255 : Dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA 252

Graphique 256 : Dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA 252

Graphique 257 : Part des dépenses sécuritaires (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 253

Graphique 258 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales 253

Graphique 259 : Part des dépenses de défense nationale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 254

Graphique 260 : Part des chaque type de dépenses de défense nationale, en % des dépenses totales de chaque type 254

Graphique 261 : Part des dépenses de sécurité intérieure (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 254

Graphique 262 : Part des chaque type de dépenses de sécurité intérieure, en % des dépenses totales de chaque type 254

Graphique 263 : Part des dépenses de sécurité des autres ministères (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 254

Graphique 264 : Part de chaque type de dépenses de sécurité des autres ministères, en % des dépenses totales de chaque type 254

Graphique 265 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses sécuritaires, en milliers de FCFA 255

Graphique 266 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA 256

Graphique 267 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA 256

Graphique 268 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA 256

Graphique 269 : Dépenses de développement au Tchad, en milliers de FCFA 258
Graphique 270 : Dépenses de santé au Tchad, en milliers de FCFA 259
Graphique 271 : Dépenses d'éducation au Tchad, en milliers de FCFA 259
Graphique 272 : Dépenses de protection sociale au Tchad, en milliers de FCFA 259
Graphique 273 : Dépenses de développement des autres secteurs au Tchad, en milliers de FCFA 259
Graphique 274 : Part des dépenses de développement (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 261
Graphique 275 : Part du développement dans les dépenses de fonctionnement totales et dans les dépenses d'investissement/équipement totales 261
Graphique 276 : Part des dépenses de santé (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 262
Graphique 277 : Part de la santé dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 262
Graphique 278 : Part des dépenses d'éducation (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 262
Graphique 279 : Part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 262
Graphique 280 : Part des dépenses de protection sociale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 263
Graphique 281 : Part de la protection sociale dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales 263
Graphique 282 : Part des dépenses de développement des autres secteurs (et décomposition par type) dans le budget de référence (%) 263
Graphique 283 : Part des autres secteurs de développement dans les dépenses d'investissement/équipement totales 263
Graphique 284 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en milliers de FCFA 264
Graphique 285 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en % du budget de référence 264
Graphique 286 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en milliers de FCFA 264
Graphique 287 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en % du budget de référence 264
Graphique 288 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en milliers de FCFA 265
Graphique 289 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en % du budget de référence 265
Graphique 290 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en milliers de FCFA 265

Graphique 291 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en % du budget de référence 265

Graphique 292 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en milliers de FCFA 265

Graphique 293 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en % du budget de référence 265

Graphique 294 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, croissance annuelle des dépenses en % 266

Graphique 295 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, en % du budget de référence 267

Graphique 296 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence (en points de %) 268

Graphique 297 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de santé dans le budget de référence (en points de %) 269

Graphique 298 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et d'éducation dans le budget de référence (en points de %)..... 269

Graphique 299 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de protection sociale dans le budget de référence (en points de %) 269

Graphique 300 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement des autres secteurs dans le budget de référence (en points de %)..... 269

Graphique 301 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial..... 270

Graphique 302 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de référence entre le budget initial et les ordonnancements (en points de pourcentages) ... 271

Graphique 303 : Différence entre la part de la santé et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)..... 272

Graphique 304 : Différence entre la part de l'éducation et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en pts de %) 272

Graphique 305 : Différence entre la part de la protection sociale et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %) 272

Graphique 306 : Différence entre la part des autres secteurs de développement et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)..... 272

Graphique 307 : Profils de réaction issus du modèle 1..... 287

Graphique 308 : Profils de réaction issus du modèle 2..... 288

Graphique 309 : Profils de réaction issus du modèle 2..... 290

Graphique 310 : Profils de réaction issus du modèle 3..... 292

Graphique 311 : Profils de réaction issus du modèle 4..... 293

Graphique 312 : Profils de réaction issus du modèle 5 294
Graphique 313 : Profils de réaction issus du modèle 1 301
Graphique 314 : Profils de réaction issus du modèle 2 301
Graphique 315 : Profils de réaction issus du modèle 5 302
Graphique 316 : Profils de réaction issus du modèle 6 302
Graphique 317 : Profils de réaction issus du modèle 7 303

Tableaux

Tableau 1: Synthèse des résultats de l'analyse longitudinale par pays 31
Tableau 2 : Travaux montrant l'existence d'un effet d'éviction entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement 42
Tableau 3 : Travaux montrant l'existence d'un effet d'éviction ambigu entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement 43
Tableau 4 : Travaux montrant la non existence d'un effet d'éviction entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement 44
Tableau 5 :Les travaux montrant la complémentarité entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement 45
Tableau 6 : Nombre d'études selon les résultats obtenus et la prise en compte de chocs ou pas 47
Tableau 7 : Nombre d'études selon les résultats obtenus et l'échantillon utilisé 48
Tableau 8 : Les indicateurs de dépenses de développement utilisés dans la littérature 51
Tableau 9 : Définitions des dépenses de sécurité selon l'OTAN, le FMI et les Nations Unies 53
Tableau 10 : Bases de données utilisées dans la littérature sur le terrorisme et les dépenses militaires 56
Tableau 11 : Les bases de données utilisées dans la littérature sur le terrorisme et les dépenses militaires 60
Tableau 12 : Travaux sur le lien entre chocs terroristes (ou guerre) et dépenses militaires 61
Tableau 13 : Dépenses militaires par pays en volume 76
Tableau 14 : Dépenses militaires par pays par tête 76
Tableau 15 : Part des dépenses militaires dans les dépenses de l'Etat (%) 10 premiers pays et pays du G5 Sahel 78
Tableau 16 : Synthèse des résultats des analyses pays 111
Tableau 17 : Synthèse Burkina Faso 142
Tableau 18 : Synthèse Mali 174
Tableau 19 : Synthèse Mauritanie 207
Tableau 20 : Synthèse Niger 241
Tableau 21 : Synthèse Tchad 275
Tableau 22 : Tests de racine unitaire 286

Tableau 23 : Test de causalité de Granger en panel 287
Tableau 24 : Test de causalité de Granger en panel 289
Tableau 25 : Résultats d'estimation des équations (1), (2) et (3) 296
Tableau 26 : Tests de robustesse, hypothèses supplémentaires 298

Résumé exécutif

Dans les pays du G5 Sahel, comme dans toute l'Afrique de l'Ouest, le niveau de la violence a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie. Cette évolution oblige les pays à consacrer une partie croissante de leurs budgets à des dépenses de sécurité alors même que les besoins de financer le développement sont très élevés. La pression qu'exercent ces nouvelles dépenses de sécurité sur les budgets des Etats sahéliens est ainsi suspectée de favoriser l'éviction du financement des besoins de développement dont l'insuffisante couverture constitue pourtant un facteur important de l'insécurité grandissante.

A la demande du Secrétariat exécutif du G5 Sahel, la Chaire Sahel de la Ferdi propose une analyse de cette potentielle éviction. La présente étude a ainsi pour but d'examiner dans quelle mesure l'accroissement des dépenses de sécurité occasionné par les chocs de violence subis par les pays du G5 Sahel exerce un effet d'éviction sur les dépenses de développement. Ces dernières incluent tant les dépenses d'investissement dans les secteurs économiques et sociaux que les dépenses sociales courantes qui concourent les unes et les autres à une croissance inclusive.

L'étude dans son ensemble comporte cinq parties complémentaires :

i. Une revue de la littérature académique sur les phénomènes d'éviction des dépenses publiques, afin d'établir le cadre théorique de l'analyse.

ii. Un examen des données internationales des dépenses de sécurité disponibles pour l'ensemble des pays en développement à partir des sources les plus fiables.

iii. Une analyse descriptive longitudinale des dépenses de sécurité et des dépenses de développement dans les cinq pays du G5 à partir de données collectées par la Chaire Sahel auprès des administrations locales, afin d'identifier de possibles corrélations entre les deux types de dépenses.

iv. Une étude économétrique en panel sur les pays du G5 en vue de tester les possibles corrélations identifiées dans la partie précédente.

v. La formulation de recommandations sur la base des conclusions de l'étude assorties d'un plan d'actions pour la mise en œuvre de ces recommandations

Un débat non tranché par la littérature

La première partie examine la littérature académique traitant de l'impact de l'accroissement des dépenses publiques de sécurité sur les autres dépenses publiques, en particulier les dépenses de développement. Elle répond à deux objectifs principaux : i) voir comment ont été définies les dépenses de sécurité et les dépenses de développement (celles qui contribuent au développement à long terme des pays et à la construction de la paix et dont on étudie l'éventuelle éviction) ; ii) offrir des pistes pour l'élaboration du modèle économétrique de la partie 4.

Dans la littérature économique, l'existence d'un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses militaires ou plus généralement de sécurité fait l'objet d'un débat non encore tranché. Les travaux aboutissent à des résultats généralement contradictoires que l'on peut regrouper en quatre catégories :

i. La première catégorie de travaux montre qu'une hausse des dépenses de sécurité entraine une baisse des dépenses consacrées aux secteurs sociaux. Pour ces travaux, l'argument théorique mis en avant est que les secteurs sociaux, y compris l'investissement public dans ces secteurs, concentrent une part non négligeable des ressources de l'État et toute augmentation des parts d'autres secteurs comme l'armée n'est possible qu'au détriment de la santé et de l'éducation compte tenu de la contrainte budgétaire. Cette théorie est connue dans la littérature sous l'expression anglaise « *butter-vs-guns tradeoff* ». Les dépenses de sécurité se font donc aux dépens de la productivité et de la production du pays.

ii. Un deuxième groupe d'auteurs trouvent des effets ambigus selon le secteur social considéré. Certains montrent un effet sur les dépenses de santé contraire à celui sur celles d'éducation, si bien qu'en combinant éducation et santé en tant que dépenses sociales, l'effet global est très faible. De plus, la prise en compte de l'aide alimentaire dans la catégorie des dépenses sociales fait apparaître une complémentarité entre dépenses militaires et dépenses sociales plutôt qu'une éviction. Pour d'autres auteurs, l'effet dépend de la variable de conflit et de terrorisme retenue, des sous périodes considérées ou du pays étudié.

iii. Une troisième catégorie rassemble enfin des travaux concluant à une relation positive entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement. Ils mettent en avant la complémentarité de ces dépenses par un effet indirect des dépenses militaires sur les secteurs sociaux via l'investissement, la croissance, la qualité de la formation dans l'armée et surtout les innovations technologiques.

L'hétérogénéité des cadres d'études de la théorie *« butter vs guns trade-off* » ne permet pas de généraliser un résultat, chaque cadre étant spécifique. Les travaux qui tendraient à infirmer l'existence d'un effet d'éviction abordent plutôt la rentabilité sociale de l'augmentation des dépenses militaires faite au prix d'une diminution des dépenses de santé et d'éducation. Ainsi, si ces dépenses sont socialement efficaces, leur rendement pourrait à moyen ou long terme remplacer ou plus que compenser la baisse déjà opérée au niveau des dépenses de développement. Ce résultat du reste, obtenu par la recherche et les innovations technologiques, concerne avant tout les pays développés.

La Partie 1 discute également des façons de définir les dépenses de développement et de sécurité, et des différentes bases de données associées.

Le faible nombre de travaux sur la question traitée dans ce rapport appliquée au Sahel et l'absence d'une mesure précise de l'effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité sur une période couvrant la crise actuelle au Sahel justifient l'étude commanditée par le G5 Sahel.

La qualité des données internationales sur les dépenses de sécurité reste insuffisante pour analyser l'effet d'éviction de ces dernières sur les dépenses de développement au Sahel

La partie 2 de ce rapport examine les données disponibles en matière de dépenses militaires et de développement dans le monde et plus particulièrement celles des pays du G5 Sahel. Elles font apparaître un niveau relativement faible des dépenses militaires dans les 5 pays du G5 Sahel, malgré une augmentation significative de celles-ci ces dernières années et le poids désormais important dans le budget de ces pays.

Elle constitue une première étape de l'étude d'un éventuel effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité.

En raison du champ limité des données de dépenses de sécurité et de développement disponibles et de la fiabilité discutable de certaines d'entre elles, la simple comparaison des évolutions des deux types de dépenses ne permet pas vraiment d'identifier ou de réfuter de façon évidente un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité, quel que soit le pays et la période.

L'étude de cet effet nécessite de collecter des données plus fines sur les dépenses, mais aussi sur la façon dont ces dépenses sont financées.

L'analyse descriptive des données de dépenses de sécurité et de développement collectées auprès des administrations locales semble indiquer qu'un effet d'éviction des dépenses sécuritaires sur les dépenses de développement peut être suspecté pour plusieurs exercices budgétaires de chaque pays du G5 Sahel

Des données fiables et complètes collectées localement. La partie 3 vise à remédier aux lacunes statistiques des données internationales en traitant la question de l'effet d'éviction à partir de données fiables et détaillées collectées auprès des administrations locales.

La Chaire Sahel a organisé un atelier méthodologique les 20 et 21 novembre 2019 à Ouagadougou afin de réunir toutes les parties prenantes de l'étude, définir le périmètre des différentes parties du rapport et des données à collecter, et organiser l'exercice de collecte. Il a regroupé près d'une quarantaine de participants, notamment des représentants des Pays membres du G5 Sahel, du Secrétariat permanent du G5, de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine, de la Banque mondiale, de l'Agence Française de Développement, des Points Focaux de la Chaire Sahel, des experts sécurité et financier et ceux chargés de la collecte des données ainsi qu'une délégation de la Ferdi.

Sur cette base les données ont été collectées dans chacun des cinq pays par des experts locaux, avec l'accompagnement d'un comité interne composé du représentant désigné du Gouvernement et d'un représentant local du Secrétariat Permanent du G5 Sahel et du point focal de la Chaire Sahel. Ces données ont ensuite fait l'objet d'une analyse de leur exhaustivité et de leur conformité aux canevas arrêtés lors de l'atelier.

Une démarche en trois étapes. Pour chaque pays les données collectées (sur la période 2008 – 2018) sont analysées selon un processus en trois temps :

i. Une analyse descriptive de l'évolution annuelle des dépenses ordonnancées de sécurité (sécurité intérieure et de défense nationale) et de développement[1], en valeur et en % du budget de référence[2].

ii. Pour chaque année, chaque pays et chaque type de dépenses, le rapport compare les dotations budgétaires initiales décidées en début d'exercice budgétaires avec les dotations révisées en cours d'exercice et les dépenses finalement ordonnancées (également en valeur et en % du budget de référence). Cette comparaison permet de révéler les nouvelles préférences du gouvernement compte tenu des nouvelles circonstances ou contraintes rencontrées en cours d'exercice budgétaire.

iii. La troisième étape consiste en la comparaison de l'évolution des dépenses sécuritaire et de développement, annuelle d'une part et entre les dotations initiales et les ordonnancements d'autre part. Le rapport privilégie les analyses effectuées en pourcentage du budget.

    Concernant la comparaison de l'évolution annuelle des ordonnancements, un possible effet d'éviction est suspecté si la part des dépenses de sécurité dans le budget augmente plus vite ou baisse moins vite que la part des dépenses de développement (ou si la part des premières augmente tandis que celle des secondes diminue).

    De même pour l'évolution des dépenses entre les dotations initiales et les ordonnancements, un possible effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité est suspecté si l'évolution du poids des deux catégories de dépenses dans le budget de référence entre la loi de finance initiale et les ordonnancements est plus favorable aux dépenses de sécurité.

Analyse globale. Un premier niveau d'analyse considère la somme des dépenses des 5 pays. L'examen des variations annuelles de la somme des ordonnancements des 5 pays en valeur et en % du budget ne permet pas de tirer des leçons car les évolutions de dépenses ne se produisent pas forcément aux mêmes moments pour les 5 pays. En revanche, l'examen de l'évolution des dotations budgétaires entre le vote du budget et l'ordonnancement des dépenses montre que :

- Le poids des dépenses ordonnancées de développement cumulées des pays du G5 est systématiquement et significativement moindre que ne le prévoyait chaque budget initial cumulé de ces pays.
- Le poids des dépenses sécuritaires ordonnancées cumulées des pays du G5 est au contraire supérieur aux prévisions initiales pour une majorité d'années (8 sur 11)

Analyse par pays. Sont effectuées ensuite 5 analyses différenciées et spécifiques au contexte de chaque pays. Il apparaît que la mise en évidence de possibles effets d'éviction est plus nette.

[1] Les dépenses de développement concernent les dépenses de santé, de protection sociale et de l'enseignement (pré scolaire, primaire, secondaire, supérieur et recherche, formation professionnelle). Pour cette catégorie la collecte concerne à la fois les investissements et les données sur le fonctionnement ; les domaines du monde rural (agriculture, élevage et environnement, hydraulique rurale et assainissement, énergie rurale, pistes rurales) vont s'ajouter aux secteurs sociaux dont la collecte concernera les investissements ainsi que les transferts aux collectivités territoriales dans la mesure où ces dépenses ne sont pas prises en compte au niveau des secteurs pour lesquels elles sont transférées.

[2] Le budget de référence correspond au budget de l'Etat diminué des dépenses relatives à la dette, aux financements extérieurs, aux budgets annexes et aux comptes et fonds spéciaux du Trésor

SI l'on considère les dépenses en valeur, les cinq pays sont concernés par des situations où les dépenses de développement diminuent alors que les dépenses sécuritaires augmentent.

Considérées en % du budget de référence, l'analyse comparée des dépenses de sécurité et de développement montre que les cinq pays sont concernés par des situations où le poids des dépenses de développement dans le budget de référence diminue alors que celui des dépenses sécuritaires augmente.

Ces situations se rencontrent tant dans la comparaison de l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre que dans les réallocations budgétaires entre secteurs effectués en cours d'année au gré des lois budgétaires rectificatives.

Sur l'ensemble des pays du G5 Sahel et des onze années de la période, la fréquence de ces situations est relativement importante (voir Tableau 1).

Considérant l'évolution du poids de chaque secteur dans le budget de référence par rapport à l'année précédente, un effet d'éviction des dépenses sécuritaires sur les dépenses de développement peut être suspecté dans 38% des cas (*en incluant les situations où ces poids évoluent dans le même sens mais d'une façon relativement moins favorable ou plus défavorable au développement).*

Considérant l'évolution du poids de chaque secteur dans le budget de référence entre le budget initial et le budget ordonnancé, un effet d'éviction des dépenses sécuritaires sur les dépenses de développement peut être suspecté dans 60% des cas *(en incluant les situations où ces poids évoluent dans le même sens mais d'une façon relativement moins favorable ou plus défavorable au développement).*

Tableau 1: Synthèse des résultats de l'analyse longitudinale par pays

	Burkina Faso		Mali		Mauritanie		Niger		Tchad	
	Poids dans le budget ordonnancé	Poids dans le budget entre dotations initiales et ordonnancement	Poids dans le budget ordonnancé	Poids dans le budget entre dotations initiales et ordonnancement	Poids dans le budget ordonnancé	Poids dans le budget entre dotations initiales et ordonnancement	Poids dans le budget ordonnancé	Poids dans le budget entre dotations initiales et ordonnancement	Poids dans le budget ordonnancé	Poids dans le budget entre dotations initiales et ordonnancement
	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*
2008		o		–						–
2009		o		–	–	–	o	–		o
2010		o		–	–	–	–	–		o
2011				–						–
2012	–	o	–				–	–		o
2013		o	–	–				–		
2014		–	o	–	o	–			–	–
2015	–	–	–	o		–	–	–	–	–
2016		o		o	o	–	–	–		o
2017		o		–	o	o	o		–	–
2018	–		o	o		o			–	–

** Ou évolution des dépenses de développement moins favorable que l'évolution des dépenses sécuritaires*

Ces résultats semblent privilégier l'existence de tensions budgétaires entre les dépenses visant à assurer un minimum de sécurité intérieure et de défense nationale et celles œuvrant directement au développement.

Enfin, les situations de possible effet d'éviction mises en lumière ici semblent corrélées avec les évènements sécuritaires, en premier lieu le terrorisme djihadiste.

L'analyse économétrique confirme les hypothèses émises dans l'analyse descriptive longitudinale

La partie 4 de ce rapport vise à vérifier économétriquement l'effet d'éviction analysé dans la partie précédente à partir des données collectées. Cet examen est effectué à trois niveaux :

i. L'hypothèse d'un effet d'éviction tel que conceptualisé dans la partie précédente est testée à partir des variations annuelles des dépenses ordonnancées sécuritaires et de développement.

ii. Le rapport étudie l'impact d'une augmentation de la violence interne, propre à chaque pays mais aussi dans les autres pays du Sahel sur le niveau de dépenses sécuritaires (militaires et sécurité intérieure).

iii. Enfin, l'hypothèse d'un effet d'éviction est testée à partir de l'évolution des dépenses sécuritaires et de développement entre leurs dotations initiales et leurs ordonnancements.

Ces trois types d'analyses complémentaires aboutissent aux conclusions suivantes.

Les dépenses sécuritaires ont un impact significatif et négatif sur les dépenses de développement. Les différents modèles VAR (Vecteur Autorégressif) testés confirment qu'il existe bien une relation inverse entre les dépenses publiques de développement et les dépenses militaires et de sécurité intérieure. Lorsque les secondes augmentent, les premières diminuent durablement. On observe une réduction significative aussi bien du niveau des dépenses de développement que de leur part dans le budget exécuté jusqu'à trois années après le choc de dépenses militaires et de sécurité intérieure, ce qui semble confirmer l'existence d'un effet d'éviction.

Un accroissement des troubles dans un pays donné impacte directement la composition des finances publiques de ce pays mais également celle de ses voisins régionaux. Les dépenses de développement sont évincées par les dépenses sécuritaires lorsque le risque lié à la montée de la violence dans la région augmente, même si le ratio n'est pas d'un pour un. L'augmentation des dépenses sécuritaires a alors un impact négatif et durable sur le niveau des dépenses de développement dans les pays du G5 Sahel.

La prise en compte du facteur régional est fondamentale pour appréhender les arbitrages budgétaires réalisés par les pays du G5 Sahel. La violence et notamment le terrorisme dans les autres pays du G5 Sahel a un impact important sur l'évolution de la dépense dans le pays considéré.

Un choc sur les dépenses sécuritaires de la région implique une augmentation significative de ces mêmes dépenses au sein du pays considéré.

La fluidité de la situation sécuritaire dans le Sahel rend difficile l'exercice de programmation budgétaire. Pour mesurer l'impact de la violence sur la difficulté de la programmation budgétaire, les auteurs utilisent un système d'équation et aux triples moindres carrés afin de modéliser directement l'impact des chocs sécuritaires sur les dépenses militaires et de sécurité intérieure avant de tester leur impact sur la programmation des dépenses de développement. Il apparaît que les chocs de sécurité influencent significativement les arbitrages intra-annuels entre dépenses de développement et dépenses sécuritaires.

Cette incertitude et instabilité des dépenses a sans doute des conséquences négatives sur la qualité de la dépense et la performance des politiques publiques.

Outre l'effet à moyen terme illustré plus haut, il s'agit ici d'un effet de court terme, intra-annuel, impliquant une réallocation des ressources entre les budgets initiaux et les budgets ordonnancés.

Dans ce cadre, l'aide publique au développement (ajoutée à l'analyse) joue un rôle majeur d'amortisseur de ces chocs sur le budget des Etats sahéliens notamment lorsque celle-ci est capable de réagir de manière suffisamment rapide pour compenser l'impact négatif de la violence sur le niveau des dépenses de développement.

La dernière partie de ce rapport formule six recommandations sur la base des conclusions de l'étude et propose un plan d'actions pour la mise en œuvre de ces recommandations

Recommandation 1. *Renforcer les capacités des Etats à disposer de bases de données fiables et accessibles pouvant faciliter la collecte et l'analyse des différentes catégories de dépenses publiques, que celles-ci soient financées sur ressources propres ou sur ressources extérieures.*

Recommandation 2. *Mettre en place un infocentre pour la sous-région, sous l'ancrage institutionnel du Secrétariat Exécutif du G5 Sahel, en vue d'une harmonisation et d'un fonctionnement régulier des systèmes nationaux de collecte des données, de la production de rapports périodiques et la comparaison des données entre pays.*

Recommandation 3. *Changer l'approche qui consiste à considérer les dépenses de sécurité comme des dépenses de souveraineté pour une approche qui considère la sécurité comme un prérequis et une composante du développement. Il devient par conséquent urgent, d'engager les autorités gouvernementales et leurs Partenaires Techniques et Financiers dans un dialogue, dont le but est d'éviter la poursuite de l'effet d'éviction des dépenses sociales et de développement pour sortir du piège de l'insécurité et de la pauvreté.*

Recommandation 4. *Renforcer la capacité de production de connaissances sur la sous-région et ses populations, basées sur des enquêtes de terrain, des analyses sociologiques et des expérimentations pour s'attaquer aux vrais problèmes. A cette fin, une plateforme de coordination sera établie sous l'égide du G5 Sahel pour partager les informations et établir une feuille de route sur la sécurité qui prendrait en compte la satisfaction des besoins de base des populations.*

Recommandation 5. *Inciter les pays du G5 Sahel, à une réflexion commune en matière sécuritaire dans le but de mener des actions communes, tout en gardant à l'esprit que la forte volatilité de la situation et la célérité de son traitement commande de décentraliser les centres de décision pour les rapprocher des populations en gardant holistique la réponse qui se doit d'intégrer la résilience des populations et des territoires.*

Recommandation 6. *Entreprendre une communication spécialisée à l'endroit des PTF afin de véhiculer la perception de la sécurité au Sahel, et des dépenses qui en découlent, comme un bien public autour duquel des investissements conséquents sont à consentir*.

Un plan d'actions précise les conditions de mise en œuvre de ces recommandations.

Introduction

Les pays sahéliens font face à une menace sécuritaire importante les obligeant à consacrer une partie croissante de leurs budgets à des dépenses de sécurité (défense et sécurité intérieure). Celles-ci restent malgré cela faibles au regard des besoins et devraient augmenter. Cependant, les budgets des États sahéliens étant particulièrement contraints, le financement de ces dépenses est susceptible de nécessiter des arbitrages budgétaires entre les dépenses de sécurité et celles qui visent à éradiquer les causes économiques et sociales des crises qui les frappent, et risque d'entraîner un accroissement de leur endettement. La croissance démographique, et l'urbanisation accélérée qui l'accompagne, ainsi que les dégradations environnementales constituent des défis majeurs pour les États.

Créé en 2014, le G5 Sahel (G5S) est une organisation régionale comptant cinq États membres (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad) dont le PIB cumulé est proche de 53 milliards de dollars américains (CNUCED, 2018). Basé à Nouakchott (Mauritanie), son double mandat (développement et sécurité) s'exerce sur un vaste espace (5 millions de kilomètres carrés) où vivent près de 80 millions d'habitants.

La somme des allocations budgétaires des pays du G5 en matière de défense atteint 1,2 milliard d'euros en 2018 (€ constants de 2017, SIPRI[3]). Ce niveau historiquement élevé s'explique notamment par le contexte spécifique des pays sahéliens : faible densité du peuplement, vastes superficies, coûts logistiques élevés, importation de l'équipement, nature asymétrique des menaces, etc. Si les pays sahéliens ne peuvent pas aujourd'hui faire face seuls au terrorisme qui gangrène leurs territoires, leur objectif et celui de leurs partenaires internationaux, au premier rang desquels la France, est que les Etats sahéliens « *acquièrent la capacité d'assurer leur sécurité de façon autonome* »[4]. La hausse de leurs dépenses militaires accompagne cette stratégie.

Toutefois, pour être efficaces, les efforts en matière de sécurité ne doivent pas s'effectuer au détriment des dépenses envers les populations les plus pauvres et d'un développement au bénéfice de tous. Afin de fonder les arbitrages budgétaires futurs sur un diagnostic solide, il convient de disposer d'une statistique fiable des dépenses publiques des États membres dans les domaines de la sécurité et du développement, d'analyser comment s'est opéré dans les années récentes cet arbitrage et d'évaluer le niveau minimum des dépenses requises pour une croissance inclusive. Ce diagnostic doit conduire à des recommandations opérationnelles pour la mise en œuvre de politiques publiques répondant aux besoins fondamentaux des Sahéliens en matière de développement humain.

Aussi, lors de sa cinquième session ordinaire tenue le 03 février 2019 à Ouagadougou, le Conseil des Ministres du G5 Sahel a instruit le Secrétariat permanent de « *diligenter avec la Chaire Sahel une étude sur les dépenses de sécurité et leurs effets d'éviction sur le financement des investissements notamment au niveau des secteurs sociaux dans les pays membres du G5 Sahel* ».

[3] https://www.sipri.org/

[4] https://www.defense.gouv.fr/operations/barkhane/dossier-de-reference/operation-barkhane

Les Termes de référence (TDR) précisent que l'étude a pour objet :

- de mesurer la part des dépenses de défense et de sécurité et leur évolution sur la période 2010- 2018 au niveau des différents pays du G5 Sahel;
- de voir la corrélation entre l'évolution de ces dépenses et celles réalisées pour le développement en particulier dans les secteurs sociaux et d'en mesurer leurs effets ; d'examiner leur viabilité et leur impact sur les dépenses de développement ;
- de faire des recommandations susceptibles de permettre le maintien des dépenses de développement à un bon niveau.
- de proposer des mesures pour le maintien de l'équilibre nécessaire à la cohabitation du couple sécurité/développement. Par ailleurs, l'étude devrait servir aux États du G5 Sahel dans le cadre de leur plaidoyer auprès des Institutions financières internationales.

L'étude dans son ensemble comporte cinq parties complémentaires.

Partie 1. Une revue de la littérature académique sur les phénomènes d'éviction des dépenses publiques, en vue d'établir le cadre théorique de l'analyse. Deux objectifs principaux : i) voir comment ont été définies les dépenses de sécurité et les dépenses de développement (celles qui contribuent au développement à long terme des pays et à la construction de la paix et dont on étudie l'éventuelle éviction). ii) préciser les méthodes d'évaluation de l'effet d'éviction à la base du modèle économétrique de la partie 4.

Partie 2. Un examen des données internationales de dépenses de sécurité disponibles pour l'ensemble des pays en développement à partir des sources les plus fiables (Banque mondiale, FMI, SIPRI, etc.) et comparer leur évolution à celle des autres dépenses dans l'ensemble des pays en développement. L'objectif est de savoir si les pays du G5 se distinguent à cet égard des autres pays en développement.

Partie 3. Une analyse descriptive longitudinale des dépenses de sécurité et des dépenses de développement dans les cinq pays du G5. À cette fin une nomenclature des dépenses de sécurité et des dépenses de développement a été élaborée et qui précise les ministères où celles-ci sont exécutées. L'objectif est de présenter l'évolution des dépenses de sécurité et de développement et d'analyser les corrélations possibles entre les différentes catégories de dépenses. Ce volet a impliqué un important travail de collecte de données dans les pays du Sahel dans la mesure où le degré de précision attendu des données de sécurité est ici plus grand que dans l'analyse des données internationales.

Partie 4. Une étude économétrique en panel sur les pays du G5 en vue de tester les possibles corrélations identifiées dans la partie précédente (l'estimation économétrique permettant de contrôler précisément pour l'aide au développement et pour les dépenses militaires des autres pays impliqués au Sahel).

Partie 5. Une réflexion sur les moyens les mieux adaptés pour éviter les effets d'éviction dus aux chocs sécuritaires (ceci suppose une analyse de la capacité d'endettement des pays et des conditions financières des apports extérieurs.) et accompagner le Secrétariat permanent du G5 Sahel dans l'élaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre des recommandations.

PARTIE 1

Revue de littérature

1 Introduction

En économie, l'expression « effet d'éviction » désigne historiquement une réduction de l'investissement ayant pour origine l'augmentation des dépenses de l'État. Ce phénomène s'explique en théorie par le fait qu'une augmentation des dépenses publiques, si elle est financée par une hausse du déficit, provoque, toutes choses égales par ailleurs, un accroissement du taux d'intérêt, ce qui a comme conséquence de contracter l'investissement. Ce dernier est donc « évincé » par la demande publique. Cette théorie s'inscrit dans une critique néoclassique de l'approche keynésienne, critique elle-même sujette à débat : d'une part l'impact d'un accroissement du déficit public sur le taux d'intérêt est empiriquement discuté, et d'autre part la mobilité internationale du capital tend à réduire l'élasticité du taux d'intérêt (Bénassy-Quéré et al.). Ce concept d'éviction est déclinable à un ensemble de variables économiques diverses.

Le sujet d'étude de la présente revue traite d'un effet d'éviction entre dépenses publiques, notamment au Sahel, c'est-à-dire dans un contexte de ressources très contraintes et de forte insécurité. Cette revue vise plus précisément à examiner la littérature académique sur l'impact de l'accroissement des dépenses publiques de sécurité sur les autres dépenses publiques, en particulier les dépenses de développement. L'emploi de la terreur à des fins idéologiques, politiques ou religieuses étant un marqueur fort de l'insécurité au Sahel, il nous a semblé intéressant de prolonger cette revue sur la question du terrorisme et de sa relation causale avec les dépenses de sécurité.

A l'origine de l'augmentation des dépenses de sécurité au Sahel. L'État Islamique et le terrorisme au Sahel apparaissent comme un terrorisme religieux avec des caractéristiques différentes des attaques antérieures. En effet, même si les attaques ciblant les intérêts des occidentaux n'ont pas disparu de l'agenda des organisations terroristes, le nouvel objectif depuis la création de l'État Islamique semble être la création d'un Califat, c'est-à-dire la création d'un territoire où ne vivent que des musulmans avec un régime politique islamique dirigé par un Calife. Ainsi, l'acquisition du territoire devient une étape fondamentale dans la conquête de la nouvelle vague terroriste. Le ciblage et l'occupation des zones institutionnellement et militairement fragiles apparaissent alors comme une stratégie logique pour la création du Califat et la propagation de leur doctrine. L'argument avancé est le « rétablissement de l'honneur des musulmans » par le rétablissement du Califat d'Ottoman et de Sokoto battus par les occidentaux pour établir des frontières connus aujourd'hui. Le Califat de Sokoto s'étendrait du Niger au Nigéria en passant par le Cameroun et le Burkina Faso.

La conquête de ces territoires entraine des interventions ciblant les institutions de ces pays et créant la terreur dans plusieurs régions du monde et des migrations internes et internationales. Aujourd'hui le terrorisme islamique est implanté dans plusieurs parties du globe : en Afrique de l'ouest du Nigéria au Sahel en commençant par le Mali, en Afrique du nord au Maroc, en Algérie, en Tunisie, Lybie et Egypte, en Afrique de l'est au Somalie et au Kenya, dans le golfe d'Aden au Yémen, en Iraq et en Syrie.

Les conséquences de cette forte insécurité ont largement été abordées dans la littérature. Il apparait que le terrorisme réduit l'activité économique à travers l'affaiblissement des finances publiques, la détérioration des indicateurs macroéconomiques, la destruction des infrastructures et des facteurs de production, l'affaiblissement du système scolaire et sanitaire, l'instabilité politique et la baisse des investissements entre autres. Le terrorisme a aussi été étudié dans la littérature à travers son impact sur les dépenses militaires. Les ressources budgétaires étant limitées, cette augmentation des dépenses militaires pourrait se faire au détriment d'autres secteurs notamment la santé, l'éducation, les infrastructures productives et d'autres investissements publics créant ainsi des conséquences indirectes sur le développement. Les effets de l'augmentation des dépenses sécuritaires sur le financement public

des secteurs sociaux sont abordés dans la littérature et connus sous l'expression « butter versus guns theory ».

Dans la suite de cette revue, les travaux étudiant la relation entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement sont analysés en section 2. Celle-ci revient d'abord sur le concept d'effet d'éviction, puis développe le cas de l'éviction des dépenses publiques de développement par les dépenses de sécurité et traite enfin brièvement des sources de financement de l'augmentation des dépenses de sécurité. La section 3 précise les définitions et les données de dépenses de sécurité et de développement utilisées dans la littérature. Le concept de terrorisme et les travaux montrant la dépendance des dépenses de sécurité au terrorisme sont présentés dans la section 4. La section 5 conclut.

2 Dépenses militaires et dépenses de développement : un débat non tranché sur l'effet d'éviction

2.1 Le concept d'effet d'éviction lié aux dépenses publiques

La littérature économique a dans plusieurs cas employé le concept d'effet d'éviction par les dépenses publiques pour souligner les conséquences négatives d'une politique budgétaire expansionniste.
Depuis les travaux précurseurs d'Aschauer (1989), un grand nombre d'études empiriques ont testé la relation entre les dépenses publiques et les investissements privés dans divers pays et à des périodes différentes, mais les résultats empiriques sont mitigés.

Certains auteurs montrent qu'il existe une complémentarité entre les deux types de dépenses (Aschauer (1989) aux Etats-Unis ; Greene et Villanueva 1991 ; Blejer et Khan (1984) ; Clemens, Goerge et Michelsen, (2019) en zone euro ; Garikai et Nicholas (2019) au Malawi). En effet, pour ces auteurs, l'investissement public améliore les conditions d'investissement pour le secteur privé et pourrait stimuler l'activité privée d'investissement. Une extension du réseau routier financée par l'État, par exemple, peut simplifier et accélérer le transport et le commerce des marchandises, ce qui se traduit par des gains d'efficacité dans le processus de production et par la suite par une augmentation des attentes des entreprises privées en matière de profit. Ils sont disposés à investir davantage lorsque le produit marginal ou la productivité marginale du capital privé augmente. Aschauer (1989) soutient que l'investissement public aux États-Unis, en particulier dans les infrastructures, a un impact positif important sur l'investissement privé en augmentant sa productivité.

D'autres auteurs au contraire défendent l'existence d'un effet d'éviction des dépenses privées par les dépenses publiques (Evans et Karras (1994), Marino et al (2016) en France, Bahal et al (2018) en Inde, Funashima et Ohtsuka, (2019) au Japon). Selon ces derniers, une augmentation de l'investissement public entraîne une augmentation des coûts d'investissement pour les utilisateurs à court terme, car l'État exigera un prix élevé pour rentabiliser ses investissements. En outre, le financement des investissements publics par des emprunts entraîne la hausse des taux d'intérêt ce qui rend l'emprunt plus coûteux pour les entreprises, donc l'investissement moins rentable et plus susceptible d'être différé. Le financement par le biais de recettes fiscales peut également nuire au secteur privé, car les investissements publics supplémentaires se traduiront par une augmentation de la charge fiscale supportée par les entreprises.

Enfin, une troisième vague de la littérature empirique pense que l'effet dépend du pays étudié. Erden et Holcombe (2005) comparent l'interaction de l'investissement public et privé dans les économies

développées et en développement et concluent que l'investissement public est complémentaire de l'investissement privé dans les pays en développement, alors que l'effet contraire est obtenu dans les pays développés. La différence dans ces résultats est attribuée à des différences structurelles entre les deux types d'économies. Ainsi, l'investissement public peut fournir les infrastructures nécessaires dans les pays en développement et donc stimuler l'investissement privé. Par contre le secteur public est déjà important dans les économies développées et peut concurrencer le secteur privé. António et Aubyn (2018) aboutissent à des résultats différents d'un pays européen à l'autre.

Pour ce qui concerne la relation entre les dépenses publiques et la consommation privée, les auteurs trouvent également des résultats différents (Karras (1994), Ni (1995), Amano et Wirjanto (1998), Van Dalen (1999), Okubo (2003), Nieh et Ho (2006) et Kwan (2006), Ambler et al (2017), Auteri et Constantini (2010)). Ambler et al (2017). Nieh et Ho (2006) montrent une complémentarité entre ces deux types de dépenses tandis que Auteri et Constantini (2010) soutiennent qu'ils sont substituables. Cette relation dépend de l'utilité que les ménages retirent des dépenses publiques.

La notion d'effet d'éviction a aussi été abordée à travers les transferts des migrants. En effet, Christian (2019) a montré qu'au Mexique, les transferts des migrants évincent les dépenses publiques locales car les gouvernements des États allouent moins de fonds aux municipalités qui ont une plus forte présence des transferts de fonds.

L'utilisation de la notion d'effet d'éviction dans les travaux examinés ci-dessus concerne des acteurs différents : l'État et le secteur privé. L'effet étudié n'est pas directement un choix ou un arbitrage pour l'agent qui subit les conséquences des politiques opérées par l'État. En revanche l'effet d'éviction analysé ici s'opère entre différents types de dépenses du même acteur : l'État. Il s'agit donc d'un arbitrage et de ses conséquences.

2.2 L'effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité

L'effet d'éviction dont est l'objet cette revue porte sur l'arbitrage entre dépenses de développement et dépenses de sécurité.

2.2.1 La théorie de l'arbitrage entre le beurre et les armes (*butter and guns theory*)

Dans la littérature économique, la relation entre les dépenses militaires et les dépenses de développement fait l'objet d'un débat non encore tranché. Les travaux aboutissent à des résultats généralement contradictoires que l'on peut regrouper en quatre catégories possibles :

- La première catégorie de travaux montrent qu'une hausse des dépenses de sécurité entraine une baisse des dépenses consacrées aux secteurs sociaux (Fan et al 2018, Bove et al 2017, Blomberg et al 2004, Ozsoy 2002, Apostolakis, 1992, Peroff et Podolak-Warren, 1979, Dabelko et McCormick, 1977, Russett, 1969). En effet, pour ces travaux en faveur de l'effet d'éviction, l'argument théorique mis en avant est que les secteurs sociaux, y compris l'investissement public dans ces secteurs, concentrent une part non négligeable des ressources de l'État et toute augmentation des parts d'autres secteurs comme l'armée n'est possible qu'au détriment de la santé et de l'éducation compte tenu de la contrainte budgétaire. Cette théorie est connue dans la littérature sous l'expression anglaise « *butter-vs-guns tradeoff* ». Les dépenses de sécurité se font donc aux dépens de la productivité et de la production du pays. Le premier auteur à trouver ce résultat, Russett (1969), a démontré l'existence de la relation aux USA, en France et en Angleterre. D'autres travaux suivront dans différentes régions du monde : Dabelko et McCormick (1977) pour plusieurs pays en développement sur la période 1950-1972, Apostolakis

(1992) pour 19 pays d'Amérique Latine, Ozsoy (2002) en Turquie et plus récemment Fan et al (2018) pour 197 pays. Les travaux aboutissant à ces résultats sont mentionnés dans le tableau 1.

Tableau 2 : Travaux montrant l'existence d'un effet d'éviction entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement

Auteurs	Echantillon	Résultats
Fan, Liu et Coyte, 2018	197 pays de 2000 à 2013	La hausse des dépenses militaires réduit les dépenses publiques de santé et l'effet est plus prononcé dans les pays à revenu faible.
Diop 2019	8 pays de la ceinture Sahélienne de 1970 à 2015	La hausse des dépenses militaires suite au terrorisme réduit les dépenses d'investissement.
Bove, Efthyvoulou et Navas, 2017	22 pays de l'OCDE de 1981 à 2009	Les gouvernements ont tendance à privilégier les dépenses sociales et à s'éloigner des dépenses militaires en période électorale. L'ampleur de cet arbitrage est plus grande lorsque nous excluons les pays en conflit, où la sécurité nationale joue un rôle important dans le choix des électeurs.
Blomberg, Hess et Athanasios, 2004	177 pays de 1968 à 2000	Le terrorisme est associé à une réorientation de l'activité économique des dépenses d'investissement vers les dépenses publiques, notamment les dépenses de sécurité
Ozsoy 2002	Turquie de 1925 à 1998	Il existe une substituabilité entre les dépenses d'éducation et de défense d'une part, et les dépenses de santé et de défense d'autre part.
Apostolakis, 1992	19 pays de l'Amérique Latine de 1953 à 1987	Les dépenses militaires évincent les allocations potentielles des secteurs sociaux et un lien positif n'a été observé que entre les travaux publics et la défense
Peroff, et Podolak-Warren, 1979	USA de 1929 à 1974	Un effet de substitution existe entre les dépenses de défense et celles de santé. Cet effet est légèrement augmenté pendant la guerre du Vietnam.
Dabelko et McCormick, 1977	Pays en développement de 1950 à 1972	(1) des coûts d'opportunité existent pour l'éducation et la santé dans tous les pays et toutes les années, mais leur ampleur est faible; (2) les niveaux de développement économique ont peu ou pas d'impact sur les coûts d'opportunité de ces domaines politiques; (3) les régimes personnalistes ont généralement des coûts d'opportunité de défense plus élevés que les régimes centristes et polyarchiques
Russett, 1969	USA, Canada, Grande Brétagne et France de 1938 à 1967	L'augmentation d'un dollar des dépenses de défense entraînera, toutes choses égales par ailleurs, une baisse de 0,420 dollar de la consommation privée, 2,292 de l'investissement, 0,48 des dépenses publiques civiles (éducation, santé et bien-être social).

Source : Chaire Sahel

- Un deuxième groupe d'auteurs trouvent des effets ambigus dépendant de certains paramètres. Pour Ali (2011), Yildirim et Sezgin (2002), Frederiksen et Looney (1994), Peroff (1977) et Caputo (1975) l'effet dépend de la variable de secteur social considérée. Ali (2011) montre ainsi qu'en Égypte les dépenses militaires évincent les dépenses de santé mais pas les subventions à l'éducation et à l'alimentation. L'effet sur les dépenses de santé est donc contraire à celui sur celles d'éducation, si bien qu'en combinant éducation et santé en tant que dépenses sociales, l'effet global est très faible. L'inclusion des subventions alimentaires dans la catégorie des dépenses sociales fait alors apparaître une complémentarité entre dépenses militaires et dépenses sociales plutôt qu'une éviction. Yildirim et Sezgin (2002) trouvent qu'en Turquie, bien que l'arbitrage soit négatif entre la défense et la santé, il y a une complémentarité entre les dépenses de défense et celles d'éducation. Pour Gupta et al. (2004) l'effet dépend de la variable de conflit et de terrorisme. L'effet peut aussi dépendre des sous périodes étudiées (Mintz, 1989, Domke et al 1978) et du pays étudié (Verner, 1983). Le tableau 2 présente l'ensemble des travaux.

Tableau 3 : Travaux montrant l'existence d'un effet d'éviction ambigu entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement

Auteurs	Echantillon	Résultats
Ali, 2011	Egypte de 1987 à 2005	Les résultats théoriques montrent que l'éviction des dépenses sociales est ambiguë, à moins que le gouvernement affecte entièrement ses recettes fiscales à l'armée. Les dépenses militaires évincent les dépenses de santé mais pas les subventions à l'éducation et à l'alimentation en Égypte. En combinant éducation et santé en tant que dépenses sociales, l'éviction de la santé et l'éducation sont si proches qu'il n'y a pratiquement aucun effet global. La complémentarité nette augmentera considérablement si nous incluons les subventions alimentaires dans la catégorie des dépenses sociales.
Gupta, Clements, Bhattacharya, et Chakravarti, 2002, 2004	45 pays de 1980 à 2000	Avec l'indicateur de conflit et terrorisme de l'ICRG, la hausse des dépenses militaires agit indirectement sur la croissance à travers la baisse des dépenses sociales (éducation et santé). Mais pas avec l'indicateur de conflit de SIPRI.
Yildirim et Sezgin, 2002	Turquie de 1924 à 1996	Bien que l'arbitrage soit négatif entre la défense et la santé, il est positif entre la défense et l'éducation. De plus, il semble qu'il y ait une concurrence entre les dépenses d'éducation et de santé dans le processus de budgétisation.
Frederiksen et Looney, 1994	Pakistan de 1973 à 1986	À court terme, quand les charges militaires diminuent la plupart des programmes d'infrastructure augmentent tandis que les programmes sociaux tels que la sécurité sociale, l'aide sociale et le logement diminuent. Les modifications du budget de la défense ne semblent avoir qu'un effet transitoire sur la part des dépenses publiques affectée aux infrastructures. A long terme lorsque les dépenses militaires augmentent, le gouvernement est prêt à utiliser certaines ressources des programmes d'infrastructure et laisse le déficit se creuser pour financer des programmes sociaux. Les résultats suggèrent également un modèle d'ajustement à long terme des programmes sociaux, mais pas des programmes d'infrastructure.

Auteurs	Echantillon	Résultats
Mintz 1989	USA de 1947 à 1987	Les résultats indiquent un manque de substituabilité entre les dépenses de défense et celles du bien-être pendant la période 1947-1980, mais révèlent des arbitrages très spécifiques pendant les années Reagan.
Verner, 1983	18 pays d'Amérique latine de 1948 à 1979	Arbitrage négatif non linéaire, diminuant avec l'augmentation de la part de la défense en El Salvador. Pas d'arbitrage statistiquement significatif dans 7 pays. Arbitrage linéaire positif dans 6 pays et arbitrage non linéaire dans 4 pays.
Domke, Eichenberg, et Kelleher, 1983	Etats Unis, Grande Brétagne, Allemagne, et France de 1948 à 1978	Avec des tendances à long terme des parts de dépenses, les substituabilités sont évidentes. Lorsque l'on étudie les modifications à court terme des dépenses, aucun arbitrage n'est détecté. Dans aucun des quatre pays, un schéma de substituabilité ne se dégage, sauf en période de reconstruction ou de guerre.
Peroff, 1977	USA de 1929 à 1971	Un arbitrage significatif a lieu pour les dépenses totales de santé et non pour les dépenses fédérales.
Caputo, 1975	Australie, Sued, Grande Brétagne, et USA de 1950 à 1970	L'augmentation des dépenses de défense n'a pas diminué les dépenses de santé, contrairement aux dépenses d'éducation.

Source : Chaire Sahel

- Une troisième tendance de la littérature trouve qu'il n'y a pas de lien entre les deux types de dépenses car la part du budget attribuée à chacun de ces secteurs dépend de facteurs différents (Coutts et al 2019, Xu et al 2018, David et Steve 1990, Russet 1982) (le tableau 3 donne plus de détails sur ces travaux).

Tableau 4 : Travaux montrant la non existence d'un effet d'éviction entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement

Auteurs	Echantillon	Résultats
Coutts, Daoud, Fakih, Marrouch et Reinsberg, 2019	18 pays du MENA de 1995 à 2011	Aucune preuve que la hausse des dépenses militaires réduit les dépenses de l'Etat dans des biens publics importants comme la santé.
Xu, Chang, Su et Dumitrescu, 2018	Chine de 1952 à 2014	C'est plutôt les dépenses d'éducation qui réduisent les dépenses militaires en Chine et non l'inverse. Donc pas d'effet d'éviction des dépenses militaires sur celles d'éducation.
David et Steve 1990	Taiwan de 1961 à 1985	Il n'y a pas de preuves statistiquement significatives d'une influence directe ou indirecte des charges de la défense sur le taux de changement du bien-être social de l'île.
Russett, 1982	USA de 1941 à 1979	Pas d'arbitrage systématique entre les dépenses militaires et les dépenses de santé (ou d'éducation).

Source : Chaire Sahel

- Une relation positive entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement, synonyme de la complémentarité des deux variables, est aussi mise en avant par un certain nombre de travaux (Lin et al 2013, Kollias et Paleologou 2011, Harris et Pranowo 1988, Hess et Mullan 1988). Ces travaux vont à l'encontre de la théorie (butter-versus-guns theory), mettant en avant l'effet indirect des dépenses militaires sur les secteurs sociaux via l'investissement, la croissance, la qualité de la formation dans l'armée et surtout les innovations technologiques (Benoit, 1973, 1978; Lindgren, 1984; Ram, 1995, Verner 1983, Harris et Pranowo 1988, Kollias et Paleologou 2011, Lin et al 2013). Selon ces travaux, la hausse des dépenses militaires devrait donc s'accompagner d'une augmentation des dépenses sociales. La plus récente de ces études est celle de Lin et al (2013) qui évalue la relation entre les dépenses sociales et de défense avec un panel de 29 pays de l'OCDE de 1988 à 2005. Les résultats de ces auteurs montrent qu'il y a une complémentarité entre les dépenses militaires et les dépenses sociales (santé et éducation). Le tableau 4 présente ces études.

Tableau 5 :Les travaux montrant la complémentarité entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement

Auteurs	Echantillon	Résultats
Lin, Ali et Lu, 2013	29 pays de l'OCDE de 1988 à 2005	Il y a un arbitrage positif entre les dépenses militaires et deux types de dépenses sociale (à savoir les dépenses d'éducation et de santé)
Kollias et Paleologou 2011	Grèce de 1972 à 2004	Arbitrage positif entre l'éducation, les dépenses sociales et la défense
Harris et Pranowo, 1988	53 pays en développement de 1967 à 1983	Une analyse transversale des dépenses publiques a révélé que peu de pays qui dépensaient peu pour la défense dépensaient beaucoup pour l'éducation et la santé (et vice-versa). Les dépenses de défense n'étaient pas moins vulnérables aux coupes budgétaires globales, ni plus susceptibles de bénéficier des augmentations budgétaires que l'éducation et la santé. Enfin, une analyse de régression longitudinale pour douze pays asiatiques a révélé peu de preuves.
Hess, et Mullan, 1988	77 pays en développement de 1982 à 1983	Pas de concurrence directe pour le financement entre l'armée et l'éducation publique. Le coefficient est positif.

Source : Chaire Sahel

Pour conclure, l'hétérogénéité des cadre d'études de la théorie « butter vs guns trade-off » ne permet pas de généraliser un résultat, chaque cadre étant spécifique. Les travaux qui tendraient à infirmer l'existence d'un effet d'éviction abordent plutôt la rentabilité sociale de l'augmentation des dépenses militaires faite au prix d'une diminution des dépenses de santé et d'éducation. Ainsi, si ces dépenses sont socialement efficaces, leur rendement pourrait à moyen ou long terme remplacer ou plus que compenser la baisse déjà opérée au niveau des dépenses de développement.

2.2.2 Très peu d'études concernent les pays sahéliens

Ce qui précède montre que les pays sahéliens sont peu présents dans les échantillons et qu'une seule étude sur le Sahel traite le sujet principal de cette revue, à savoir l'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité. Seul Diop (2019) fait du Sahel l'épicentre de son analyse. Il étudie l'impact du terrorisme sur la croissance économique, l'investissement et les dépenses militaires des pays de la ceinture sahélienne, sur la période 1974 - 2014. Selon Diop, la multiplication des actes terroristes contraint fortement le fonctionnement de l'économie et de l'Etat du fait des destructions d'infrastructures, du découragement des investisseurs et de l'affaiblissement induit des institutions publiques. Il contraint aussi la capacité de l'Etat d'investir dans les secteurs sociaux. L'auteur souligne un effet d'éviction de l'investissement : « *L'augmentation des crédits de dépenses militaires a deux effets : un effet d'éviction absolue sur l'investissement qui diminue à la suite des coupes et un effet induit négatif car il conduit à un déclin de la croissance économique des pays sahéliens. L'effort de défense et de sécurité se fait au détriment de l'investissement public en particulier. L'impact négatif des dépenses militaires et de sécurité résulte de la réaffectation de crédits budgétaires initialement destinés à l'investissement public et faisant l'objet d'un virement de crédits pour la lutte contre le terrorisme* (Diop, 2019).

Par ailleurs, dans son rapport « Perspectives économiques régionales » sur l'Afrique subsaharienne (FMI, 2019), le Fonds monétaire international constate qu'« *une augmentation de l'intensité du conflit* [en Afrique subsaharienne] *est, en moyenne, liée à une hausse de 9 % des dépenses budgétaires militaires réelles (soit environ 0,6 % du PIB) et à une baisse des dépenses d'investissement réelles de quelque 9 %* » mais ne creuse pas davantage les liens entre les deux mouvements contraires.

Le faible nombre de travaux sur cette question au Sahel et l'absence d'une mesure précise de l'effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité sur une période couvrant la crise actuelle au Sahel justifient pleinement l'étude commanditée par le G5 Sahel.

Une analyse détaillée de la prise en compte du contexte de l'étude (présence ou non de conflits) et des échantillons retenus dans les différentes études est proposée dans la partie suivante.

2.2.3 Des approches méthodologiques variées

La prise en compte ou non d'une variable de choc. La relation entre les dépenses militaires et les dépenses sociales peut être examinée sans référence à un choc quelconque, à l'aune de chocs terroristes, de guerres civiles ou d'autres chocs ou encore sans choc mais en comparant les résultats en périodes de guerre avec ceux en période de paix.

La relation abordée sans contrainte de choc devrait plutôt s'interpréter comme un choix délibéré de l'État et être intégrée dans sa vision ou stratégie de développement car en théorie il n'y a aucune obligation d'augmenter la charge militaire si cela va à l'encontre de ce qu'on a soi-même prévu pour le développement. L'existence de l'effet d'éviction dans ce cadre devrait donc révéler les priorités du gouvernement. L'objectif étant généralement la production et le développement, ces travaux devraient aboutir à une complémentarité entre les types de dépenses sauf si la tendance des dépenses militaires est décroissante, libérant ainsi des ressources pour les secteurs productifs.

Par contre, en cas de choc de guerre ou de terrorisme, l'État est fortement incité à allouer plus de ressources à l'armée malgré l'existence de coûts d'opportunité potentiels pour les autres secteurs. Ces études montrent généralement une hausse des ressources militaires au détriment des dépenses d'éducation et de santé à l'instar de Blomberg et al (2004), Bove et al (2017), Diop (2019), Gupta et al (2004) et Coutts et al (2019). À travers un panel de 177 pays allant de 1968 à 2000, Blomberg et al. (2004) montrent que le terrorisme redirige les ressources d'investissement productif vers les dépenses

militaires. D'autres travaux s'intéressent à la modification de la structure des dépenses par l'État pour gagner les élections. C'est le cas de Bove et ses co-auteurs en 2017, qui montrent que les gouvernements ont tendance à privilégier les dépenses sociales et à s'éloigner des dépenses militaires en période électorale. Par contre, en présence de conflit, les dépenses militaires sont celles qui attirent plus de votes. En outre, cette stratégie dépend du parti au pouvoir. Les partis de gauche attirent généralement les électeurs par plus de dépenses sociales alors que ceux de droite vont plutôt privilégier les dépenses de sécurité.

Parmi les 26 études ayant abordé empiriquement l'existence de l'effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité auxquelles nous nous intéressons ici, 15 ne font référence à aucun choc ni à des périodes de guerre, 6 font référence à des périodes de guerre et de paix et 5 à des chocs.

Les 15 études qui ne font référence ni à un choc, ni à une période de guerre sont celles dont les résultats sont peu tranchés : 4 trouvent une relation de complémentarité, 4 une relation de substitution, 5 une relation ambiguë et 2 une absence de lien.

Quant aux six études prenant en compte les périodes de paix et de guerre, elles trouvent toutes qu'il y a un arbitrage en période de guerre même si l'effet est ambigu en période de paix pour certaines.

Parmi les travaux qui s'intéressent à une hausse des dépenses militaires suite au choc, aucun ne trouve une relation de complémentarité, 3 trouvent une relation de substitution, un l'absence de lien et un autre un effet ambigu dépendant de la variable de conflit (voir Tableau 5).

On peut donc déduire que l'effet d'éviction existerait si la hausse des dépenses militaires est rendue inévitable suite à un choc.

Tableau 6 : Nombre d'études selon les résultats obtenus et la prise en compte de chocs ou pas

	Complémentarité	Absence de lien	Ambigu	Substitution	Total
Aucun choc	4	2	5	4	15
Prise en compte période de paix et de guerre	0	1	3	2	6
Existence de choc	0	1	1	3	5
Total	4	4	9	9	26

Source : Chaire Sahel

La prise en compte de la variable de choc, de guerre ou de terrorisme influence le modèle estimé. En effet, sans choc, la variable d'intérêt devient le plus souvent un indicateur des dépenses de défense et la variable dépendante une variable de dépense de secteur social (santé, éducation, infrastructure, logement,). Un système d'équation peut aussi être estimé, chaque variable de dépense étant exprimée en fonction des autres.

Lorsqu'un choc est à l'origine de la hausse des dépenses militaires, ce choc devient la variable d'intérêt et les dépenses de sécurité et de développement sont considérées chacune comme variable dépendante formant ainsi un système d'équations structurelles.

Dans chaque cas, les mêmes techniques sont généralement appliquées selon la structure des données: vector autoregressive (VAR), Panel vector autoregressive (PVAR), La causalité au sens de Granger, les méthodes SUR, 2SLS ou 3SLS.

La pertinence de l'échantillon utilisé. La littérature sur l'effet d'éviction a commencé à la fin des années 60 dans les pays développés. Il a fallu attendre le début des années quatre-vingt pour voir les premières études sur les pays en développement, notamment ceux de l'Amérique Latine. Depuis lors, plusieurs auteurs se sont intéressés aux pays pauvres. Parmi les 26 travaux sur l'effet d'éviction que nous analysons, 12 abordent uniquement les pays développés, 12 les pays en développement et 2 à la fois les deux types de pays (voir Tableau 6). Compte tenu de la faible qualité des institutions politiques, de la faible redevabilité de l'état envers les citoyens dans les pays en développement, de la contrainte budgétaire, l'on pourrait penser à l'existence d'effet d'éviction plus prononcé dans les pays pauvres relativement aux pays riches.

Le tableau 6 et l'annexe 2 indiquent qu'il y a plus d'auteurs qui aboutissent à l'effet d'éviction dans les pays riches que dans les pays en développement et plus d'absence de lien dans les pays en développement, même si l'écart entre les deux groupes de pays reste très faible.

Tableau 7 : Nombre d'études selon les résultats obtenus et l'échantillon utilisé

	Complémentarité	Absence de lien	Ambigu	Substitution	Total
Pays développés	2	1	5	4	12
Pays en développement	2	3	4	3	12
Les deux groupes	0	0	0	2	2
Total	4	4	9	9	26

Source : Chaire Sahel

La pertinence de la méthodologie utilisée. Les modèles utilisés dans la littérature pour évaluer la relation entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement consistent en un système d'équations. Chaque variable de dépense sociale est ainsi considérée comme variable dépendante et exprimée en fonction de la variable de dépenses de sécurité, souvent restreintes aux dépenses militaires (Russett, 1969, Dabelko et McCormick, 1977, Peroff et Podolak-Warren, 1979). À ce système, une fonction de dépense militaire est le plus souvent ajoutée. À partir de ces modèles de base, certains auteurs ajoutent la valeur retardée des variables dépendantes et indépendantes. D'autres ajoutent en plus des variables de contrôle qui sont généralement les déterminants des dépenses des secteurs sociaux connus dans la littérature. Enfin la forme de la fonction généralement linéaire est augmentée en ajoutant des variables de dépenses militaires au carré ou au cube (Russett, 1969, Verner 1983). Pour les études qui analysent la relation dans le cadre d'un choc, ce dernier est ajouté comme variable explicative pour évaluer son effet à la fois sur les dépenses militaires et les dépenses sociales.

Pour ce qui concerne la méthode d'estimation, elle a évolué avec le temps et la disponibilité de nouvelles techniques. En effet, les premiers auteurs évaluaient la relation avec de simples corrélations ou des méthodes d'estimation relativement basiques (Benoit 1978, Russett 1969, Peroff 1977). Les méthodes de régression simultanée de système d'équations ont ensuite été introduites, notamment la méthode SUR, les 3SLS et les 2SLS (Hess et Mullan 1988, Davis et Chan 1990, Yildirim, et Sezgin 2002).

Les méthodes d'estimation sur séries temporelles ou les méthodes adaptées aux données de panel ont par la suite fait leur apparition dans le domaine d'analyse. Ainsi les méthodes VAR (vector autoregression) (Blomberg et al, 2004, Kollias et Paleologou 2011, Ali 2011), l'approche ARDL de la cointégration (Autoregressive Distributed Lag) (Feridun et Shabaz, 2010, Muhammad Nasir and Muhammad 2011), la méthode de cointégration de Granger (Xu et al 2018), les méthodes de panel VAR (Coutts et al 2019) ont été utilisées. Le tableau en annexe 2 fournit plus de détails sur la méthode d'estimation des différents travaux.

Les méthodes d'estimations n'ont pas d'effet visible sur la divergence des résultats obtenus dans la mesure où des travaux utilisant la même technique ou le même modèle trouvent des résultats différents. La divergence des résultats se situe parfois au sein d'un même papier pour des sous échantillons différents ou des périodes différentes.

2.2.4 La prise en compte de la source de financement : Endettement, aide au développement et fiscalité

Pour lutter contre l'insécurité et en particulier contre le terrorisme, un État est fortement incité à augmenter ses dépenses militaires pour renforcer la capacité de son armée. Mais l'effet d'éviction des dépenses de sécurité sur celles des secteurs sociaux pourrait lui-même contribuer au terrorisme dans la mesure où, par exemple, la contraction des dépenses d'éducation peut constituer un frein à l'insertion économique, sociale et politique des individus et ainsi nuire à la paix sociale (Guillaumont Jeanneney et al., 2016).

Une voie possible pour éviter un arbitrage entre dépenses est le financement de la hausse des charges sécuritaires par l'endettement intérieur ou extérieur, et/ou le maintien des dépenses de développement par l'aide au développement.

Concernant les dynamiques d'endettement en période de conflit, FMI (2019) rappelle que « *les recettes peuvent diminuer sous l'effet des perturbations de l'activité économique, de la destruction d'une partie de l'assiette fiscale et de l'affaiblissement de l'efficience de l'administration fiscale engendrés par les conflits* » et, de ce fait, accentuer le besoin d'endettement et/ou de réduire les dépenses publiques de développement, amoindrissant ainsi le potentiel de croissance et donc de financement futur de ces dépenses.

Concernant l'aide au développement, son efficacité à lutter contre le terrorisme est débattue et fait l'objet de travaux académiques aux résultats contradictoires, même si la tendance est que si elle est bien utilisée, elle peut contribuer à réduire le potentiel terroriste. Campos et Gassebner (2009) ne trouvent pas d'effet robuste de l'aide dans la réduction du terrorisme tandis que Azam et Thelen (2008, 2010) aboutissent à l'efficacité de l'aide extérieure dans la lutte contre le terrorisme. Bapat (2011) argumente qu'au-delà de la baisse des attaques terroristes, l'aide au développement empêche efficacement des négociations du pays attaqué avec les terroristes, cela étant une règle établie par les pays donateurs. Azam et Delacroix (2006) souligne que l'aide réduit effectivement le terrorisme une fois que le militantisme des pays bénéficiaires est suffisamment contrôlé.

Par ailleurs, la promotion des secteurs sociaux, notamment l'amélioration de l'éducation et la baisse de la pauvreté, sont reconnus pour être des déterminants efficaces dans la lutte et de la prévention du terrorisme. En amenuisant l'effet d'éviction des dépenses sociales, l'aide au développement peut éviter la détérioration des indicateurs sociaux et, indirectement, contribuer à combattre le terrorisme. Anwar et al (2016) montre empiriquement que les dépenses militaires, l'éducation et la santé réduisent le terrorisme. Azam et Thelen (2008, 2010, 2011) insistent sur l'importance de l'aide à l'éducation par

opposition à l'appui budgétaire général. Selon eux, la subvention à l'éducation améliore le capital humain du pays bénéficiaire, ce qui peut réduire le degré de terrorisme.

Aslam et al. (2013) insistent pour leur part sur l'importance de la dimension fiscale du financement de la sécurité pour diminuer les arbitrages entre dépenses de sécurité et dépenses sociales dont le caractère complémentaire est évident. Sur le cas de l'Afghanistan, ils rappellent que la voie à privilégier pour assurer le financement des dépenses de sécurité reste, en amont des crises, l'amélioration de la mobilisation des recettes domestiques, notamment par une plus grande formalisation de l'économie, afin de préserver la plus grande partie du potentiel de croissance et de limiter les possibles effets d'éviction des autres types de dépenses.

Enfin, Harborne (2015) attire notre attention sur la qualité de la dépense comme autre moyen de réduire à terme les situations d'arbitrage entre dépenses. Ce thème connexe au sujet traité n'est pas détaillé ici car l'importante littérature pourrait faire l'objet d'une revue spécifique[5].

3 Définition du concept des dépenses de développement, des dépenses de sécurité et bases de données associées

3.1 Dépenses de développement

Les travaux traitant de l'effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires sont fondés sur diverses définitions de ce que sont les dépenses de développement. Celles-ci sont souvent confondues avec les dépenses sociales. Les variables les plus utilisées sont les dépenses d'éducation et de santé qui reviennent dans la plupart des travaux (Ali, 2015, Coutts et al 2019). D'autres indicateurs sont utilisés, notamment les dépenses alimentaires, la sécurité sociale, les travaux publics, le logement, les aides publiques, la consommation, l'investissement et les dépenses d'infrastructure. Les auteurs utilisent généralement une combinaison de ces variables dans leurs modèles sans les agréger. Par contre quelques auteurs ont utilisé des indices considérés comme indicateurs de dépenses sociales ou de développement (Apostolakis 1992, Davis et Chan 1990). Le tableau 7 présente quelques auteurs ayant publié des articles sur le sujet ainsi que les indicateurs de dépenses de développement utilisées. Un autre élément important concerne le choix de la variable utilisée comme dénominateur de la variable de dépenses de développement pour relativiser la grandeur. Certains auteurs divisent les dépenses de développement par le PIB, d'autres par la population. D'autres relativisent par le budget global tandis que quelques travaux s'intéressent directement au logarithme.

[5] Voir notamment : https://ferdi.fr/publications/presentation-la-qualite-de-la-depense-publique-dans-le-monde-mesure-et-determinants

Tableau 8 : Les indicateurs de dépenses de développement utilisés dans la littérature

Auteurs	Variables de dépenses de développement
Ali 2015	Dépenses d'éducation par habitant, dépenses de santé, dépenses alimentaires
Apostolakis 1992	la santé, l'éducation, la sécurité et la protection sociales et les travaux publics
Blomberg et al 2004	Investissement en pourcentage du PIB
Bove et al 2017	Les flux de dépenses sociales contrôlés par les administrations publiques qui peuvent être attribués à un bénéficiaire individuel
Caputo 1975	Dépenses d'éducation et de santé
Coutts et al 2019	Dépenses de santé
Dabelko et McCormick 1977	Dépenses d'éducation et de santé
Davis and Chan 1990	Physical quality of life index
Diop 2019	Investissement en pourcentage du PIB
Domke et al 1983	Dépenses sociales
Frederiksen 1994	Dépenses des programmes d'infrastructure, programmes sociaux
Gupta et al 2002; 2004	Dépenses d'éducation et de santé
Harris et Pranowo 1988	Dépenses d'éducation et de santé
Kollias et Paleologou 2011	Dépenses d'éducation, Dépenses sociales
Lin et al 2013	Dépenses d'éducation et de santé
Mintz 1089	Dépenses d'éducation, de santé et de logement
OZSOY 2002	Dépenses d'éducation et de santé
Peroff 1977	Dépenses de santé, aide publique et logement
Peroff and Podolak-Warren 1979	Dépenses de santé
Russett 1969	Consommation, investissement, exportation, éducation, santé et bien-être
Russett 1982	Dépenses d'éducation et de santé
Xu et al 2018	Dépenses d'éducation
Yildirim and Sezgin 2002	Dépenses d'éducation et de santé

Source : Chaire Sahel

3.2 Dépenses de sécurité

3.2.1 Définition

Même si la notion de dépenses de sécurité a été beaucoup abordée dans la littérature, notamment par les économistes, les contours de cet indicateur ont besoin d'être précisés, sa définition et sa composition dépendant du pays et de l'organisation. Les dépenses de sécurité sont souvent associées aux dépenses militaires. Kumar (2017) propose une comparaison du périmètre des définitions formelles utilisées par l'OTAN, le FMI et les Nations Unies (voir tableau 8 ci-dessous).

Selon l'OTAN, est considérée comme dépense de sécurité tout « *paiement effectué par un gouvernement national dans le but exprès de répondre aux besoins des forces armées du pays, de celles des pays de l'Alliance ou de celles de l'Alliance. Les dépenses de défense se composent majoritairement des montants qui sont consacrés aux forces armées financées sur le budget du ministère de la Défense. Les forces armées comprennent les forces terrestres, les forces maritimes et les forces aériennes, ainsi que les formations interarmées, telles que l'administration et le commandement, les forces d'opérations spéciales, le service médical, le commandement logistique, etc. Elles peuvent comprendre d'autres forces – notamment les forces du ministère de l'Intérieur, les forces de la police nationale, les gendarmes, les carabiniers, les garde-côtes, etc. Pour ces forces, ne sont comptabilisés comme dépenses que les montants consacrés aux éléments qui reçoivent une formation tactique, qui sont équipés comme des forces militaires, qui peuvent opérer sous commandement militaire direct au cours d'opérations et qui sont aptes à être déployés en dehors du territoire national à l'appui d'une force militaire. Entrent également dans les dépenses de défense les dépenses consacrées aux « autres forces » qui sont à la charge des ministères autres que celui de la Défense. Les pensions versées directement par le gouvernement aux militaires retraités et au personnel civil retraité des services militaires entrent dans les dépenses de défense que ces montants proviennent du budget du ministère de la Défense ou celui d'autres ministères. Les dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix et aux opérations humanitaires (prises en charge par le ministère de la Défense ou par d'autres ministères), à la destruction d'armes, d'équipements et de munitions, contributions aux fonds d'affectation spéciale gérés par l'OTAN, ainsi que les coûts relatifs à l'inspection et au contrôle de la destruction d'équipements entrent dans les dépenses de défense. Les dépenses de recherche et développement (R&D) sont incluses elles aussi dans les dépenses de défense. Elles comprennent les dépenses relatives à des projets qui ne débouchent pas sur la production d'équipements. Les dépenses relatives à l'élément militaire d'activités mixtes, c'est-à-dire comprenant un élément civil et un élément militaire, n'entrent dans les dépenses de défense que si l'on peut rendre compte isolément de l'élément militaire ou l'évaluer de manière distincte. Les dépenses effectuées au titre de l'infrastructure commune de l'OTAN n'entrent dans le total des dépenses de défense de chacun des pays qu'à hauteur de la contribution nette de ces pays. La réparation des dommages causés en temps de guerre et les dépenses de défense civile n'entrent pas dans la définition OTAN des dépenses de défense* » OTAN (2019). Cette définition fait suite à une modification de l'ancienne qui était utilisée jusqu'en 2014. La différence est que dans la nouvelle définition les dépenses relatives aux autres forces sont exclues des totaux communiqués à l'OTAN, à l'exception des éléments des autres forces structurés, équipés et entraînés pour soutenir les forces de défense et pouvant être déployés de manière réaliste.

La définition de l'OTAN donne une mesure d'ensemble de la charge financière des opérations des forces armées tandis que le FMI prend moins en considération la notion de défense que l'OTAN selon Kumar (2017). Ainsi pour le FMI sont considérées comme dépenses militaires « *toutes les dépenses, qu'elles soient engagées par la défense ou par d'autres ministères, pour l'entretien des forces militaires, y compris l'achat de fournitures et de matériel militaires (y compris le stockage des produits finis mais non des*

matières premières industrielles nécessaires à leur production), la construction, le recrutement, la formation, l'équipement, le déplacement, la nourriture, l'habillement et le logement des membres des forces armées et leur fournitures en rémunération, en soins médicaux et d'autres services militaires. Sont également incluses les dépenses en capital pour la fourniture de résidences aux familles du personnel militaire, les dépenses pour les écoles militaires et la recherche et le développement servant clairement et avant tout les objectifs de la défense. Les forces militaires comprennent également des organisations paramilitaires telles que la gendarmerie, les forces de sécurité, les gardes-frontières et les douaniers, ainsi que d'autres forces entraînées, équipées et disponibles pour servir de personnel militaire. Les dépenses visant à renforcer les services publics pour faire face aux situations d'urgence en temps de guerre, à la formation du personnel de la défense civile et l'acquisition du matériel et de l'équipement à ces fins relèvent également de cette catégorie. Sont également incluses les dépenses pour l'aide militaire étrangère et les contributions aux organisations et alliances militaires internationales. Cette catégorie exclut les dépenses à des fins non militaires, bien qu'engagées par un ministère ou un département de la défense, ainsi que tout paiement ou service fourni aux anciens combattants et aux militaires à la retraite » (Sen, 1992).

Pour ce qui est des Nations Unies, les États membres sont priés de fournir au Département des affaires de désarmement des Nations Unies leurs dépenses militaires précises dans chacune des trois catégories suivantes : les coûts de fonctionnement, l'achat et la construction, et la recherche et développement. Un exemplaire du questionnaire est fourni en Annexe 1.

Tableau 9 : Définitions des dépenses de sécurité selon l'OTAN, le FMI et les Nations Unies

Eléments de dépenses militaires possibles	Éléments de définitions émis par		
	OTAN	FMI	UN
Dépenses pour les forces armées et leur soutien			
1 Paiement aux soldats, officiers	X	X	X
2 Salaires des techniciens, des bureaucrates, etc. au sein des forces armées ou liés à une organisation militaire	X	X	X
3 Services médicaux, avantages fiscaux, avantages sociaux pour ce qui précède (y compris les proches)	X	X	X
4 Pensions	X	_	X
5 Écoles militaires, hôpitaux etc.	X	X	
6 Dépenses courantes en achats d'armes (y compris les importations d'armes)	X	X	X
7 Construction d'infrastructures, logements etc.	X	X	X
8 Opération et maintenance	X	X	X
9 Achat d'autres biens	X	X	X
10 Recherche et développement militaire	X	X	X

Eléments de dépenses militaires possibles	Éléments de définitions émis par		
Autres dépenses à des fins militaires / de défense / stratégiques			
11 Stockage de biens stratégiques	Xc	_	_
12 Mise au ban des armes, des lignes de production, etc.	Xc	X	_
13 Arms production subsidies/conversion subsidies	X	_	_
14 Aide militaire à d'autres pays	X	X	X
15 Contributions à des organisations internationales (alliances militaires, maintien de la paix des Nations Unies, etc.)	X	X	_
16 Défense civile	_	X	X
Dépenses relatives aux forces / actions post-militaires			
17 Prestations d'ancien combattant, etc.	_	_	_
18 Services de dettes de guerre	_	_	
Dépenses sur d'autres forces			
19 Paramilitaire / gendarmerie	Xd	Xd	Xd
20 Gardes-Frontières / Douanes	Xd	Xd	Xd
21 Police	Xd	_	_
Imputable sur d'autres comptes			
22 Secours humanitaire / secours en cas de catastrophe	X	_	_
23 Maintien de la paix des Nations Unies	X	X	_
Revenus de			
24 Ecoles militaires, hôpitaux, entreprises	Y	Y	Y
25 Utilisation civile des infrastructures militaires	Y	Y	Y
26 Transport VIP	Y	Y	Y
27 Vente de brevets, savoir-faire	Y	Y	Y
28 Remboursements des subventions de production	Y	Y	Y
29 Aide militaire d'autres pays	_	_	Xe
Obligations pour les dépenses futures			
30 Achat de crédit	X	X	_

Notes: les symboles signifient: X, devraient être inclus dans les dépenses militaires; _, ne devrait pas être inclus dans les dépenses militaires ; Y, devrait être budgétisé en tant que revenu; c Si géré et financé par une organisation de défense; d Lorsque jugé formé, équipé et disponible pour des opérations militaires; e Le double comptage doit être pris en compte avant les agrégations.
Source: Kumar (2017)

Non pris en compte dans la comparaison de Kumar (2017), l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) utilise quant à lui une définition plus centrée autour des dépenses militaires. « *Les données sur les dépenses militaires incluent toutes les dépenses courantes et en capital consacrées à : (a) les forces armées, y compris les forces de maintien de la paix; (b) les ministères de la défense et autres organismes publics engagés dans des projets de défense; (c) les forces paramilitaires, lorsqu'elles sont jugées entraînées et équipées pour les opérations militaires; et (d) les activités spatiales militaires. Ces dépenses devraient inclure le personnel, (salaires du personnel militaire et civil; les pensions de retraite du personnel militaire, et services sociaux pour le personnel), les opérations et maintenance;*

d'approvisionnement; de recherche et développement militaire; les dépenses d'infrastructure militaire, y compris les bases militaires, et; l'aide militaire (en dépenses militaires du pays donateur). La défense civile et les dépenses courantes consacrées à des activités militaires antérieures, telles que les prestations pour anciens combattants, la démobilisation, la conversion et la destruction d'armes, sont exclues » (SIPRI, 2019).

3.2.2 Données

Au-delà de ces quatre institutions, et des pays produisant leurs propres données, d'autres institutions telles que la Banque mondiale, l'Institut international sur les études stratégiques (IISS) et les États-Unis publient des données internationales et annuelles sur les dépenses militaires. L'US ACDA l'organe américain qui publiait les données était une agence indépendante créée en 1961 et fermée en 1999 dont les activités ont été attribuées à d'autres organes du gouvernement américain, notamment le bureau des affaires politico-militaires, le bureau du contrôle des armes et le bureau de non-prolifération.

Même si la différence entre ces définitions n'est pas toujours importante, elle peut résulter de sources de données parfois identiques, parfois très différentes. En plus de certaines sources qui leur sont propres, les institutions qui publient les données sur les dépenses de sécurité, et plus particulièrement sur les dépenses militaires, s'approvisionnent les unes auprès des autres. Pour obtenir les données, l'US ACDA reprenait les données disponibles auprès du gouvernement américain et du FMI. SIPRI utilise les données des gouvernements par le biais des publications officielles ou des questionnaires, et des données secondaires auprès du FMI, de l'OTAN et des Nations Unies. SIPRI utilise aussi des données provenant de revues et de journaux. La Banque mondiale reprend les données de SIPRI. Le FMI prend ses données auprès des pays. Les Nations Unies obtiennent les données auprès des pays membres par le biais d'un formulaire détaillé. Pour les travaux cités dans cette revue, Peroff (1977), Apostolakis (1992), Davis and Chan (1990), Peroff et Podolak-Warren (1979), Russett (1969, 1982) ont utilisés les données de dépenses militaires provenant du gouvernement américains y compris la base de l'US ACDA. Apostolakis (1992), Kurt et Taragol (2015), Ali (2015), Bove et al (2017), Coutts et al (2019), Collier et Hoeffler (2002), Feridun & Shahbaz (2010), Gupta et al (2002; 2004), Kollias et Paleologou (2011), Lin et al (2013), Ozsoy (2002) et Phillips (2015) ont utilisé la base de SIPRI. La base des Nations Unies a servi comme source de données de dépenses militaires pour Coutts et al. (2019), et Harris et Pranowo (1988) et Fan et al (2018) ont repris les données de la Banque Mondiale. D'autres travaux se basent sur les données du pays étudié (voir tableau 9 pour plus de détails).

Tableau 10 : Bases de données utilisées dans la littérature sur le terrorisme et les dépenses militaires

Sources de données des dépenses militaires	Auteurs ayant utilisé pour des travaux liant dépenses militaires et les dépenses des secteurs sociaux.
gouvernement américains y compris la base de l'US ACDA	Peroff (1977), Apostolakis (1992), Davis and Chan (1990), Peroff et Podolak-Warren (1979), Russett (1969, 1982)
SIPRI	Apostolakis (1992), Kurt et Taragol (2015), Ali (2015), Bove et al (2017), Coutts et al (2019), Collier and Hoeffler (2002), Feridun & Shahbaz (2010), Gupta et al (2002; 2004), Kollias et Paleologou (2011), Lin et al (2013), Ozsoy (2002) et Phillips (2015)
Nations Unies	Coutts et al 2019
Banque Mondiale	Harris et Pranowo 1988, Fan et al 2018
FMI	Diop, 2019
Datastream	Arin et al. 2011
Inter-University Consortium for Political Research	Dabelko et McCormick 1977
Les dépenses qui proviennent du budget ordinaire du du gouvernement Turque.	Kollias et al 2009
Pakistan Economic Survey (2010)	Muhammad and Muhammad 2011
China Compendium of Statistics and the National Bureau of Statistics of China	Xu et al 2018
The Ministry of Finance of Turkey	Yildirim and Sezgin 2002

Source : Chaire Sahel

Plusieurs problèmes peuvent mettre en doute la pertinence de l'évaluation des dépenses militaires. Même si la définition retenue est satisfaisante, elle ne sera pas forcément suivie car les données utilisées sont essentiellement celles envoyées par le gouvernement et ce dernier peut estimer qu'il est dans son intérêt de ne pas reporter les vrais chiffres ou de ne rien reporter du tout. Ces informations sont secrètes, stratégiques et constituent un signal donné aux adversaires et aux alliés en termes de défense mais aussi sur la gestion des ressources du pays. Cette réticence peut entacher la qualité et la disponibilité des données, différente selon les pays quant au niveau des dépenses et leur composition. En outre, tous les secteurs de l'économie nécessitent la présence de militaires et il y a donc des difficultés pour délimiter les dépenses militaires, ou plus largement de sécurité, avec celles des autres secteurs. Tout ceci entraîne un problème de comparabilité, de validité et de fiabilité. Dans beaucoup de pays, les données officielles couvrent seulement une partie des dépenses militaires ou de sécurité. Le problème de comparaison vient du fait que la variable « dépenses de sécurité » ou « dépenses militaires » ne couvre pas la même chose d'un pays à l'autre et dans le temps ainsi que la méthode de conversion des données d'une monnaie à l'autre.

Les nations qui ne veulent pas publier les chiffres exacts ont à leur disposition des stratégies pour réduire la traçabilité des données. Les dépenses de sécurité, en particulier militaires, peuvent ainsi être dissimulées à travers :

- La double comptabilité de telle sorte que les données publiées soient différentes de celles utilisées en interne.
- L'agrégation excessive des données de sorte que les dépenses des autres secteurs ne puissent pas être retirées.
- Les financements extrabudgétaires quand l'armée est impliquée dans d'autres secteurs d'activité.
- L'utilisation de devises non identifiées par exemple via les exportations non officiellement comptabilisées.
- La manipulation des intérêts de dettes du secteur de la défense.

4 Terrorisme

4.1 Définition

Dans la littérature plusieurs auteurs ont essayé de donner une définition du terrorisme même s'il est unanimement reconnu qu'aucune définition consensuelle n'existe. Ainsi, pour Simus (2016) le terme terrorisme désigne « *une violence préméditée et motivée par des raisons politiques, perpétrée contre des cibles non-combattants par des groupes infranationaux ou des agents clandestins, généralement destinée à influencer un public. Le terrorisme devient international s'il implique des citoyens ou le territoire de plusieurs pays* » (Simus, 2016, pp. 1). Cette définition est proche de celle rencontrée dans d'autres articles, notamment Sandler et Enders (2004), Caplan (2006), Sandler (2014) qui ajoutent des motivations sociales en plus de celles politiques. Hoffman (2006) donne plus de détails en définissant le terrorisme comme étant la création et l'exploitation délibérées de la peur par la violence ou la menace de violence dans la poursuite du changement politique. Tous les actes terroristes impliquent la violence ou la menace de violence. Le terrorisme est spécifiquement conçu pour avoir des effets psychologiques d'une grande portée au-delà de la ou des victimes immédiates ou de l'objet de l'attentat terroriste. Elle vise à susciter la peur au sein d'un "public cible" plus large, et donc à l'intimider, qui peut inclure un groupe ethnique ou religieux rival, un pays entier, un gouvernement national ou un parti politique, ou l'opinion publique en général. Le terrorisme est conçu pour créer du pouvoir là où il n'y en a pas ou pour consolider le pouvoir là où il y en a peu. Par la publicité générée par leur violence, les terroristes cherchent à obtenir l'influence et le pouvoir dont ils ne disposent pas autrement pour opérer des changements politiques à l'échelle locale ou internationale.

Il existe donc plusieurs tentatives de définition du terrorisme, mais ces tentatives ont en commun certains éléments clés.

- Un instrument ou tactique de certains groupes nationaux ou internationaux pour atteindre un objectif
- La création de la peur, la crainte est une composante majeure des acteurs et l'expansion de la peur est plus importante que les décès occasionnés.
- Une utilisation non-officielle et non-autorisée de la violence et de l'intimidation pour atteindre un objectif politique.

Une manière pertinente de définir le terrorisme serait dont de lister les éléments caractérisant ce phénomène. Selon plusieurs auteurs (Simus 2016) sur le sujet, pour mieux décrire le terrorisme, la définition doit comporter : (1) la doctrine ou la pratique de la violence, (2) usage la peur, la panique, l'anxiété, (3) objectif principalement politique et social, (4) le contexte dans lequel le terrorisme est utilisé comme tactique, (5) les victimes directes, (6) l'intention des actes terroristes, (7) violence physique ou menace de violence physique, (8) les victimes directes ne sont pas la cible ultime, (9) les motivations des engagements des terroristes, (10) les processus de communication fondés sur des menaces, (11) les auteurs et (12) les actes terrorisme font partie d'une campagne de violence (Simus 2016).

Le sens du terrorisme a aussi évolué dans le temps. Lors de la révolution française, il était utilisé pour désigner le règne par la terreur et n'était donc pas anti gouvernement avant 1900.

Le terrorisme se produit à la fois dans le contexte d'une résistance violente à l'État et au service des intérêts de l'État. Si nous nous concentrons sur le terrorisme dirigé contre les États à des fins de changement politique, nous considérons l'utilisation préméditée ou la menace de violence symbolique de bas niveau par des organisations conspiratrices. La violence terroriste communique un message politique ; ses fins sont d'endommager les ressources matérielles de l'ennemi. Les victimes ou les objets d'une attaque terroriste ont peu de valeur intrinsèque pour le groupe terroriste, mais ils représentent un public humain plus large dont les terroristes recherchent la réaction (Crenshaw, 1981).

Selon RAND (base de données en ligne)[6], le terrorisme est défini selon la nature de l'acte et non par l'identité des auteurs ou la nature de la cause et devrait inclure: la violence ou la menace de violence, calculée pour créer la peur et l'alarme, destinée à forcer certains actes, le mobile doit inclure un objectif politique, généralement dirigé contre des cibles civiles qui peuvent être un groupe ou un individu (RAND).

En somme, la définition du terrorisme, même elle diffère légèrement selon les auteurs ne fait pas l'objet de débat dans la littérature.

4.2 Le terrorisme dans la littérature

Les attaques qui ont ébranlé les États-Unis le 11 septembre 2011 ont entrainé un regain d'intérêt pour les questions de terrorisme, et plus largement d'insécurité. Plusieurs auteurs de diverses disciplines se sont alors intéressés à ces questions en analysant l'insécurité dans tous ses aspects. L'histoire du terrorisme a, en particulier, ainsi été largement abordée et discutée dans la littérature. L'un des travaux les plus populaires dans ce domaine reste celui de Rapoport (2004). Selon ce dernier, depuis 1880 quatre vagues de terrorisme moderne se sont succédées avec les trois premières durant chacune environ une génération. La première vague initiée par les anarchistes et adoptée par d'autres groupes y compris les nationalistes (en Russie, en Europe de l'ouest, dans les Balkans et en Asie), était caractérisée par des campagnes d'assassinats contre les officiels. Une deuxième vague, celle des anticolonialistes a suivie celle des anarchistes en 1920 et durée environ 40 ans. Toujours selon la classification historique de Rapoport, la troisième est celle de la nouvelle gauche qui s'est calmée à la fin du siècle dernier laissant seulement quelques petits groupes encore actifs aujourd'hui. Enfin la vague religieuse, la quatrième vague, émerge en 1979 et pourrait s'amenuiser en 2025 selon les prédictions de l'auteur. Les quatre vagues de Rapoport ont fait l'objet de plusieurs réactions, notamment celles de Parker et Sitter (2016). Ces derniers argumentent qu'il existe plutôt des souches de terrorisme et non

[6] https://www.rand.org/nsrd/projects/terrorism-incidents.html

des vagues. La classification par souches et contagions du terrorisme montre comment les groupes terroristes naissent et se construisent dans leurs tactiques, stratégies et objectifs. Ils dénombrent quatre différentes souches et leurs contagions datant tous de la même période : nationalisme, socialisme, extrémisme religieux et l'exclusion sociale.

D'autres auteurs acceptent la classification par vagues mais considèrent le terrorisme actuel comme étant une cinquième vague et non une composante de la quatrième (Kaplan, 2008, Celso 2015, De Rijas Dias, 2016). En effet, De Rijas Dias (2016) analyse les caractéristiques du terrorisme actuel et affirme que certains éléments font penser à une cinquième vague, notamment l'accaparement d'un territoire avec une structure politique islamique, la volonté de réislamisation des musulmans, le désir de réaliser l'union des musulmans et l'expansion de l'islam sur toute la planète.

4.3 Les données disponibles

Les auteurs s'intéressant à une analyse empirique du terrorisme ont utilisé différentes sources de données dont trois apparaissent comme les plus connues. Ces trois bases généralement utilisées sont :

- La base de données ITERATE (International Terrorism: Attributes of Terrorist Events) quantifie les données sur les caractéristiques des groupes terroristes transnationaux, leurs activités ayant un impact international et l'environnement dans lequel ils opèrent. Cette base contient plusieurs variables : la date de l'incident, le pays de localisation, l'entité ciblée, le type d'attaque, les victimes, les nationalités des auteurs, la logistique utilisée. Les données couvrent la période 1968-2011. L'accès nécessite un abonnement. Dans la littérature sur le lien entre terrorisme et dépenses militaires, cette base a été utilisée par Cassidy (2010); Blomberg et al (2004). Cette base bénéficie de la contribution de Flemming, Peter A., Mickolus, Edward F., Murdock, Jean M., Sandler, Todd.[7]

- La base de données RAND sur les incidents terroristes dans le monde fournit des statistiques sur le terrorisme international de 1968 à 2009 et le terrorisme national de 1998 à 2009. Cette base est née d'une commande de l'Etat Américain en 1972 suite aux attentats terroristes de Munich et de l'armée rouge à l'aéroport d'Israël. La base contient comme variables la date, le lieu, les caractéristiques et les victimes des incidents terroristes entre autres. Les données sont disponibles publiquement. La base est aussi connue dans la littérature sous l'appellation "Memorial Institute for the Prevention of Terrorism" car cette institution contribue à la maintenance de la base. Arin et al. (2011); Kurt et Karagol (2015); Feridun et Shahbaz (2010) ont utilisé cette base dans leurs travaux empiriques liant terrorisme et dépenses militaires.

- La base « Global Terrorism Database » est gérée par le "National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)". Elle est une base ouverte, disponible en ligne et contient des informations sur les attaques terroristes nationales et internationales dans le monde de 1970 à 2018. Pour chaque événement, des informations sont disponibles sur la date et le lieu de l'incident, les armes utilisées et la nature de la cible, le nombre de victimes et, lorsqu'ils sont identifiables, le groupe ou la personne responsable. Certains papiers traitant du lien entre terrorisme et dépenses militaires ont utilisé cette base de données notamment Coutts et al (2019); Kollias et al (2009); Diop (2019).

La base ITERATE a l'avantage d'être plus fournie en variables que les deux autres, mais elle est soumise à un abonnement pour avoir accès aux données et ne s'intéresse pas aux terrorismes domestiques. Les

[7] Mickolus, Edward F.; et al. 2007-11-26, "International Terrorism: Attributes of Terrorist Events." Dunn Loring, VA: Vinyard Software, 2006 [producer]

deux autres s'intéressent aux terrorismes national et international et la base «« Global Terrorism Database» a l'avantage de fournir des données beaucoup plus récentes et est utilisée par les derniers travaux.

D'autres bases ont aussi été utilisées dans la littérature, notamment celle de «International Policy Institute for Counter-Terrorism (ICT)» par Cassidy (2010), la notation des pays sur le risque de conflit interne de ICRG utilisée par Gupta et al (2002, 2004), et la base South Asia Terrorism Portal (SATP) exploitée par Muhammad et Muhammad (2011).

Pour conclure, plusieurs bases de données sur le terrorisme existent et ont été utilisées dans la littérature avec leurs avantages et leurs inconvénients. Le choix d'une base doit donc prendre en compte les caractéristiques de l'étude envisagée. Le tableau 10 résume les auteurs qui ont utilisé ces bases de données dans leurs travaux liant terrorisme et dépenses militaires.

Tableau 11 : Les bases de données utilisées dans la littérature sur le terrorisme et les dépenses militaires

Bases de données	Auteurs ayant utilisé
Memorial Institute for the Prevention of Terrorism	Arin et al. 2011; Kurt et Karagol 2015; Feridun et Shahbaz 2010;
International Terrorism: Attributes of Terrorist Events (ITERATE)	Cassidy 2010; Blomberg et al 2004;
ICRG country ratings on internal conflict	Gupta et al 2002; 2004
International Policy Institute for Counter-Terrorism (ICT)	Cassidy 2010
Global Terrorism Database (GTD)	Coutts et al 2019; Kollias et al 2009; Diop 2019
South Asia Terrorism Portal (SATP)	Muhammad and Muhammad 2011

Sources : Chaire Sahel

4.4 Terrorismes et dépenses militaires : une relation abordée dans les deux sens de causalité

Dans la littérature économique, les conséquences des chocs de guerres civiles ou terroristes ont été beaucoup abordées. Les effets directs concernent les pertes liées aux attaques, à savoir les pertes en vies humaines et les blessés, en infrastructures, aux salaires, en activités économiques et aux biens et services et les coûts du nettoyage. Les conséquences indirectes se traduisent par les pertes de futures activités économiques mais aussi par les dépenses liées aux attaques comme les coûts d'assurance, les dépenses sécuritaires et militaires. Le lien entre dépenses militaires et chocs de guerres civiles ou terrorisme a été largement étudié. En effet lors de ces chocs la réaction immédiate de l'État est en général la mobilisation des ressources militaires et sécuritaires pour dissuader d'autres actions, ce qui tend à augmenter les dotations de ces secteurs. De manière quasi-consensuelle, ces études montrent que les conflits et attaques terroristes tendent à augmenter les dépenses militaires (Phillips, 2015, Muhammad et Muhammad, 2011, Feridun et Shahbaz, 2010, Gupta et al. 2002, 2004 ; Collier et Hoeffler, 2002). Les arguments mis en avant sont : (1) la croyance collective selon laquelle l'amélioration des capacités militaires et sécuritaires est le seul remède pour combattre le terrorisme. (2) Plus les attaques terroristes augmentent plus il est facile de convaincre les décideurs politiques d'octroyer plus

de ressources au secteur de la défense. Dans leur article de 2004, Gupta et ses co-auteurs évaluent les conséquences du conflit et du terrorisme à travers un échantillon de 45 pays. Ils dénombrent plusieurs effets macroéconomiques du conflit et du terrorisme, dont la hausse des dépenses militaires que ces chocs engendrent.

Même si elles sont moins nombreuses, certaines études aboutissent à l'inexistence d'un impact du terrorisme sur les dépenses militaires. C'est le cas de Coutts et al (2019) qui à travers un modèle « SUR » ne trouve pas d'effet du terrorisme sur les dépenses militaires dans 18 pays du MENA.

D'autres études vont au-delà du pays concerné par les chocs et s'intéressent aux contagions de ces hausses de dépenses militaires sur les pays voisins (Collier and Hoeffler 2002, Philips 2015). Collier et Hoeffler (2002) examinent la course à l'armement des pays lorsque leur voisin se dote en armes en raison d'une anticipation d'être affecté par les conflits régionaux. Ces auteurs montrent qu'une augmentation des dépenses militaires d'un pays engendre une course à l'armement de sorte que cette hausse initiale se trouve plus que doublée. Philips (2015) renforce cette thèse en précisant que l'armement du voisin dépend de la localisation (de la proximité) du conflit dans le pays par rapport au voisin.

Le sens de la causalité entre le terrorisme et les dépenses de défense a été également examiné dans la littérature. Les études sont généralement unanimes sur la hausse des dépenses publiques engendrée par des chocs terroristes. Par contre, les preuves de l'efficacité des dépenses militaires pour éradiquer le terrorisme sont quasi-inexistantes. Muhammad and Muhammad (2011) pour le Pakistan et Feridun et Shahbaz (2010) pour la Turquie montrent que la causalité est unidirectionnelle allant des chocs terroristes aux dépenses militaires (voir Tableau 11 pour plus de travaux).

Tableau 12 : Travaux sur le lien entre chocs terroristes (ou guerre) et dépenses militaires

Noms des auteurs	Echantillon	Résultats obtenus
Coutts, Daoud, Ali, Walid et Bernhard (2019)	18 MENA countries from 1995 to 2011	Pas de preuve que l'augmentation des besoins de sécurité mesurés par le nombre d'attaques terroristes augmente les dépenses militaires
Diop 2019	8 pays de la ceinture Sahélienne de 1970 à 2015	Le terrorisme augmente les dépenses militaires et sécuritaires
Kollias et Paleologou (2009).	Greece de 1974–2004	Les dépenses d'investissement du ministère de l'ordre publique ont au meilleur des cas eu un faible effet négatif sur les actions terroristes internes.
Phillips (2015)	Pays en développement de 1950 à 2006	Les dépenses militaires sont positivement associées aux guerres civiles proches de la frontière dans les pays voisins
Muhammad et Muhammad (2011)	Pakistan de 1974 à 2010	Les attaques terroristes et l'intensité du terrorisme entrainent une hausse des dépenses militaires, mais pas l'inverse
Feridun et Shahbaz (2010)	Turquie de 1986 à 2006	Il y a une causalité unidirectionnelle des attaques terroristes vers les dépenses militaires mais pas vice-versa.
Gupta, Clements, Bhattacharya, et Chakravarti (2002)	45 pays y compris ceux affectés et ceux non affectés par les conflits et le terrorisme entre 1980 et 1999	La variable de conflit et terrorisme et celle du conflit tout seul ont un impact statistiquement significatifsur la part des dépenses de défense dans les dépenses totales de l'Etat.
Collier et Hoeffler (2002)	161 pays de 1960 à 1999	Le niveau de dépenses militaires choisi par un gouvernement est fortement influencé par les niveaux choisis par les gouvernements des pays voisins. Les dépenses militaires ne dissuadent pas la rébellion.

Source : Chaire Sahel

La conclusion que les chocs terroristes ou de conflit affectent systématiquement les dépenses militaires à la hausse est donc robuste. D'autre part, il est probable que les dépenses militaires sont inefficaces si l'on se fie à la littérature (à l'exception de Coutts et al 2019) et cela indépendamment de la méthode et de l'échantillon utilisés. Plusieurs techniques ont en effet été utilisées dans ces études :

- Gupta et al. (2002, 2004) utilisent deux méthodes : Dans un premier temps se basant sur un échantillon de 22 conflits, ils comparent la variation des dépenses militaires avant et après le conflit dans 20 pays à revenu faible ou intermédiaire. Pour la seconde méthode ils estiment un système d'équations intégrées (une équation pour chaque variable de conséquence de conflit ou d'attaque terroriste) avec le risque de conflit et de terrorisme comme variable d'intérêt.
- Muhammad et Muhammad (2011) utilisent la methode ARDL de cointégration de Pesaran et al. (2001) sur les données du Pakistan de 1974 à 2010.
- Feridun et Shahbaz (2010) ont préféré l'Autoregressive Distributed Lag (ARDL) bounds et l'analyse de la causalité de Granger pour la Turquie.
- Collier et Hoeffler 2002 se basent sur de simple régression sur données de panel.
- Philips (2015) utilise les monadic pays-année and dyadic année pour 135 pays en développement.

5 Conclusion de la partie 1

Le concept d'effet d'éviction appliqué aux conséquences d'un accroissement des dépenses de sécurité sur les dépenses de développement a fait l'objet d'une littérature majoritairement concentrée sur les pays occidentaux. Ce phénomène a relativement été peu étudié dans les pays en développement, et a fortiori très peu dans les pays sahéliens. Ces derniers sont pourtant aujourd'hui particulièrement exposés à un tel phénomène.

Les leçons à destination de ces pays que l'on peut tirer de cet examen sont qu'il n'apparaît pas d'effet clair permettant de supposer l'existence systématique d'un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité. La grande diversité des échantillons, des méthodes et des périmètres considérés pour chaque dépense explique en grande partie cette hétérogénéité de résultats. L'identification d'un effet d'éviction dépend souvent d'un contexte spécifique, la survenance d'un choc sécuritaire favorisant souvent un tel effet dans les pays les plus contraint budgétairement. Les pays sahéliens correspondent à ce cas de figure. La seule étude spécifiquement menée sur cette région corrobore l'effet négatif d'un accroissement des dépenses de sécurité sur les dépenses d'investissement public à caractère social.

Le faible nombre de travaux sur cette question au Sahel et l'absence d'une mesure précise de l'effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité sur une période couvrant la crise actuelle au Sahel justifient pleinement l'étude commanditée par le G5 Sahel.

Références citées dans la revue de littérature

Ali, H.E. (2011) Military expenditures and human development: Guns and butter arguments revisited: A case study from Egypt. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 17(1): 1–19.

Amano, R., Wirjanto, T., (1997), Intratemporal substitution and government spending. *Review of Economics and Statistics* 79 (4), 605–609.

Ambler S., Bouakez H. et Cardia E., (2017), Does the crowding-in effect of public spending on private consumption undermine neoclassical models? *Research in Economics* 71: 399–410

Ambrosius C. (2019), Government reactions to private substitutes for public goods: Remittances and the crowding-out of public finance. *Journal of Comparative Economics*, Forthcoming.

António A. et Aubyn M.St. (2018), Economic growth, public, and private investment returns in 17 OECD economies. *Port Econ J*

Apostolakis, B.E. (1992) Warfare-welfare expenditure substitution in Latin America 1953–87. *Journal of Peace Research* 29(1): 85–98

Arin K. P., Lorz O., Reich O.F.M. et Spagnolo N. (2011), Exploring the dynamics between terrorism and anti-terror spending: Theory and UK-evidence. *Journal of Economic Behavior & Organization* 77: 189–202

Aschauer, D.A., 1985. Fiscal policy and aggregate demand. American Economic Review 75 (1): 117–127.

Aslam A., Berkes E., Fukač M., Menkulasi J., et Schimmelpfennig A. (2013), Afghanistan: Balancing Social and Security Spending in the Context of Shrinking Resource Envelope, IMF Working Paper WP/13/133

Auteri M., Costantini M. (2010), A panel cointegration approach to estimating substitution elasticities in consumption. *Economic Modelling* 27: 782–787

Bahal G., Raissi M., Tulin V. (2018), Crowding-Out or Crowding-In? Public and Private Investment in India. *World Development* 109, September 2018, 323-333

Benoit, E. (1973) *Defense and Economic Growth in Developing Countries*. Lexington, KY: Lexington Books.

Benoit, E. (1978) Growth and defense in developing countries. *Economic Development and Cultural Change* 26(2): 271–280.

Blomberg S.B., Hess G.D. and Athanasios O. (2004), The macroeconomic consequences of terrorism. *Journal of Monetary Economics* 51: 1007–1032

Bove V., Efthyvoulou G. and Navas A., (2017), Political cycles in public expenditure: butter vs guns. *Journal of Comparative Economics* 45: 582–604

Budang N.and Abd H.T. (2019), The crowding effects of foreign direct investment on domestic investment: Evidence from Asia. *International Journal of Business and Economic Development* 7 (2).

Caplan, B. (2006), Terrorism: The relevance of the rational choice model. *Public Choice* 128 (1–2): 91–107

Caputo, D.A. (1975) New perspective on the public policy implications of defence and welfare expenditures in four modern democracies: 1950–1970. *Policy Sciences* 6(4): 423–446.

Cassidy, T. (2010), How Foreign Aid Affects Terrorism: Studying the Channel of Social Spending. *Political Economy* 19: 69-95

Celso, A. N. (2015). The Islamic State and Boko Haram: Fifth Wave Jihadist Terror Groups. Foreign Policy Research Institute (FPRI), pp. 249-268. doi:10.1016/j.orbis.2015.02.01

Clemens M., Goerge M. et Michelsen C. (2019), Public investment a key prerequisite for private sector activity, *DIW Weekly Report*, ISSN 2568-7697, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, 9(31): 255-261

Collier P. et Hoeffler A. (2002), Military Expenditure Threats, Aid, and Arms Races. Policy Research Working Paper 2927

Coutts A., Daoud A., Fakih A., Marrouch W. et Reinsberg B. (2019), Guns and butter? Military expenditure and health spending on the eve of the Arab Spring, *Defence and Peace Economics*, 30(2): 227-237

Crenshaw M. (1981), The Causes of Terrorism. *Comparative Politics* 13(4): 379-399

Dabelko, D. and McCormick, J. (1977) Opportunity cost of defence: Some cross- national evidence. Journal of Peace Research 14(2): 145–154.

David R.D. et Chan (1990), The Security-Welfare Relationship: Longitudinal Evidence from Taiwan, *Journal of Peace Research* 27(1): 87-100

De Rijas D. (2016), Are we facing the fifth international terrorist wave? ieee.es Analytical document 2/2016

Diop, A.N. (2019), Vulnerability of Economies Facing Terrorism: Case of the Countries of the Sahel Belt. *Journal of Economics and Development Studies* 7(2): 103-114

Domke, W.K., Eichenberg, R.C. and Kelleher, C.M. (1983) The illusion of choice: Defence and welfare in advanced industrial democracies 1948–1978. *American Political Science Review* 77(1): 19–35.

Eichenberg, R.C. (1984) The expenditures and revenue effects of defence spending in the Federal Republic of Germany. *Policy Sciences* 16(4): 391–411.

Fan H., Liu W. et Coyte P.C. (2018), Do Military Expenditures Crowd out Health Expenditures? Evidence from around the World, 2000–2013, *Defence and Peace Economics* 29(7): 766-779

Feridun, M and Shahbaz, M. (2010), Fighting terrorism: are military measures effective? Empirical evidence from Turkey. *Defence and Peace Economics* 21(2) : 193-205.

FMI (2019), *Perspectives économiques régionales - l'Afrique subsaharienne*, Avril 2019

Frederiksen, P.C. and Looney, R.E. (1994) Budgetary consequences of defense expenditures in Pakistan: Short-run impacts and long-run adjustments. *Journal of Peace Research* 31(1): 11–18.

Funashima Y. et Ohtsuka Y. (2019), Spatial crowding-out and crowding-in effects of government spending on the private sector in Japan. *Regional Science and Urban Economics* 75: 35–48.

Garikai M. et Odhiambo N.M. (2019), Public and private investment and economic growth in Malawi: an ARDL-bounds testing approach, *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 32(1): 673-68

Grobar L.M. and Porter R.C. (1989), Benoit Revisited: Defense Spending and Economic Growth in LDCs. *The Journal of Conflict Resolution* 33(2): 318-345

Gupta S., Clements B., Bhattacharya R., et Chakravarti S. (2002), The Elusive Peace Dividend: How armed conflict and terrorism undermine economic performance. *Finance and development* 39(4)

Gupta S., Clements B., Bhattacharya R., et Chakravarti S, (2004), Fiscal consequences of armed conflict and terrorism in low- and middle-income countries. *European Journal of Political Economy.* 20 : 403–421

Guillaumont Jeanneney S. avec Angely C., Brachet A., Collier P., Garenne M., Guillaumont P., Joubert B., Laville C., de Melo J., Michailof S., Miribel B., Ray O. et Zongo T. (2016), *Allier sécurité et développement Plaidoyer pour le Sahel*, Volumes 1 et 2 – Rapport Ferdi

Harris, G. and Pranowo, M.K. (1988) Trade-offs between defence and education health expenditures in developing countries. *Journal of Peace Research* 25(2): 165–177.

Harborne, B., Dorotinsky W. et Bisca P.M. (2017), Securing Development : Public Finance and the Security Sector. Washington, DC: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25138 License: CC BY 3.0 IGO

Hess, P. and Mullan, B. (1988) The military burden and public education expenditures in contemporary developing nations: Is there a trade-off? *Journal of Developing Area* 22(4): 497–514.

Kaplan J. (2008), Terrorism's Fifth Wave: A Theory, A Conundrum and a Dilemma. *Perspectives on Terrorism* 2(2): 12-24

Karras, G., 1994. Government spending and private consumption: some international evidence. *Journal of Money, Credit & Banking* 26 (1): 9–22.

Kollias C. et Paleologou S-M. (2011), Budgetary trade-offs between defence, education and social spending in Greece, *Applied Economics Letters*, 18(11): 1071-1075

Kollias C., Messis P., Mylonidis N. et Paleologou S-M. (2009), Terrorism and the effectiveness of security spending in Greece: Policy implications of some empirical findings. *Journal of Policy Modeling* 31: 788–802

Kumar G. (2017), Countries Military Expenditures: Definitions and Determinants. *Economic Affairs* 62(4): 647-654, December 2017

Kurt S. et Karagol E.T. (2015), The effects of terrorism and defence expenditures on economic growth. *Int.J.Eco. Res*., 6(i2): 07 - 17

Kwan Y.K. (2006), The direct substitution between government and private consumption in east Asia, National Bureau of Economic Research Working Paper Series No. 12431.

Lin E.S., Ali H.E. et Lu Y. (2013), Does Military Spending Crowd Out Social Welfare Expenditures? Evidence from a Panel of OECD Countries, *Defence and Peace Economics* 26 (1)

Lindgren, G. (1984) Armaments and economic performance in industrialized market economies. *Journal of Peace Research* 21: 375–387.

Marino M., Lhuillery S., Parrotta P. et Sala D. (2016), Additionality or crowding-out? An overall evaluation of public R&D subsidy on private R&D expenditure. Research Policy

Mintz, A. (1989) Guns versus butter: A disaggregated analysis. *American Political Science Review* 83(4): 1285– 1293

Muhammad N. et Muhammad S. (2011). War on Terror: Do Military Measures Matter? Empirical Analysis of Post 9/11 Period in Pakistan. MPRA Paper No. 35635, posted 30

Ni, S. (1995), An empirical analysis on the substitutability between private consumption and government purchases. *Journal of Monetary Economics* 36 (3): 593–605.

Nieh, C., Ho, T. (2006), Does the expansionary government spending crowd out the private consumption? Cointegration analysis in panel data. *Quarterly Review of Economics and Finance* 46 (1): 133–148.

Okubo, M. (2003), Intratemporal substitution between private and government consumption: the case of Japan. *Economics Letters* 1 : 75–81

OTAN (2019), Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2011-2018). Communiqué de presse 14 March/mars 2019

Ozsoy O. (2002), Budgetary Trade-Offs Between Defense, Education and Health Expenditures: The Case of Turkey, *Defence and Peace Economics*, 13(2): 129-136

Parker T.S. et Nick (2016), The Four Horsemen of Terrorism: It's Not Waves, It's Strains, *Terrorism and Political Violence*, 28(2): 197-216

Peroff, K.K. (1976) The warfare-welfare tradeoff: Health, public aid, and housing. *Journal of Sociology and Social Welfare* 4: 366–381.

Peroff, K.K. and Podolak-Warren, M. (1979) Does spending on defence cut spending on health? A time-series analysis of the U.S. economy 1929–74. *British Journal of Political Science* 9(1): 21–40.

Phillips B. J. (2015), Civil war, spillover and neighbors' military spending. *Conflict Management and Peace Science*, 32(4): 425–442

Ram, R. (1995), Defense expenditure and economic growth. In *Handbook of Defense Economics,* edited by K. Hartley and T. Sandler. Amsterdam: North Holland, 251–271.

Rapoport D.C (2004), Modern terror: The four waves. In: Audrey K Cronin & JamesMLudes (eds) *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington, DC: Georgetown University Press, 46–73.

Russett, B.M. (1969), Who pays for defence? *American Political Science Review* 63(2): 412–426.

Russett, B.M. (1982), Defence expenditures and national well-being. *American Political Science Review* 76(4): 767– 777.

Sandler T. (2014), The analytical study of terrorism: Taking stock. *Journal of Peace Research* 51(2): 257–271

Sandler T. et Enders W. (2004), An economic perspective on transnational terrorism*. European Journal of Political Economy* 20(2): 301–316.

Sen S. (1992), Military expenditure data for developing countries: methods and measurement. In Lamb Geoffrey and Kallab Valeriana (Ed.), Military Expenditure and Economic Development: A Symposium on Research Issues. World Bank Discussion Papers 185.

Simus R. (2016), The evolution of terrorism. Acta Universitatis George Bacovia. *Juridica.* 5(2)

SIPRI, (2019) SIPRI Yearbook 2019 Armaments, Disarmament and International Security.

Van Dalen H. (1999), Intertemporal substitution in public and private consumption — long-run evidence from the US and the UK. *Economic Modelling* 3: 355–370.

Verner, J.G. (1983), Budgetary trade-offs between education and defence in Latin American: A research note. *Journal of Developing Areas* 18(1): 25–32.

Xu Y., Chang H.L., Su C.W. et Dumitrescu A. (2018), Guns for Butter? Empirical Evidence from China, *Defence and Peace Economics*, 29(7): 809-820

Yildirim, J. and Sezgin, S. (2002), Defence, education and health expenditures in Turkey 1924–96. *Journal of Peace Research* 39(5) : 569–580.

Annexes de la partie 1

5.1 Annexe 1 : Formulaire de demande de données de défense des Nations Unies aux Etats

INSTRUMENT INTERNATIONAL NORMALISÉ DE PUBLICATION DE L'INFORMATION RELATIVE AUX DÉPENSES MILITAIRES *(DÉPENSES EFFECTIVES, AUX PRIX COURANTS)*

PAYS :

MONNAIE NATIONALE : **MONTANTS EXPRIMÉS EN :**

(L'unité de mesure ne doit pas être supérieure au 10 000e du montant total des dépenses militaires.)

EXERCICE BUDGÉTAIRE :

Types de forces →	Forces stratégiques	Forces terrestres	Forces navales	Forces aériennes	Autres forces de combat	Soutien, administration et commandement centraux		Forces para-militaires	Aide militaire			Exercice budgétaire :		
						Soutien	Commandement		Territoire national	Étranger	Maintien de la paix (ONU)	ou ventilés	Total des dépenses militaires	Défense civile
Types de dépenses	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
1. Fonctionnement														
1.1 Personnel														
1.1.1 Conscrits														
1.1.2 Autres personnels militaires, y compris les réserves														
1.1.3 Civils														
1.2 Opérations et entretien														
1.2.1 Fournitures d'usage courant														
1.2.2 Entretien et réparations														
1.2.3 Services contractés														
1.2.4 Loyers immobiliers														
1.2.5 Divers														
2. Achats et construction														
2.1 Achats														
2.1.1 Aéronefs et moteurs														
2.1.2 Missiles, y compris les têtes classiques														
2.1.3 Têtes et bombes nucléaires														
2.1.4 Navires et bateaux														
2.1.5 Véhicules blindés														
2.1.6 Artillerie														
2.1.7 Autres armes des forces terrestres														
2.1.8 Munitions														
2.1.9 Électronique et communications														
2.1.10 Véhicules non blindés														
2.1.11 Divers														

Types de forces →	Forces stratégiques	Forces terrestres	Forces navales	Forces aériennes	Autres forces de combat	Soutien, administration et commandement centraux		Forces para-militaires	Aide militaire			Exercice budgétaire :		
						Soutien	Commandement		Territoire national	Étranger	Maintien de la paix (ONU)	on ventilés	Total des dépenses militaires	Défense civile
Types de dépenses	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
2.2 Construction														
2.2.1 Bases aériennes, aérodromes														
2.2.2 Bases de lancement de missiles														
2.2.3 Bases et installations navales														
2.2.4 Électronique, etc.														
2.2.5 Installations pour le personnel														
2.2.6 Locaux médicaux														
2.2.7 Installations d'entraînement														
2.2.8 Magasins, dépôts, etc.														
2.2.9 Locaux de commandement et d'administration														
2.2.10 Ouvrages fortifiés														
2.2.11 Abris														
2.2.12 Terrains														
2.2.13 Divers														
3. Recherche-développement														
3.1 Recherche fondamentale et appliquée														
3.2 Développement, essais et évaluation														
4. TOTAL (1 + 2 + 3)														

5.2 Annexe 2 : Liste des travaux liant dépenses militaires et dépenses sociales

Auteurs	Méthodes utilisées	Choc	Résultats
Lin, Ali et Lu, 2013	GMM avec données en panel	Non	Complémentarité
Kollias et Paleologou 2011	mesure de la vulnérabilité de chaque type de dépense, élasticité moyenne des 3 catégories de dépense et VAR	Non	Complémentarité
Harris,et Pranowo, 1988	Regression multiple	Non	Complémentarité
Hess, et Mullan, 1988	Modèles d'équations simultanées à l'aide des 2SLS.	Non	Complémentarité
Xu, Chang, Su et Dumitrescu, 2018	Bootstrap Granger causality test et Granger noncausality test basés sur les bivariate (VAR)	Non	Aucun lien
David et Steve 1990	3SLS de 5 équations.	Non	Aucun lien
Ali, 2011	Seemingly unrelated regression (SUR)	Non	Ambigu
Yildirim et Sezgin, 2002	Unrelated Regression (SUR)	Non	Ambigu
Frederiksen et Looney, 1994	Estimation simple de 2 modèles: (1) Court terme et long terme	Non	Ambigu
Verner, 1983	Regression d'équations linéaires et quadratiques	Non	Ambigu
Caputo, 1975	Regression des dépenses de santé sur les dépenses de défense	Non	Ambigu
Fan, Liu et Coyte, 2018	Simultaneous equation models: SUR, SEMs avec 2SLS et 3SLS	Non	Substituabilité
Ozsoy 2002	Estimation OLS de l'équation linéaire des dépenses d'éducation	Non	Substituabilité
Apostolakis, 1992	regression linéaire avec correction d'autocorrelation, 35 cross-section regression par année, pooling regression.	Non	Substituabilité
Dabelko et McCormick, 1977	Regression des dépenses de santé sur les dépenses de défense	Non	Substituabilité
Russett, 1982	Regression du changement relatif des dépenses militaires sur sur les changements relatifs des variables des secteurs sociaux.	Periode guerre	Aucun lien
Mintz 1989	Regression du changement relatif des dépenses militaires sur sur les changements relatifs des variables des secteurs sociaux.	Periode guerre	Ambigu
Domke, Eichenberg, et Kelleher, 1983	Modèle à 3 équations (changement annuel des dépenses de défense, sociales, totales) estimé avec 3SLS.	Periode guerre	Ambigu
Peroff, 1977	Regression des dépenses sociales sur les dépenses de défense à l'aide de Generalized Least Squares estimation	Periode guerre	Ambigu

Auteurs	Méthodes utilisées	Choc	Résultats
Peroff, et Podolak-Warren, 1979	Regression des dépenses de santé sur les dépenses de défense.	Periode guerre	Substituabilité
Russett, 1969	Regressions linéaires et quadratiques de plusieurs types de dépenses publiques et privées sur les dépenses de défense	Periode guerre	Substituabilité
Coutts, Daoud, Fakih, Marrouch et Reinsberg, 2019	Panel vector autoregressive (PVAR), Generalized methods of moments (GMM), seemingly unrelated regression (SUR), instrumental variable regressions, and Granger causality tests	Oui	Aucun lien
Gupta, Clements, Bhattacharya, et Chakravarti, 2002, 2004	2 méthodes: (1) Comparaison de l'évolution des 3 variables 3 années avant le choc, durant le choc et 3 années après le choc, (2) analyse économétrique d'un système d'équetions liées (croissance, revenu tarifaire, composition des dépenses de l'Etat.	Oui	Ambigu
Diop 2019	Modèle d'équations structurelles	Oui	Substituabilité
Bove, Efthyvoulou et Navas, 2017	Modèle à effets aléatoire.	Oui	Substituabilité
Blomberg, Hess et Athanasios, 2004	cross-sectional, panel et structural VAR	Oui	Substituabilité

PARTIE 2

Examen des données internationales de dépenses de sécurité des pays du G5 Sahel et dans le monde

Cette deuxième partie propose d'examiner les données internationales de dépenses de sécurité disponibles pour les pays du G5 Sahel et dans le monde. Cette analyse de statistiques descriptives constitue une première étape de l'étude sur les effets d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité.

Après avoir lister les sources relativement fiables, cette note présente dans une deuxième partie les données disponibles en matière de dépenses militaires et leur évolution dans les pays du G5 Sahel et dans le monde.

Par une analyse graphique, la troisième partie compare ces données aux dépenses sociales (restreintes à ce stade aux dépenses de santé et d'éducation) pour tenter d'observer un possible effet d'éviction des premières sur les secondes.

1 Source relativement fiable de données sur les dépenses de sécurité

La principale base de données sur les dépenses de sécurité des pays est celle du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI – www.sipri.org). Celle-ci renseigne les dépenses militaires annuelles des pays depuis 1949, permettant ainsi de comparer les dépenses militaires des pays en monnaie locale aux prix courants ; en dollars américains aux prix et taux de change constants ; et en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Nous considérons ici les dépenses de sécurité à travers les seules dépenses militaires sans que cela présage du périmètre des dépenses de sécurité qui sera retenu pour l'étude sur les effets d'éviction mentionnée plus haut.

Bien que le SIPRI admette que « *l'absence de données suffisamment détaillées rende difficile l'application d'une définition commune des dépenses militaires à l'échelle mondiale* », la définition des dépenses militaires retenue par le SIPRI est la suivante (elle inclut toutes les dépenses courantes et les dépenses en capital) :

- Périmètre : i) les forces armées, y compris les forces de maintien de la paix ; ii) les ministères de la défense et autres organismes publics participant à des projets de défense ; iii) les forces paramilitaires, lorsqu'elles sont jugées entraînées et équipées pour des opérations militaires ; et iv) les activités spatiales militaires.
- Types de dépenses : i) le personnel, y compris les salaires du personnel militaire et civil, les pensions de retraite du personnel militaire, et les services sociaux pour le personnel ; ii) le fonctionnement et l'entretien ; iii) les achats ; iv) la recherche et le développement militaires ; v) les dépenses d'infrastructure militaire, y compris les bases militaires ; vi) l'aide militaire (dans les dépenses militaires du pays donateur).

Les dépenses de protection civile et les dépenses courantes liées à des activités militaires antérieures, telles que les prestations aux anciens combattants, la démobilisation, la reconversion et la destruction des armes, sont exclues (cf. https://www.sipri.org/databases).

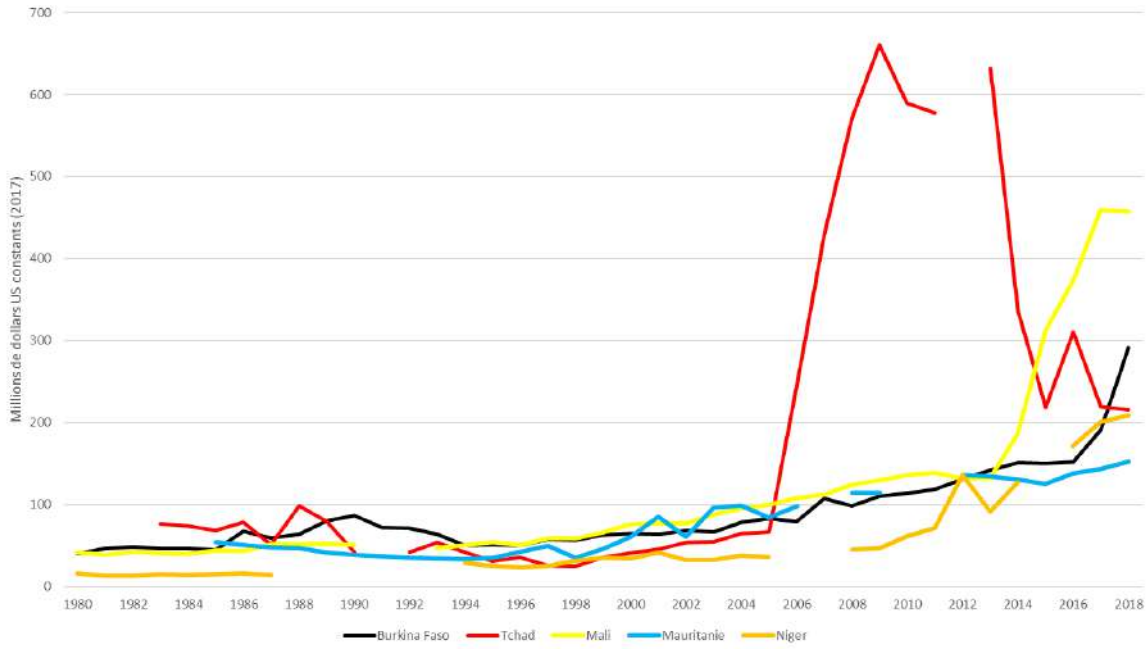
2 Evolution des dépenses militaires dans les pays du G5 et dans le monde

2.1 En volume et par tête

Les trois graphiques ci-dessous présentent l'évolution des dépenses militaires de chaque pays du G5 Sahel depuis 1980 (graphique principal, en millions de dollars constants de 2017), puis comparent le total des dépenses militaires du G5 aux dépenses totales dans le monde, de l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne et de la France.

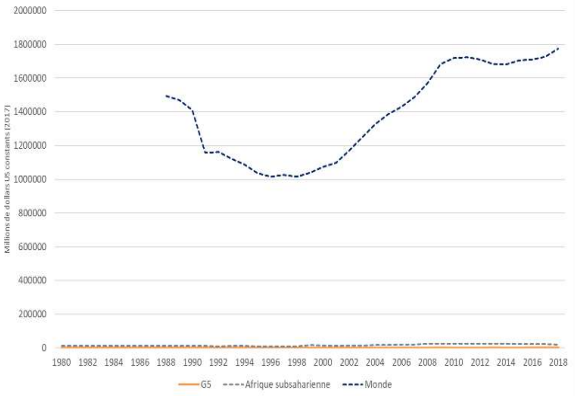
Graphique 1: Dépenses militaires depuis 1980, en volume (millions de US $ constants 2017) – Source : SIPRI

Graphique 1.a : Pays du G5 Sahel

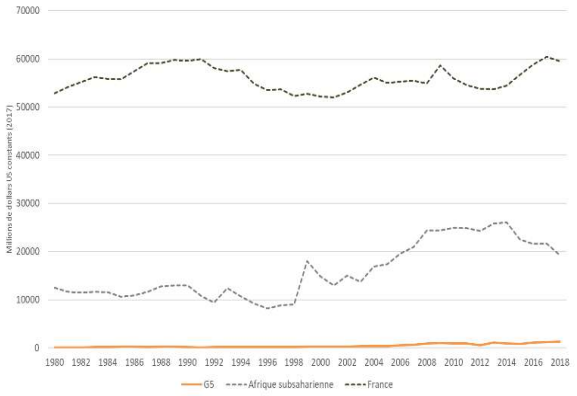


Le graphique 1.a montre que les dépenses militaires des pays du G5 Sahel sont relativement proches en montants et stables jusqu'en 2004. A partir de cette date, elles connaissent une augmentation régulière pour le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie et le Niger. La crise à laquelle fait face le Tchad provoque une hausse très importante des dépenses militaires du pays entre 2005 et 2013 (elles sont multipliées par 10 entre 2005 et 2009 !) qui se maintiennent depuis à un niveau trois fois plus élevé qu'avant la crise. Le déclenchement de la guerre du Mali en 2012 entraîne les années suivantes un triplement de l'effort budgétaire en faveur de sa défense. La propagation de la crise malienne au Burkina Faso explique le doublement des dépenses militaires burkinabés à partir de 2016.

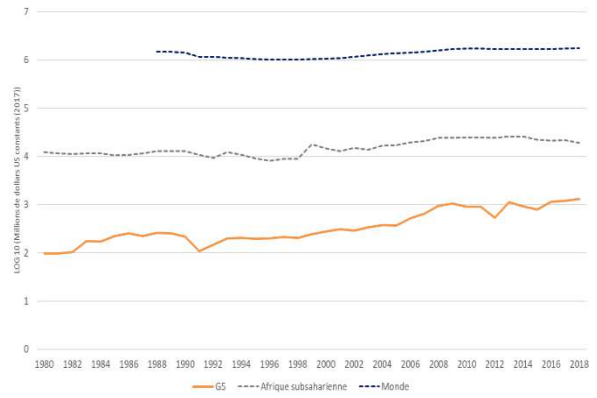
Graphique 1.b : G5 Sahel, Afrique subsaharienne et Monde



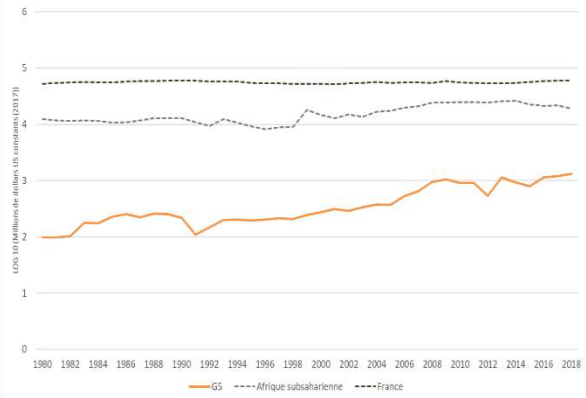
Graphique 1.c : G5 Sahel, Afrique subsaharienne et France



Graphique 1.d : G5 Sahel, Afrique subsaharienne et Monde (LOG 10)



Graphique 1.e : G5 Sahel, Afrique subsaharienne et France (LOG 10)



Les deux graphiques 1.b et 1.c montrent que les dépenses militaires dans le monde atteignent aujourd'hui leur niveau le plus élevé sur la période étudiée (1980 – 2018), dépassant celui des dernières années de la Guerre froide. Si le niveau de conflictualité au Sahel s'est largement accru depuis une dizaine d'années, ce niveau semble n'avoir jamais été aussi élevé dans le monde depuis 40 ans si l'on se réfère aux montants investis globalement dans l'armement.

En comparaison avec l'Afrique subsaharienne et la seule France, les dépenses militaires combinées des 5 pays du G5 Sahel restent relativement très faibles en volumes. On peut noter que le niveau des dépenses militaires françaises sont restées stables depuis 1980 (entre 50 et 60 milliards US $ par an) tandis que celles de l'ensemble du sous-continent subsaharien ont augmenté à partir de 2004 mais diminuent depuis 4 ans.

Les deux graphiques 1.d et 1.e représentent la même chose que les deux graphiques précédents mais en échelle logarithmique (base 10) afin de mieux comparer les évolutions des dépenses militaires du G5 Sahel avec celles de l'Afrique subsaharienne, de la France et du monde. On peut noter une tendance historique à la hausse pour le G5 Sahel et une relative stabilité pour les trois autres ensembles de pays.

Les forces armées du G5 disposent de moyens très inférieurs à ceux dont disposent des pays riches comme la France, pour un territoire pourtant 9 fois plus étendu que celle-ci. Les tableaux 1 et 2 ci-dessous renseignent le classement des pays les plus dépensiers en matière militaire et le rang des pays du G5 Sahel, en volume et par tête.

Tableau 13 : Dépenses militaires par pays en volume (total 2015 - 2018, US $ constants 2017), 10 premiers pays et pays du G5 Sahel

	Pays	2015 - 2018
1	Etats-Unis	2 468 740
2	Chine	886 973
3	Russie	290 319
4	Arabie saoudite	287 617
5	Inde	246 177
6	France	235 427
7	Royaume-Uni	187 053
8	Japon	181 727
9	Allemagne	175 669
10	Corée du Sud	156 314
89	**Mali**	1 600
107	**Tchad**	963
113	**Burkina Faso**	784
118	**Niger**	581
119	**Mauritanie**	559

Source : SIPRI

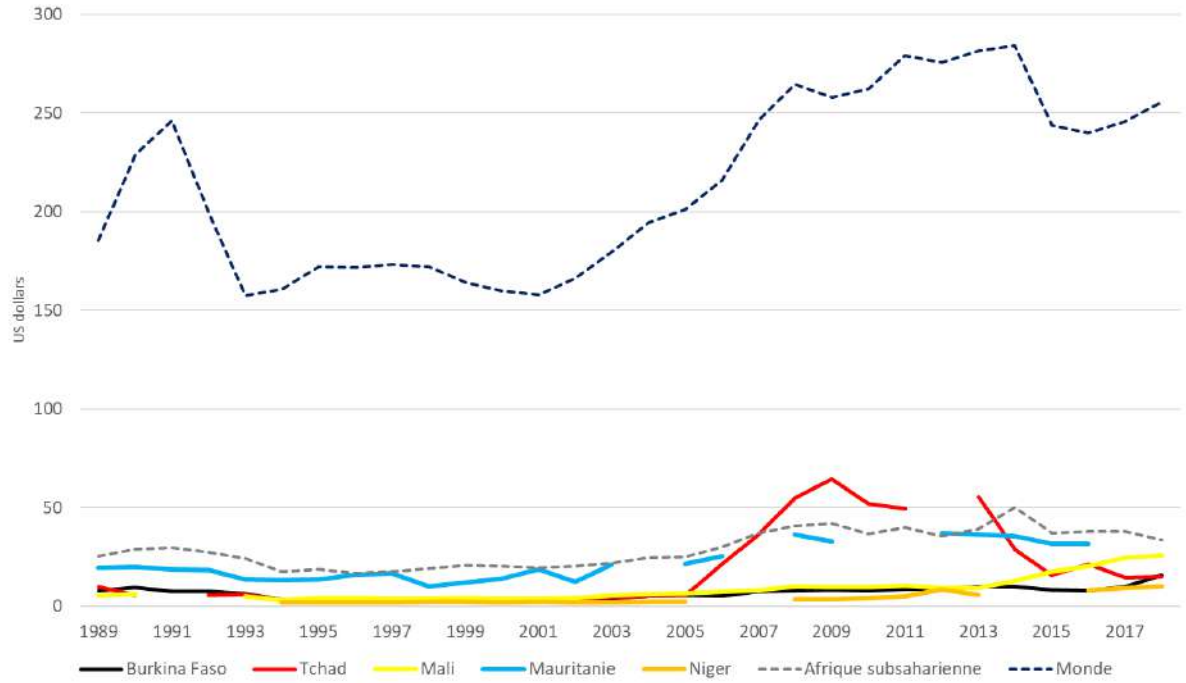
Tableau 14 : Dépenses militaires par pays par tête (en 2018, US $ constants 2017), 10 premiers pays et pays du G5 Sahel

	Pays	2018
1	Arabie saoudite	2 013
2	Etats-Unis	1 986
3	Israël	1 887
4	Singapour	1 872
5	Koweït	1 738
6	Oman	1 389
7	Norvège	1 320
8	Australie	1 078
9	France	978
10	Bahreïn	891
99	**Mauritanie**	35
105	**Mali**	26
120	**Burkina Faso**	16
122	**Tchad**	15
128	**Niger**	10

Source : SIPRI

Rapportés à la population, les dépenses militaires des pays du G5 sont historiquement plus faibles que celles, en moyenne, des pays d'Afrique subsaharienne (à l'exception de la Mauritanie, proche de cette moyenne et du Tchad sur la décennie 2005 - 2015), et largement en-deçà de la moyenne mondiale (graphique 2 ci-dessous). En 2018, les dépenses militaires représentaient environ 250 US $ par personne dans le monde, mais seulement 35 en Mauritanie, 26 au Mali, 16 au Burkina Faso, 15 au Tchad et 10 au Niger.

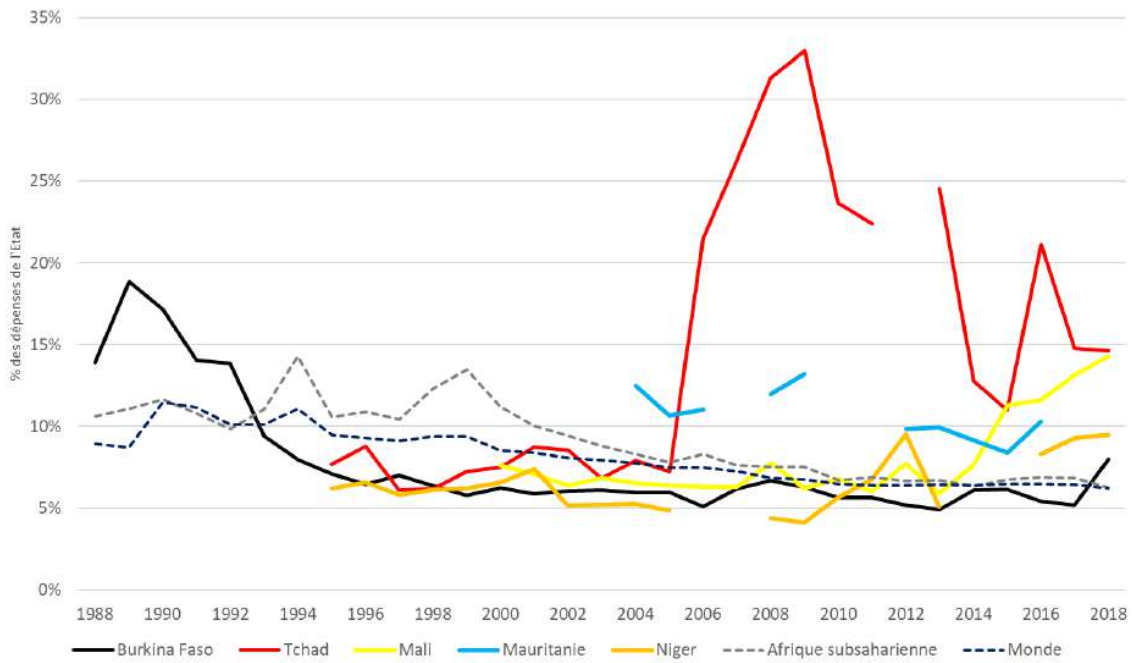
Graphique 2: Dépenses militaires par tête depuis 1980, (US $ constants 2017) dans les pays du G5, en Afrique subsaharienne et dans le monde - Source : SIPRI



2.2 Effort budgétaire

L'examen de la part des dépenses de l'Etat consacrée au secteur militaire montre que, aujourd'hui, les pays du G5 Sahel consentent un effort relatif plus élevé que la moyenne des pays dans le monde (cf. graphique 3 ci-dessous). Cette dernière s'établit à 6% en 2018, son plus bas niveau sur la période étudiée tandis que le Tchad et le Mali sont à près de 15%, le Tchad à 11%, le Niger près de 10% et le Burkina Faso 8%. Notons que le poids des dépenses militaires dans le budget des pays d'Afrique subsaharienne est, depuis une vingtaine d'années, comparable à la moyenne mondiale alors qu'il était relativement plus élevé dans les années 90.

Graphique 3 : Part des dépenses militaires dans les dépenses de l'Etat (%) – Evolution depuis 1988 - Source : SIPRI



Si les données restent parcellaires, celles disponibles montrent que, sur les 15 dernières années, la Mauritanie et le Tchad ont consenti un effort relativement plus élevé pour leur défense, en comparaison de la moyenne mondiale et des autres pays du G5 Sahel (la crise tchadienne de 2005 ayant fait grimpé ce taux à 33% en 2009 !). Les évènements sécuritaires depuis 2012 ont engendré une hausse significative du poids des dépenses militaires au Mali depuis 2013, au Niger et au Burkina Faso plus récemment.

Tableau 15 : Part des dépenses militaires dans les dépenses de l'Etat (%) 10 premiers pays et pays du G5 Sahel

	Pays	**2018**
1	Biélorussie	32%
2	Arabie saoudite	25%
3	Arménie	21%
4	Oman	19%
5	Pakistan	19%
6	Singapour	17%
7	Iran	16%
8	Liban	16%
9	Myanmar	15%
10	Jordanie	15%
11	**Tchad**	15%
12	**Mali**	14%
18	**Mauritanie**	11%
29	**Niger**	9,5%
43	**Burkina Faso**	8%

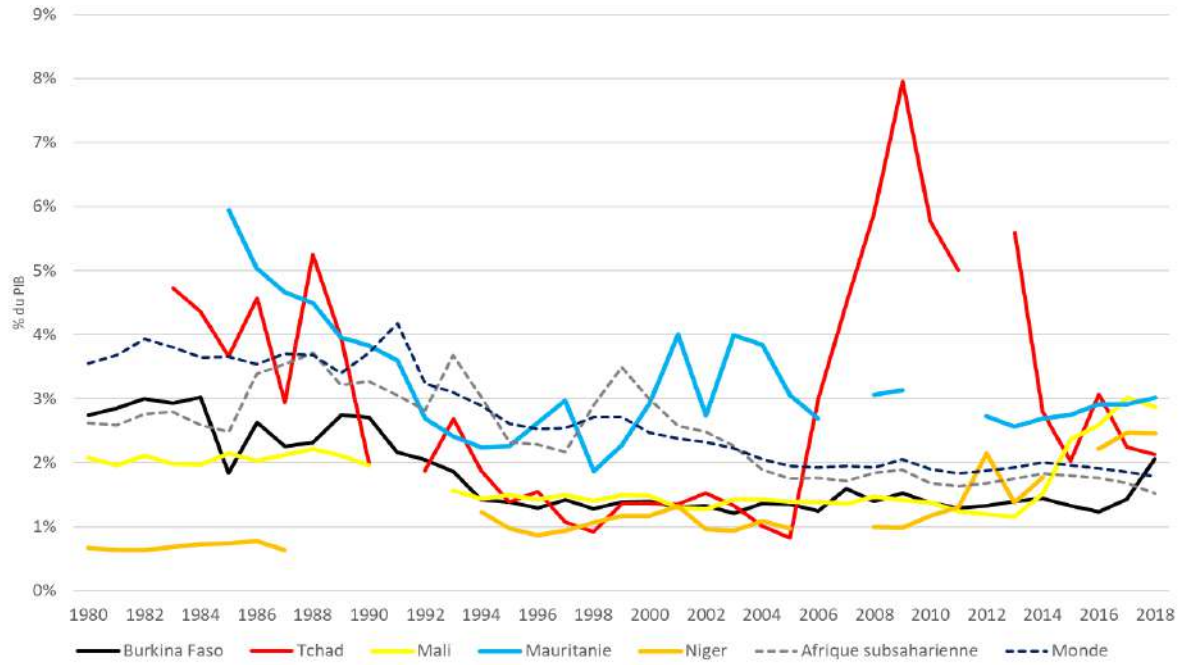
Source : SIPRI

Le tableau ci-dessus renseigne les 10 premiers pays en terme d'effort budgétaire en matière militaire (en 2018) ainsi que le classement et la valeur de cet effort pour les pays du G5 Sahel. Le rang élevé dans

le classement du Tchad, du Mali, de la Mauritanie, et dans une moindre mesure du Niger et du Burkina Faso illustre l'importance de l'effort consenti par ces pays.

Le graphique 4 ci-dessous présente le ratio des dépenses militaires des pays du G5 Sahel par rapport au PIB. Relativement proches de la figure précédente, ces données présentent l'intérêt de bénéficier d'une plus grande disponibilité. Leur examen confirme l'analyse ci-dessus, à savoir un effort aujourd'hui supérieur pour les pays du G5 que pour la moyenne des pays dans le monde.

Graphique 4 : Dépenses militaires rapportées au PIB (%) – Evolution depuis 1988 - Source : SIPRI



Il apparaît ainsi que, malgré des niveaux de dépenses militaires relativement faibles, bien qu'en hausse ces dernières années, les pays du G5 Sahel consentent un effort budgétaire supérieur à la moyenne des pays dans le monde. La faiblesse de leurs dépenses militaires en volume semble donc plus expliquée par leur faible capacité à investir dans ce domaine plutôt qu'un défaut de volonté.

3 Evolution comparée des dépenses publiques, des dépenses militaires et des dépenses de santé et d'éducation (US $ constants 2010) dans les pays du G5 Sahel

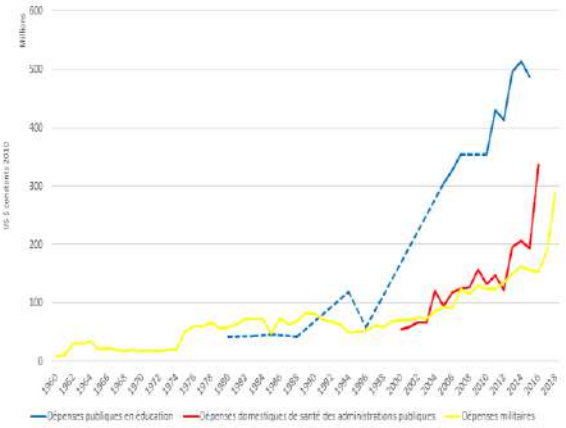
Les graphiques ci-dessous comparent les montants consacrés par chaque pays du G5 Sahel aux dépenses militaires, d'éducation et de santé depuis 1960 et la part du budget que représentent ces dépenses depuis 1985.

Cette comparaison vise à identifier, a priori, une possible corrélation entre l'évolution de ces dépenses.

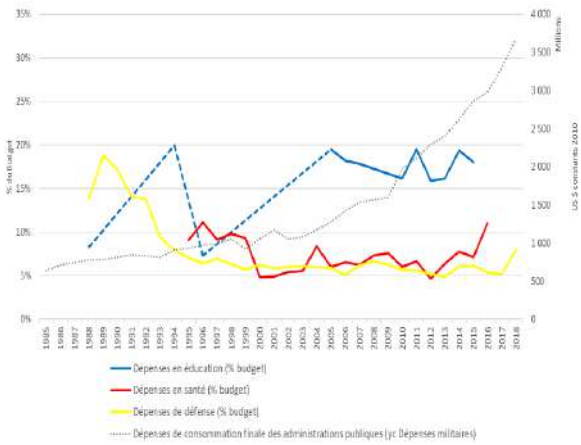
Burkina Faso

Graphique 5 : Evolution comparée des dépenses militaires, d'éducation et de santé au Burkina Faso

5.a : en volume (millions US $ constants 2010)



5.b : en % du budget de l'Etat



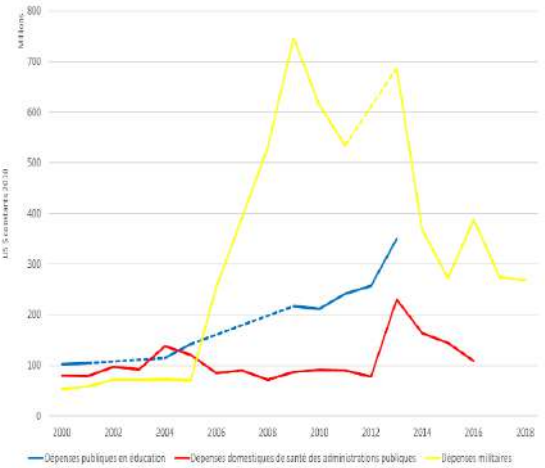
Sources : SIPRI, WDI, GFS

Les parties de courbe marquées par des tirets indiquent des extrapolations linéaires entres points

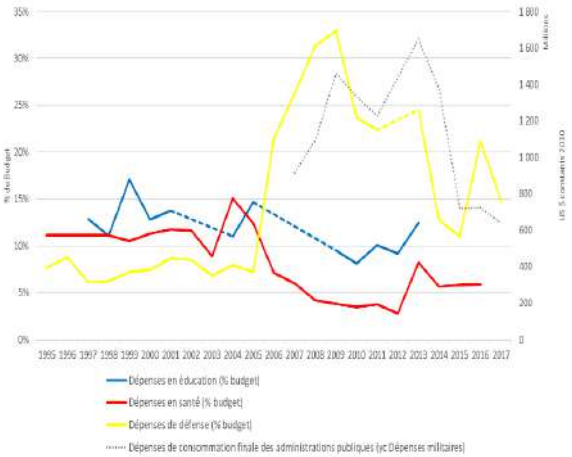
Tchad

Graphique 6: Evolution comparée des dépenses militaires, d'éducation et de santé au Tchad

6.a : en volume (millions US $ constants 2010)



6.b : en % du budget de l'Etat



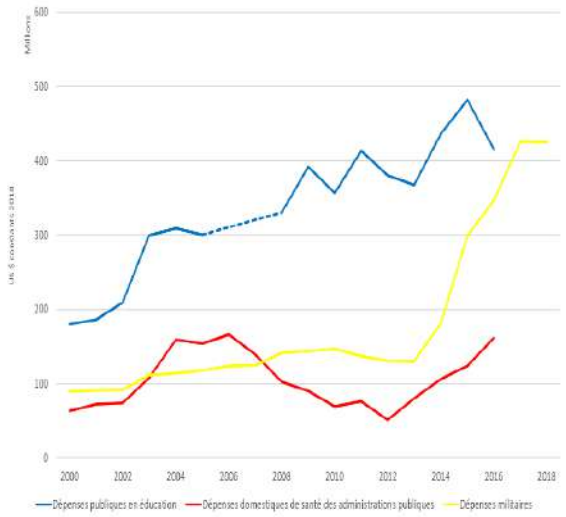
Sources : SIPRI, WDI, GFS

Les parties de courbe marquées par des tirets indiquent des extrapolations linéaires entres points

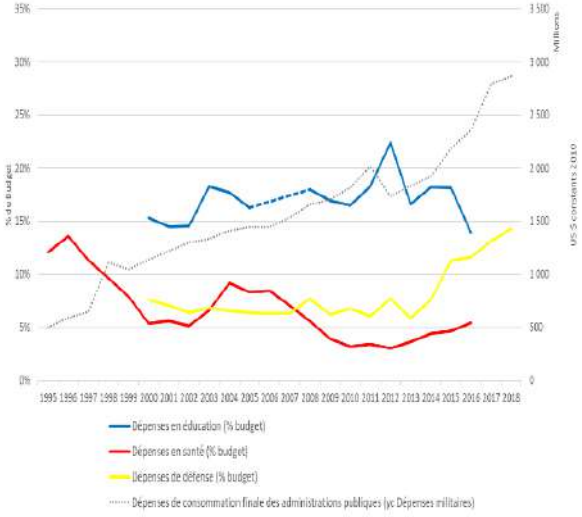
Mali

Graphique 7 Evolution comparée des dépenses militaires, d'éducation et de santé au Mali

7.a : en volume (millions US $ constants 2010)



7.b : en % du budget de l'Etat



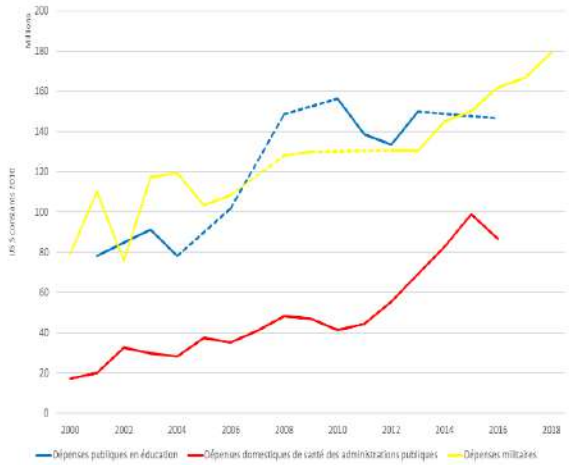
Sources : SIPRI, WDI, GFS

Les parties de courbe marquées par des tirets indiquent des extrapolations linéaires entres points

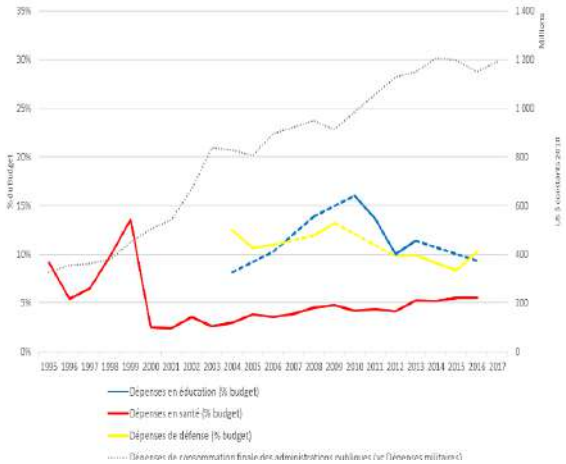
Mauritanie

Graphique 8 / Evolution comparée des dépenses militaires, d'éducation et de santé en Mauritanie

8.a : en volume (millions US $ constants 2010)



8.b : en % du budget de l'Etat



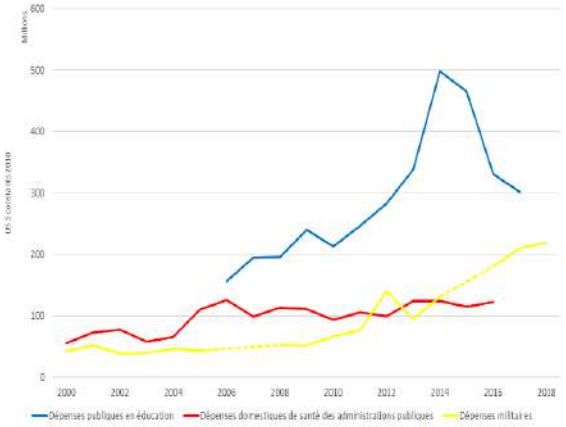
Sources : SIPRI, WDI, GFS

Les parties de courbe marquées par des tirets indiquent des extrapolations linéaires entres points

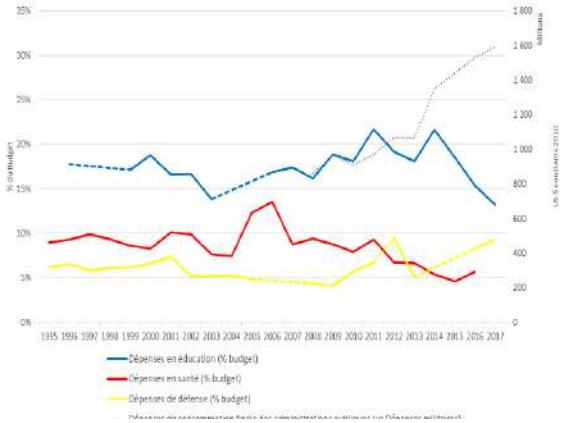
Niger

Graphique 9 / Evolution comparée des dépenses militaires, d'éducation et de santé au Niger

9.a : en volume (millions US $ constants 2010)



9.b : en % du budget de l'Etat



Sources : SIPRI, WDI, GFS

Les parties de courbe marquées par des tirets indiquent des extrapolations linéaires entres points

Le simple examen visuel des graphiques ci-dessus peine à identifier un lien évident dans les évolutions des dépenses militaires d'un côté et de santé et d'éducation de l'autre.

Au Burkina Faso, la hausse des dépenses publiques observées tendanciellement jusqu'en 2009 puis qui s'est accélérée ensuite a bénéficié aux trois types de dépenses étudiées. La part relative de chacune s'est à peu près maintenue jusqu'en 2016, année après laquelle on observe une hausse de la part des dépenses militaires sans qu'il soit possible de comparer avec la part des dépenses d'éducation et de santé, faute de données disponibles. La collecte de données récentes en matière de développement et de sécurité permettrait de mieux analyser les conséquences de la détérioration de la situation sécuritaire depuis 3 ans au Burkina Faso.

Le Tchad est un cas intéressant en raison de l'accroissement brutal des dépenses de sécurité à partir de 2005, jusqu'en 2014. Si on observe sur cette période une diminution mécanique de la part des dépenses de santé et d'éducation, les montants en volume restent stables pour ces deux types de dépenses. La poursuite de cet examen impliquerait de s'interroger sur la manière par laquelle a été financée la hausse des dépenses militaires.

Le Mali est également un cas intéressant, pour la même raison que le Tchad étant donné la hausse brutale des dépenses militaires à partir de 2013 en raison de la crise sécuritaire que traverse le pays depuis. Sur cette période, les données disponibles montrent que les dépenses de santé ont également augmenté, en volume et en part du budget, tandis que les dépenses d'éducation ont connu une hausse tendancielle depuis 2000 puis une baisse en 2016 sans que l'on puisse déterminer si, a priori, cette baisse est conjoncturelle ou pas.

Le cas mauritanien ne permet pas de distinguer une phase particulière où les types de dépenses étudiées auraient évolué de manière corrélées. On observe à partir de 2013 une hausse des dépenses militaires et, parallèlement, une légère diminution des dépense d'éducation en 2013 puis une baisse des dépenses de santé en 2016. Cependant, et à l'instar des autres pays, l'indisponibilité des dépenses de santé et d'éducation pour 2017 et 2018 rend l'identification d'un éventuel effet d'éviction délicat.

Enfin, le Niger a connu un fort investissement public dans le secteur de l'éducation en 2014, en même temps que les dépenses militaires augmentaient également mais de façon plus modérée. Par la suite,

les dépenses d'éducation ont connu une forte baisse alors que les dépenses militaires ont continué à augmenter. On observe donc une évolution contraire des deux types de dépenses entre 2014 et 2018 et l'on pourrait penser à un effet d'éviction des dépenses d'éducation mais la baisse des dépenses d'éducation semble plus être le fruit d'un retour à un niveau correspondant à la tendance constatée depuis 2006. Il est donc difficile d'en conclure à un effet d'éviction.

4 Conclusion de la partie 2

Cette note avait l'ambition de présenter les données disponibles en matière de dépenses militaires et de développement dans le monde et plus particulièrement celles des pays du G5 Sahel.

Elles font apparaître un niveau relativement faible des dépenses militaires dans les 5 pays du G5 Sahel, malgré une augmentation significative de celles-ci ces dernières années et le poids désormais important dans le budget de ces pays.

Elle constitue une première étape de l'étude d'un éventuel effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité.

La simple comparaison des évolutions des dépenses de sécurité et de développement ne permet pas vraiment d'identifier ou de réfuter de façon évidente un tel effet, quel que soit le pays et la période. L'étude de cet effet nécessite de collecter des données plus fines sur les dépenses, mais aussi sur la façon dont ces dépenses sont financées.

La partie 3 suivante vise à remédier aux lacunes statistiques des données internationales partir des données collectées auprès des administrations locales.

PARTIE 3

Analyse descriptive longitudinale des dépenses de sécurité et des dépenses de développement dans les pays membres du G5 Sahel

1 Introduction

Les termes de référence de l'étude indiquent que la partie 3 « *sera constituée de nombreux tableaux et graphiques élaborés visant à présenter les données collectées par pays, par année, et par type de dépenses, et si possible établir, visuellement, des corrélations a priori entre dépenses de sécurité et dépenses sociales* ». Il s'agit à travers une analyse descriptive longitudinale des dépenses de sécurité et des dépenses de développement d'analyser quels types de dépenses paraissent le plus affectés par un phénomène d'éviction, si les dépenses de sécurité des États sahéliens sont corrélées aux chocs subis, aux dépenses militaires et à l'aide au développement de la communauté internationale.

Cette partie a été élaborée à la suite de la tenue de l'atelier méthodologique organisé les 20 et 21 novembre 2019 qui a regroupé près d'une quarantaine de participants composés de représentants des Pays membres du G5 Sahel, du Secrétariat permanent du G5, de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine, de la Banque mondiale, de l'Agence Française de Développement, des Points Focaux de la Chaire Sahel, des experts sécurité et financier et ceux chargés de la collecte des données ainsi qu'une délégation de la Ferdi. L'atelier sur la méthodologie a permis à tous les acteurs engagés dans l'étude, d'avoir une même et bonne compréhension du contenu de l'étude, des objectifs et résultats poursuivis ainsi que de l'approche à adopter pour y parvenir. En guise de conclusion, l'atelier est parvenu à:

- à la validation du rapport sur la revue documentaire ;
- à la définition et au champ de collecte des dépenses de sécurité ;
- à la définition et au champ de collecte des dépenses sociales ;

Sur cette base les données ont été collectées dans chacun des cinq pays par des experts locaux, avec l'accompagnement d'un comité interne composé du représentant désigné du Gouvernement et d'un représentant local du Secrétariat Permanent du G5 Sahel et du point focal de la Chaire Sahel. Ces données ont ensuite fait l'objet d'une analyse de leur exhaustivité et de leur conformité aux canevas arrêtés lors de l'atelier de validation.

Ce qui précède montre que les pays sahéliens sont peu présents dans les échantillons. Une seule étude (Diop, 2019) spécifiquement consacrée à la question traitée dans ce rapport porte sur le Sahel. Elle étudie l'impact du terrorisme sur la croissance économique, l'investissement et les dépenses militaires des pays de la ceinture sahélienne, sur la période 1974 - 2014. Selon Diop, la multiplication des actes terroristes contraint fortement le fonctionnement de l'économie et de l'État du fait des destructions d'infrastructures, du découragement des investisseurs et de l'affaiblissement induit des institutions publiques. Elle contraint aussi la capacité des États à investir dans les secteurs sociaux. L'auteur souligne un effet d'éviction de l'investissement : « *L'augmentation des crédits de dépenses militaires a deux effets : un effet d'éviction absolue sur l'investissement qui diminue à la suite des coupes et un effet induit négatif car il conduit à un déclin de la croissance économique des pays sahéliens. L'effort de défense et de sécurité se fait au détriment de l'investissement public en particulier. L'impact négatif des dépenses militaires et de sécurité résulte de la réaffectation de crédits budgétaires initialement destinés à l'investissement public et faisant l'objet d'un virement de crédits pour la lutte contre le terrorisme* ».

On peut par ailleurs mentionner des études dont le sujet principal n'est pas l'effet d'éviction analysé ici mais qui évoquent ce phénomène au Sahel, comme par exemple l'évaluation du système de santé

malien de Juillet et al. (2017) pour qui les dépenses de santé du Mali ont pâti de l'augmentation des dépenses sécuritaires et d'agriculture à partir de 2012.

L'examen de la littérature ne conduit pas à un diagnostic clair quant à l'existence systématique d'un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité. La grande diversité des échantillons, des méthodes et des périmètres considérés pour chaque dépense explique en grande partie cette hétérogénéité de résultats. Cependant la littérature est majoritairement concentrée sur les pays occidentaux et concerne peu de pays en développement, et a fortiori très peu les pays sahéliens

Le concept d'effet d'éviction appliqué aux conséquences d'un accroissement des dépenses de sécurité sur les dépenses de développement a fait l'objet d'une littérature majoritairement concentrée sur les pays occidentaux. Ce phénomène a relativement été peu étudié dans les pays en développement, et a fortiori très peu dans les pays sahéliens.

Soumis à un choc sécuritaire, les pays sahéliens semblent particulièrement exposés à un cet effet d'éviction, ce que la seule étude spécifiquement menée sur cette région semble corroborer. Le faible nombre de travaux sur cette question au Sahel et l'absence d'une mesure précise de l'effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité sur une période couvrant la crise actuelle au Sahel justifient pleinement l'étude commanditée par le G5 Sahel.

2 Méthodologie

2.1 Méthodologie de la collecte et du classement des données

Il était certes intéressant de considérer au préalable dans quelle mesure les données internationales fournissent un éclairage utile sur les dépenses de sécurité au Sahel. Les sources internationales permettent seules de comparer la situation des pays sahéliens à celles des autres pays. Ceci a été l'objet de la partie 2 de notre étude. L'analyse de ces données a montré leur fiabilité incertaine et leur insuffisance en ce qu'elles ne couvrent que les dépenses proprement militaires, même si elles fournissent des indications utiles sur la définition de ces dépenses. Il convenait donc de disposer d'une statistique fiable des dépenses publique de sécurité comme des autres dépenses, grâce à une collecte directe auprès des administrations nationales.

La collecte couvre la période 2008 – 2018. Celle-ci s'est déroulée de décembre 2019 à mars 2020. Le choix de la période a répondu à plusieurs critères : i) les données disponibles les plus récentes portaient au moment de la collecte sur l'année 2018 ; ii) la nécessité de disposer d'une profondeur temporelle suffisante pour apprécier l'impact croissant des chocs sécuritaires et permette ultérieurement l'analyse économétrique de l'effet d'éviction ; iii) en lien avec le premier critère, le besoin d'inclure au moins quelques années précédant 2012 qui marque le début des évènements terroristes frappant actuellement le Sahel afin de capter d'éventuelles ruptures de tendance à partir de 2012; iv) l'inutilité de remonter trop loin dans temps compte tenu des différences importantes de contexte entre aujourd'hui et les années 90 ou 2000 ; v) le besoin de s'assurer de la capacité des administrations à fournir les données souhaitées, impliquant de limiter le nombre d'années pour lesquelles ces administrations ont été sollicitées.

2.1.1 Des données internationales insuffisantes pour un bon diagnostic

La principale base internationale de données sur les dépenses de sécurité des pays est celle du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI – www.sipri.org). Celle-ci renseigne les

dépenses militaires annuelles des pays depuis 1949, permettant ainsi de comparer les dépenses militaires des pays, exprimées en monnaie locale aux prix courants ; exprimées en dollars américains aux prix et taux de change constants ; et enfin en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Dans cette base sont considérées comme dépenses de sécurité les seules dépenses militaires sans que cela présage du périmètre des dépenses de sécurité qui sera retenu pour l'étude sur les effets d'éviction mentionnée plus haut.

Bien que le SIPRI admette que « *l'absence de données suffisamment détaillées rende difficile l'application d'une définition commune des dépenses militaires à l'échelle mondiale* », la définition des dépenses militaires retenue par le SIPRI est la suivante (elle inclut toutes les dépenses courantes et les dépenses en capital) :

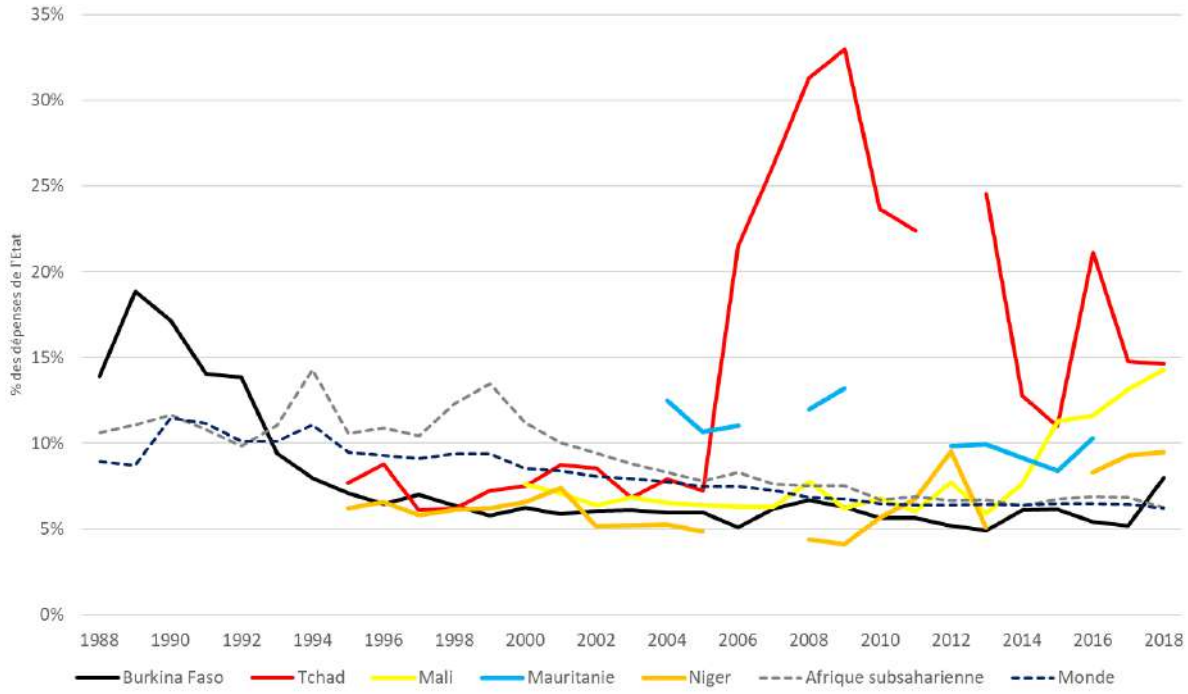
- Périmètre : i) les forces armées, y compris les forces de maintien de la paix ; ii) les ministères de la défense et autres organismes publics participant à des projets de défense ; iii) les forces paramilitaires, lorsqu'elles sont jugées entraînées et équipées pour des opérations militaires ; et iv) les activités spatiales militaires.
- Types de dépenses : i) le personnel, y compris les salaires du personnel militaire et civil, les pensions de retraite du personnel militaire, et les services sociaux pour le personnel ; ii) le fonctionnement et l'entretien ; iii) les achats ; iv) la recherche et le développement militaires ; v) les dépenses d'infrastructure militaire, y compris les bases militaires ; vi) l'aide militaire (dans les dépenses militaires du pays donateur).

Les dépenses de protection civile et les dépenses courantes liées à des activités militaires antérieures, telles que les prestations aux anciens combattants, la démobilisation, la reconversion et la destruction des armes, sont exclues (cf. https://www.sipri.org/databases).

Cette définition de dépenses de sécurité est restrictive et ne permet donc pas de pleinement appréhender les efforts budgétaires des pays du G5 Sahel confrontés ces dernières années à d'énormes problèmes de sécurité. Le niveau des dépenses militaires dans les 5 pays du G5 Sahel apparaît selon ces données internationales relativement faible, malgré une augmentation significative ces dernières années et leur poids désormais important dans le budget de ces pays.

En résumé, sur la seule base des données internationales de sécurité disponibles, il apparaît que les pays du G5 Sahel consentent aujourd'hui un effort relatif plus élevé que la moyenne des pays dans le monde (cf. Graphique 10 ci-dessous). Cette dernière s'établit à 6% en 2018, son plus bas niveau sur la période étudiée tandis que le Tchad et le Mali sont à près de 15%, la Mauritanie à 11% (en 2016), le Niger près de 10% et le Burkina Faso 8%. Notons que le poids des dépenses militaires dans le budget des pays d'Afrique subsaharienne est, depuis une vingtaine d'années, comparable à la moyenne mondiale alors qu'il était relativement plus élevé dans les années 90.

Graphique 10 : Part des dépenses militaires dans les dépenses de l'Etat (%) – Evolution depuis 1988 (Source : SIPRI)



La note de la Chaire Sahel portant sur l'examen des données internationales de dépenses de sécurité des pays du G5 Sahel et dans le monde (Chaire Sahel, 2019) rédigée en novembre 2019 dans le cadre de l'étude présente montre que l'évolution des dépenses militaires en % du PIB ne permet pas d'identifier ou de réfuter de façon évidente un effet d'éviction des dépenses de développement. L'étude de cet effet nécessitait de collecter des données fines sur l'ensemble de ces dépenses et aussi sur la façon dont ces dépenses sont financées. La collecte de données auprès des administrations des pays du G5 Sahel a visé à remédier aux lacunes des statistiques internationales.

2.1.2 Nomenclature des dépenses de sécurité et des dépenses de développement et des ministères où celles-ci sont exécutées

L'atelier méthodologique de l'étude tenu les 20 et 21 novembre 2019 a défini le champ des données à recueillir tant pour les dépenses de sécurité que pour les dépenses sociales.

2.1.2.1 Dépenses de sécurité

Sont considérées comme dépenses de sécurité toutes les dépenses se rapportant à la sécurité intérieure et à la défense. Le champ de la collecte est les ministères de la défense et de la sécurité intérieure où toutes les dépenses ont été collectées et tous les autres ministères et institutions au niveau desquels se trouvent les dépenses se rapportant à la défense et à la sécurité. Les dépenses relatives aux déplacés, les financements extérieurs et les militaires mis à disposition des casques bleus sont exclues.

Le niveau de désagrégation est la section et la nature de la dépense (niveau supérieur si possible). Il s'agit pour tous les types de dépenses de collecter les budgets exécutés à partir du budget général.

2.1.2.2 Dépenses sociales

Ces dépenses sont considérées comme essentielles au développement et sont donc retenues ici. Elles concernent les dépenses de santé, de protection sociale et de l'enseignement (pré scolaire, primaire,

secondaire, supérieur et recherche, formation professionnelle). Pour cette catégorie la collecte concerne à la fois les investissements et les données sur le fonctionnement ; les domaines du monde rural (agriculture, élevage et environnement, hydraulique rurale et assainissement, énergie rurale, pistes rurales) vont s'ajouter aux secteurs sociaux dont la collecte concernera les investissements ainsi que les transferts aux collectivités territoriales dans la mesure où ces dépenses ne sont pas prises en compte au niveau des secteurs pour lesquels elles sont transférées.

2.1.2.3 Dépenses d'investissement

Il est convenu que les données sur les investissements soient collectées pour tous les secteurs considérés ici.

Les canevas des tableaux ont été discutés, validés et transmis au comité interne par l'intermédiaire de l'expert chargé de collecte.

2.1.3 Des données complémentaires

2.1.3.1 Des données de nature qualitatives grâce à des entretiens

Selon les termes de référence de l'étude, il est prévu que « *sur la base des premières analyses basées sur les données récoltées, seront menés des entretiens qualitatifs avec des fonctionnaires du ministère du budget mais également des ministères sociaux et de sécurité ainsi que de responsables du Parlement de chaque pays du G5 Sahel. Ces entretiens auront pour but d'identifier les causes des réallocations budgétaires qui pourraient être constatées entre ministères et la réactivité des ministères face à ces réallocations …* ». Un guide d'entretien a donc été élaboré de manière à recueillir la perception des autorités quant à un éventuel effet d'éviction et à compléter les données qui n'auront pas pu être collectées ou auraient été mal collectées, et de comprendre pourquoi certaines données sont défaillantes. Cependant, la crise sanitaire mondiale provoquée par la pandémie de Covid-19 a rendu impossible la tenue de ces entretiens.

2.1.3.2 Données sur les chocs sécuritaires

L'augmentation des dépenses de sécurité ces dernières années s'est faite en réponse à la menace sécuritaire importante obligeant les différents pays du G5 Sahel à consacrer une partie croissante de leurs budgets à des dépenses de sécurité. Il a paru éclairant d'établir s'il existe un lien direct entre cette augmentation et la survenue des chocs sécuritaires. Aussi dans la mesure du possible des données sur l'insécurité ont été collectées. Les chocs sécuritaires sont définis comme toutes les attaques terroristes contre les civiles, contre les camps militaires, les postes de gendarmerie et les postes paramilitaires (commissariat de police, douanes, eaux et forêts etc.) ainsi que les pertes subies.

2.1.4 La collecte des données

2.1.4.1 Processus

La collecte des données a été réalisée par des experts recrutés à raison d'un par pays membre. Celui-ci a été assisté par un comité de suivi interne comprenant un représentant désigné par le Gouvernement, un représentant Comité national de coordination des actions du G5 Sahel et du point focal de la Chaire Sahel. Un mécanisme de communication a été mis en place au niveau de la Chaire Sahel permettant de suivre le processus de collecte et de proposer des solutions aux éventuels problèmes qui auraient pu survenir. Les données collectées à la suite d'un atelier de lancement au niveau de chaque pays ont fait l'objet de validation au niveau interne de chaque pays avant leur transmission à la Chaire Sahel. Ces

données ont ensuite subi une vérification par la Chaire Sahel qui a permis de s'assurer de l'exhaustivité de ces données budgétaires et de leur cohérence avec le canevas de collecte adopté lors de l'atelier méthodologique.

La phase de collecte des données s'est déroulée de décembre 2019 à mi- février 2020 et les validations ont été faites entre mi-février et la fin du mois de mars 2020.

2.1.4.2 Les sources

La source de données a privilégié celles issues les lois de finances (initiales et rectificatives) et des lois de Règlement 2008-2018, à défaut les situations d'exécution définitive. Les données collectées concernent les dotations budgétaires initiales, les dotations budgétaires rectifiées et les dépenses ordonnancées. Le budget retenu est relatif au budget de référence (sans budgets annexes et comptes spéciaux du trésor), hors dette et financement extérieur.

L'exploitation de la base de données des Ministères chargés de l'Économie et des Finances à travers les Directions en charge du Budget à partir des circuits informatisés (Réseau automatisé de la chaine des dépenses publiques (RACHAD) en Mauritanie, Circuit Informatisé de la Dépense (CID) au Burkina Faso et au Tchad, Système intégré de gestion des dépenses (SIGD-PRED) au Mali, réseau de la Direction de l'informatique financière (DIF) au Niger a constitué la source principale de collecte des données dans tous les pays. Ces données ont été complétées et/ou confirmées par tous les ministères et structures concernées. Certaines données ont fait l'objet de retraitement pour tenir compte des mutations institutionnelles des ministères consécutifs aux fusions, aux scissions, aux rajouts de nouvelles missions ou à des changements de dénomination ou pour être conformes aux canevas. Des retraitements ont été également réalisés pour prendre en compte le basculement des budgets objet vers les budgets programmes à la suite de la mise en œuvre de la directive N°08/2009/CM/UEMOA portant Nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA pour les pays membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) que sont le Burkina Faso (2017 et 2018), le Mali (2018) et le Niger (2018).

2.1.4.3 Niveau de complétude et limites des données obtenues

Les données collectées ont été validées par les différents ministères au sein desquels les données ont été collectées et dont la source essentielle provient de la base des données officielle des gouvernements. De ce point de vue ces données sont fiables. Elles ont fait l'objet d'une vérification par un expert de finances publique qui a conclu à leur exhaustivité et à leur cohérence par rapport aux canevas de travail pour tous les pays.

Cependant on ne saurait cacher qu'un certain nombre de difficultés ont été rencontrées lors de la collecte. Ces difficultés ont été d'd'abord d'ordre administratif : la mobilité des responsables ou des agents des services clés fragilise la capacité des administrations à maitriser des outils de collecte ; l'indisponibilité de certains responsables a pu retarder la transmission à bonne date des documents demandés ; les lourdeurs administratives rendent certaines données difficilement accessibles en l'absence d'autorisations spécifiques des supérieurs hiérarchiques.

Plus importantes sans doute se sont révélées l'indisponibilité d'une base exhaustive pour les statistiques budgétaires relatives aux secteurs (selon les lois de finances initiales, rectifiés ou de règlement) et l'inexistence d'archives fiables. En l'absence de données détaillées (en dehors du cas du Burkina Faso), les synthèses des données peuvent contenir des erreurs dont il est difficile d'apprécier l'ampleur.

Enfin les changements institutionnels (fusions ou scissions de ministère, rattachement d'autres missions) ont rendu difficile la production des données. Cette situation a été particulièrement vécue au

Burkina Faso, mais également au Niger particulièrement pour les données de la protection sociale. Ainsi dans ce pays les nombreux changements institutionnels au niveau des ministères ont nécessité un retraitement des données pour ce secteur avec un suivi attentif de la configuration des différents gouvernements.

La situation du Tchad est particulière. Certaines années les dépenses définitives initialement collectées ont pu s'avérer supérieures aux prévisions budgétaires en raison d'une difficulté à suivre ces dépenses à travers les outils informatisés. En effet compte tenu du fait qu'au Tchad une grande partie des paiements peut être réalisée avant ordonnancement, les montants ordonnancés peuvent apparaître très faibles comparativement aux dotations initiales de la Loi de Finances initiale et de la Loi de Finances rectificative. Le niveau des dépenses ordonnancées est particulièrement bas pour les dépenses de personnel car une bonne partie de ces dépenses ne ressortent pas dans le Circuit informatisé de la dépense (CID) et cela malgré le fait qu'il existe une interconnexion entre cette application et le Système intégré de gestion administrative et salariale du personnel de l'Etat (SIGASPE). Aussi pour corriger le faible niveau d'exécution des certaines natures de dépenses trop faibles, d'autres sources de données ont été utilisés. Il s'agit des données de réalisations provenant des rapports d'exécution du budget, des données de données de réalisation des comptes nationaux et du Tableau des opérations financières de l'État (TOFE) en réalisation[8]. Pour ce pays, une limite à la qualité des données provient du fait que le renseignement des données sur les paiements des autres ministères et institutions liées à la sécurité et à la défense n'est pas aisée car celles-ci sont les plus concernés par les dépenses avant ordonnancement (DAO). Il s'agit de la Présidence et des dépenses consolidées au sein des dépenses communes interministérielles.

2.2 Méthodologie de l'analyse statistique des données

L'analyse statistique des données ne saurait démontrer l'existence d'un effet d'éviction des dépenses de développement par celles liées à la sécurité. Toutefois elle peut apporter des présomptions ou fournir des signaux de cette existence. Il appartiendra à la troisième partie de l'étude d'établir d'éventuelles corrélations (mais non des causalités) entre les deux catégories de dépenses.

À ce stade deux types d'analyse sont possibles.

2.2.1 Une comparaison de l'évolution annuelle des dépenses de sécurité et de développement

Si au cours d'une année les deux catégories de dépenses évoluent en sens inverse, les dépenses de sécurité croissant en valeur et les dépenses de développement diminuant, il y a évidemment une forte présomption d'un phénomène d'éviction des secondes par les premières. Mais cette conception de l'effet d'éviction est manifestement trop étroite. Elle n'a de sens que dans une conjoncture où le budget est stable. L'effet d'éviction ne peut être saisi indépendamment des ressources financières qui permettent les dépenses. Ceci justifie de présenter, comme préalable à la recherche d'un effet d'éviction, l'évolution du budget global et de la contrainte financière à laquelle sont confrontées les autorités nationales.

Supposons que les dépenses sont croissantes soit que l'expansion économique ait permis un accroissement des recettes fiscales, soit qu'il existe d'autres sources de financement mobilisables

[8] Malgré cela, il a été impossible de collecter les données de paiement de dépenses de personnel de 2008 à 2011. Cette absence de données est justifiée par un système d'archivage défaillant (instabilité du personnel…) et le remplacement de l'ancienne application de la dépense par le SIGASPE en 2014. Les dépenses ordonnancées de personnel de 2008 à 2011 ont été par conséquent approximées par les dotations révisées.

(bailleurs externes ou marché financier régional). Si la croissance des dépenses de sécurité est plus forte que celles des dépenses de développement, on peut estimer que les premières ont freiné la croissance des secondes. Si la conjoncture est inverse imposant une baisse des dépenses globales, un phénomène d'éviction sera subodoré si la baisse des dépenses de développement est supérieure à celle des dépenses de sécurité, la nécessité de préserver ces dernières ayant renforcé la baisse des dépenses consacrées au développement. La différence entre les deux variations peut être considérée comme une mesure de l'ampleur de l'effet d'éviction.

Une autre façon de capter le phénomène d'éviction est de considérer les dépenses non plus en valeur mais en proportion du budget global. Si la part des dépenses de sécurité augmente alors que celle de développement diminue il existe un soupçon d'effet d'éviction. Par rapport à l'analyse précédente, celle-ci permet de capter si l'effet d'éviction par les dépenses sécuritaires a pu éventuellement s'exercer sur les dépenses non définies comme des dépenses de développement. Pour cette raison, cette seconde approche est privilégiée. Les situations où la part des dépenses de développement augmenterait mais dans une proportion moindre que celle des dépenses sécuritaires seront également mentionnées comme potentiellement liées à un effet d'éviction.

Notons que cette analyse ne permet pas de savoir si la présence des dépenses de sécurité conduit à un niveau non optimal des dépenses de développement, celui-ci ne pouvant être défini a priori. Elle révèle seulement si la nécessité de financer la sécurité éloigne les dépenses de développement de leur optimum.

2.2.2 Une comparaison des différentes étapes budgétaires

Le budget prévisionnel saisi dans la loi de finances initiales traduit le choix ou les préférences des autorités nationales quant à la structure des dépenses lors du vote de celle-ci. Mais au cours de l'année les circonstances peuvent changées, tant en ce qui concerne les ressources financières anticipées que les évènements sécuritaires. La loi de finance rectificative et plus encore les ordonnancements (ou les dépenses effectives) révèlent les nouvelles préférences compte tenu des nouvelles circonstances ou contraintes. Ces dernières ont-elles imposé d'augmenter les dépenses sécuritaires aux dépens des dépenses de développement ?

Il est alors instructif de comparer les écarts entre la valeur des dépenses ordonnancées et celle des dépenses prévues initialement pour les deux catégories de dépenses. Si la différence entre l'écart relatif aux dépenses de sécurité et l'écart relatif aux dépenses de développement est positive, un effet d'éviction dû aux nouvelles contraintes peut être soupçonné. Cette analyse sera complétée par une comparaison de l'évolution du poids des deux catégories de dépenses dans le budget de référence entre la loi de finance initiale et les ordonnancements.

Lors des deux analyses présentées il est possible de distinguer selon la nature des dépenses de développement, entre dépenses sociales ou dépenses d'investissement dans tous les secteurs.

Ces deux types d'analyse ont été menés pour chaque pays du G5 Sahel. Ces analyses pays étant relativement longues et complètes, elles figurent en annexe et leurs principaux résultats sont présentés dans le chapitre de synthèse suivant.

3 Synthèse de la comparaison entre dépenses sécuritaires et dépenses de développement pour l'ensemble des pays du G5

Pour chaque pays du G5 Sahel, un examen des données collectées a été effectué pour détecter de possibles corrélations entre l'évolution des dépenses sécuritaires (sécurité intérieure, défense et sécurité des autres ministères[9]) et celles de développement.

Chaque analyse pays présente l'évolution des dépenses sécuritaires et de développement d'un des pays du G5 et les commente au regard du contexte économique, politique, social et sécuritaire.

Elle examine à la fois l'évolution annuelle des dépenses mais aussi l'évolution des écarts entre la loi de finance initiale, les lois de finance rectificatives et l'ordonnancement des dépenses.

Elle compare ensuite ces évolutions sectorielles en pointant les situations où l'on constate une évolution contraire et importante du montant et du poids dans le budget de référence des dépenses de développement et de défense/sécurité. Ces situations sont susceptibles, plus que les autres, de manifester l'existence d'un effet d'éviction entre ces deux types de dépenses.

Dans une moindre mesure, un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires est également suspecté lorsque le montant et/ou le poids dans le budget de référence des dépenses sécuritaires augmentent significativement plus (ou diminue significativement moins) que le montant et/ou le poids des dépenses de développement dans le budget de référence.

Ces analyses pays examinent ces relations au niveau sectoriel (dépenses sécuritaires et dépenses de développement) et sous-sectoriel (le secteur sécuritaire inclut la sécurité intérieure, la défense, et la sécurité des autres ministères; le développement inclut la santé, l'éducation, la protection sociale et les dépenses de développement des autres ministères).

Le présent chapitre propose une synthèse des analyses pays. Il rappelle dans un premier temps l'évolution du contexte sécuritaire et des implications en matière de dépenses de sécurité et de défense, puis présente les résultats obtenus de la comparaison des dépenses sécuritaires avec celles de développement et en déduit les potentielles situations d'éviction des secondes par les premières. Les analyses pays détaillées figurent en annexe (page 115 et suivantes).

3.1 Un niveau d'insécurité élevé et croissant

Chaque pays a sa propre histoire mais il apparaît que le niveau global d'insécurité au Sahel augmente significativement depuis une décennie, et que cette augmentation s'est accélérée depuis 2016.

Parmi les évènements sécuritaires observés au Sahel depuis 2008, on peut distinguer d'un côté les évènements à caractère politique et/ou social et de l'autre le terrorisme djihadiste[10].

[9] Les dépenses de cet ensemble sectoriel sont désignées alternativement « dépenses sécuritaires », « dépenses de défense et sécurité » ou « défense/sécurité » dans le reste de ce rapport.

[10] Il existe bien entendu des liens entre ces deux types d'évènements.

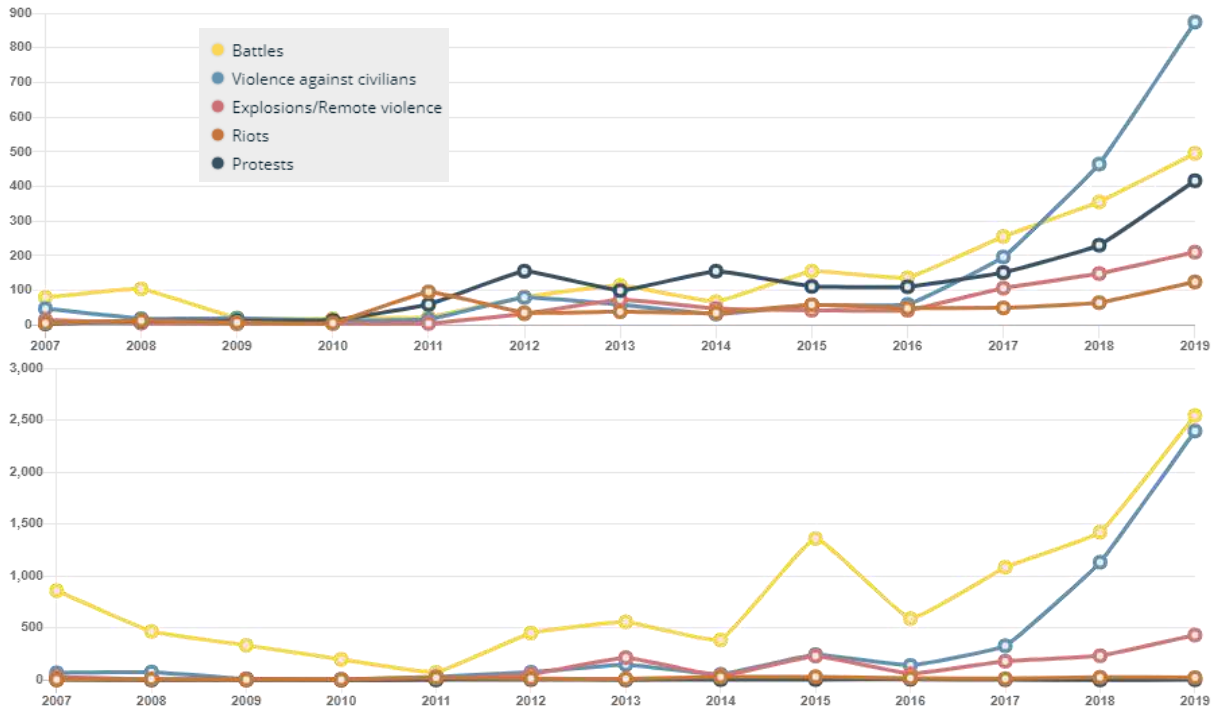
Les données de l'ONG ACLED[11] permettent de quantifier l'importance de chaque type d'évènements sécuritaires. ACLED définit les catégories suivantes :

- Conflits armés (*Battles*) : Affrontement armé, Un acteur non étatique prend le contrôle sur une partie du territoire, Le gouvernement reprend le contrôle d'une partie perdue de son territoire.
- Violences contre des civiles (*Violence against civilians*) : Violence sexuelle, Attaque, Enlèvement / disparition forcée.
- Attaques violentes unilatérales (*Explosions/Remote violence*) : Armes chimiques, Attaque aérienne/drone, Attentat suicide, Attaque par obus/artillerie/missile, Explosifs à distance/mines terrestres/engins explosifs improvisés.
- Protestations (*Protests*) : Protestation pacifique, Protestation avec intervention, Force excessive contre les manifestants.
- Emeutes (*Riots*) : Manifestation violente, Violence collective.

Les évènements à caractère politique et/ou social relèvent plutôt des catégories « émeutes » ou « protestations » tandis que le terrorisme djihadiste est plus lié aux « conflits armés », aux « violences contre des civils » et aux « attaques violentes unilatérales ».

Le Graphique 11 ci-dessous représentent l'évolution de chaque catégorie d'évènements sécuritaires dans l'ensemble du G5 et dans chaque pays, selon leur nombre annuel et selon le nombre de décès dont ils sont la cause.

Graphique 11 : Chocs sécuritaires dans l'ensemble du G5 depuis 2007 (Source : ACLED), Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts



[11] ACLED : *The Armed Conflict Location & Event Data Project* - http://www.aiddata.com

Si l'on observe le nombre d'évènements sécuritaires enregistrés au Sahel depuis 2007, 2016 semble être une année pivot.

Avant 2016, on distingue trois périodes :

- 2007 et 2008 où les conflits armés sont les évènements les plus fréquents ;
- 2009 et 2010, deux années relativement calmes ;
- 2011 - 2016, années durant lesquelles protestations et conflits armés sont les types d'évènements les plus fréquents.

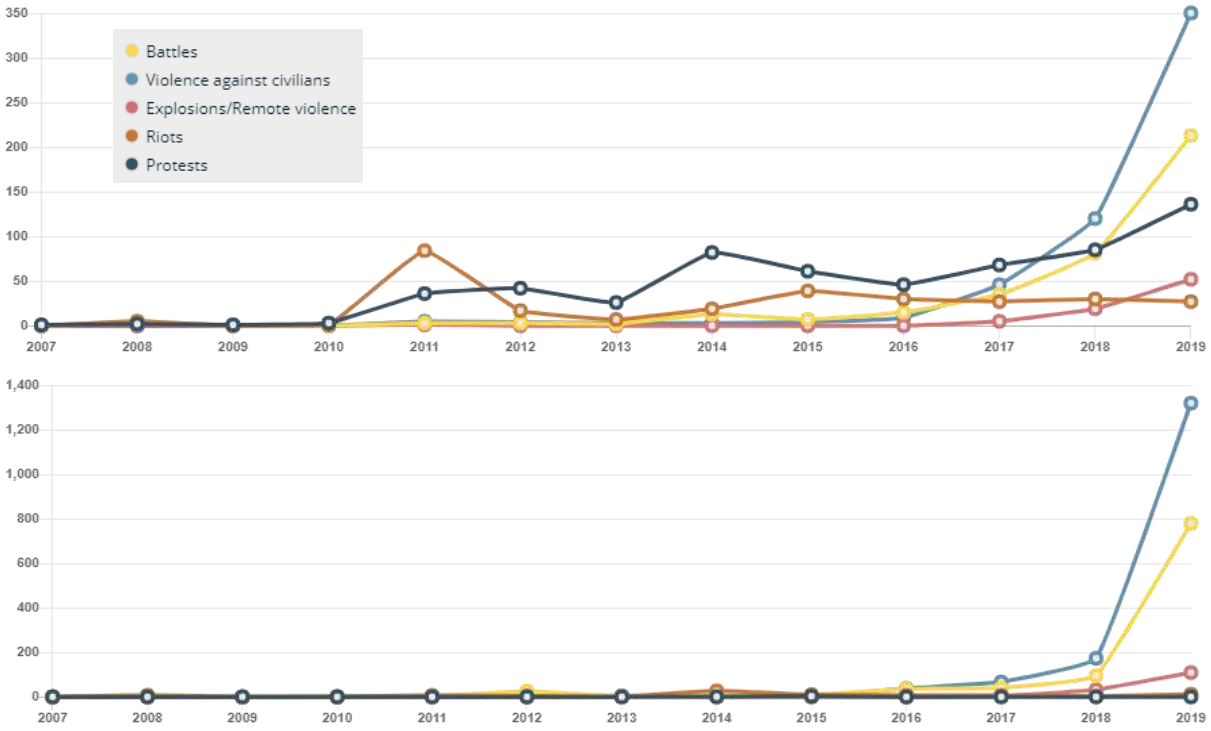
Après 2016, l'insécurité augmente fortement, et cette augmentation concerne les 5 catégories, avec une dominance de violence contre les civils, d'affrontements armés mais aussi de protestations. En nombre d'évènements, ceux relevant plus du terrorisme djihadiste dominent.

Si l'on observe le nombre de décès liés à ces évènements, on retrouve peu ou prou la chronologie présentée ci-dessus, à savoir une diminution de la violence chaque année jusqu'en 2011, une augmentation ensuite avec un premier pic en 2015, puis une forte augmentation après 2016, suivant ainsi les courbes du nombre d'évènements. Une différence importante tient dans le fait que la quasi-totalité des décès est liée à seulement trois catégories : conflits armés, violences contre des civils et attaques violentes unilatérales, soit des évènements relevant plutôt du terrorisme.

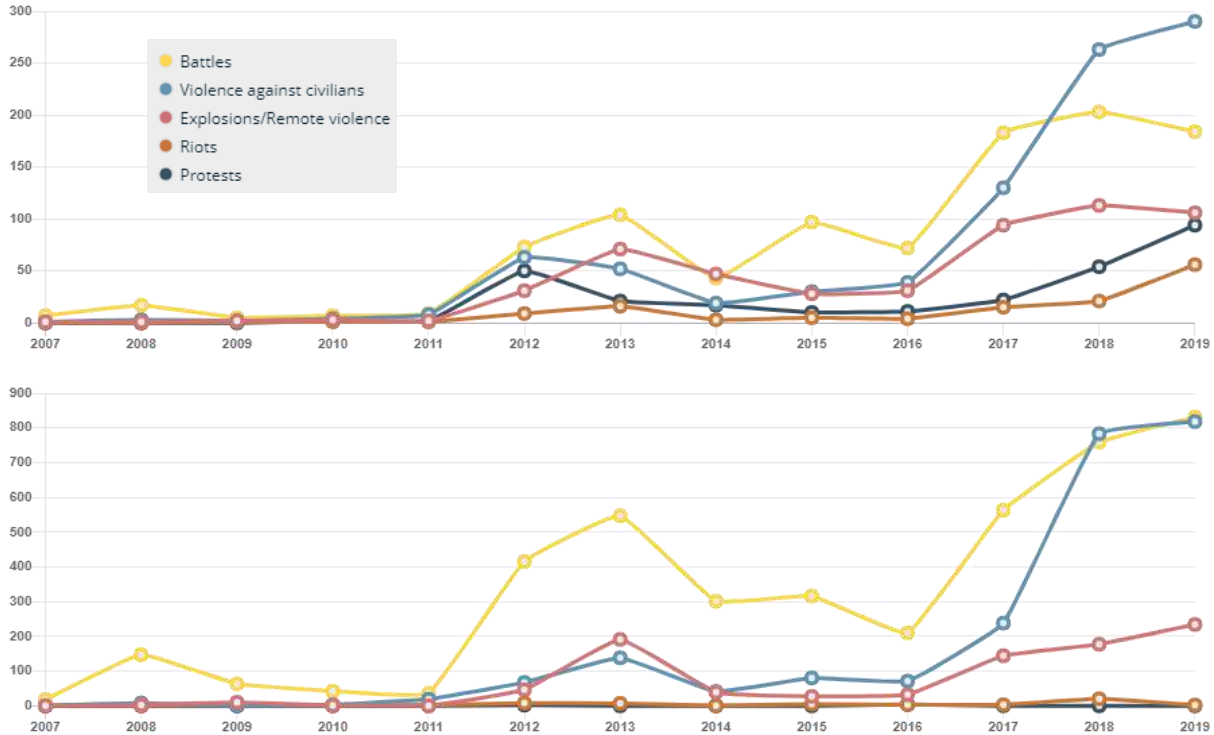
Cette description de courbes illustre bien l'histoire récente des 5 pays de Sahel.

Les graphiques ci-dessous détaillent l'évolution de ces évènements sécuritaires et le nombre de décès qu'ils engendrent pour chaque pays.

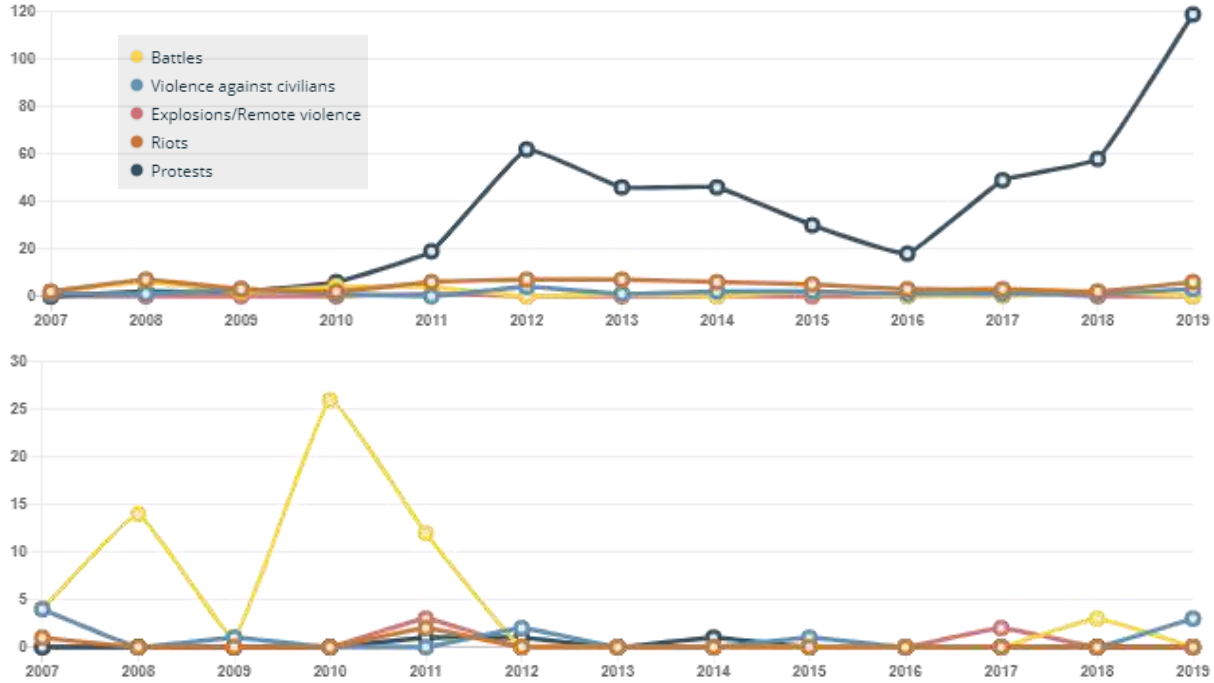
Graphique 12 : Chocs sécuritaires au Burkina Faso depuis 2007 (Source : ACLED) Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts



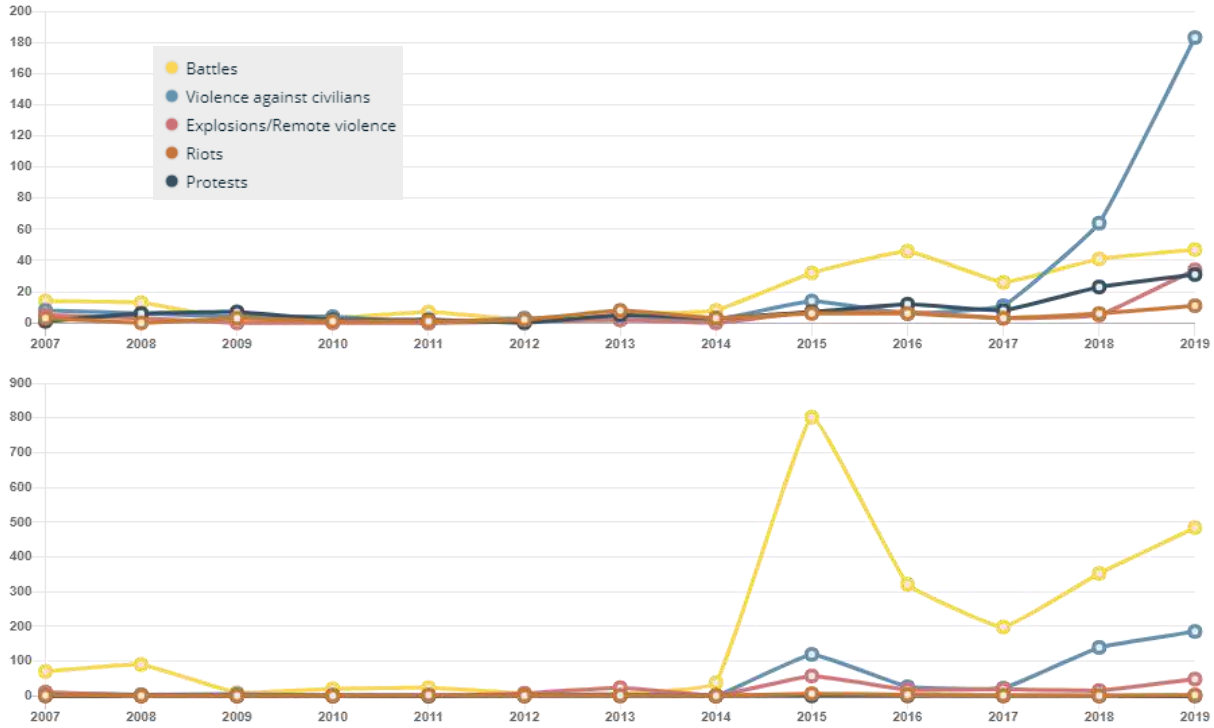
Graphique 13 : Chocs sécuritaires au Mali depuis 2007 (Source : ACLED) Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts



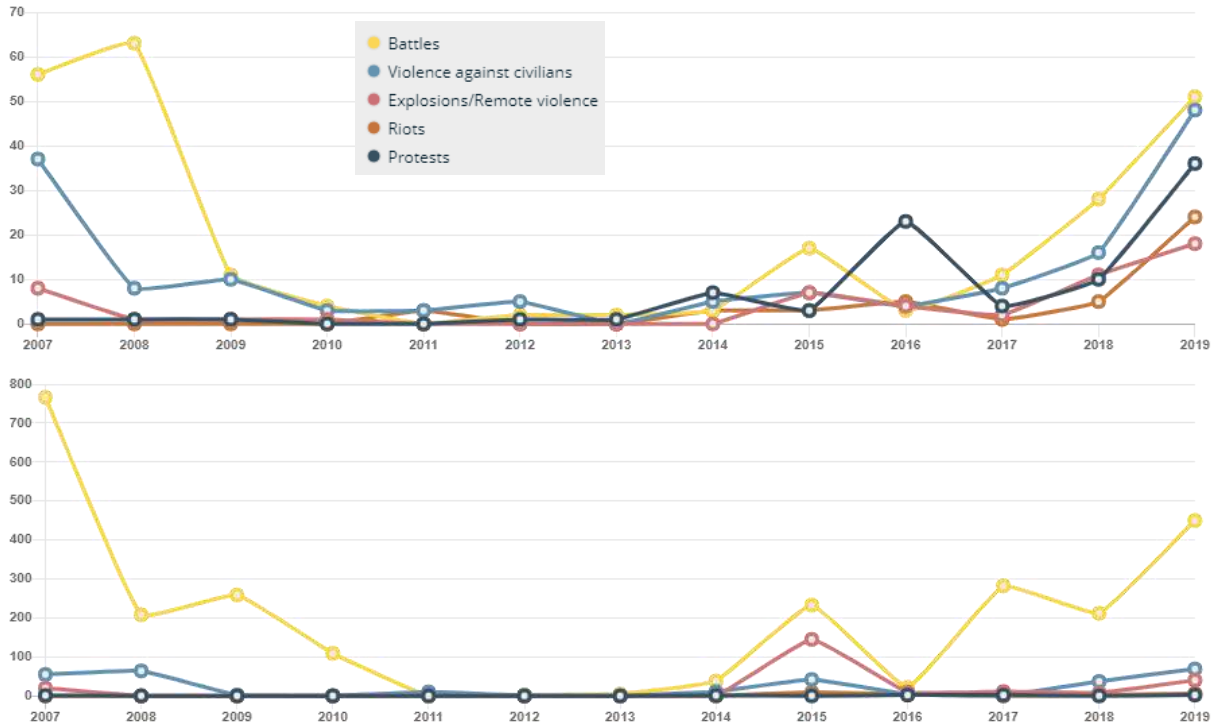
Graphique 14 : Chocs sécuritaires en Mauritanie depuis 2007 (Source : ACLED). Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts



Graphique 15 : Chocs sécuritaires au Niger depuis 2007 (Source : ACLED). Graphique supérieur: Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts



Graphique 16 : Chocs sécuritaires au Tchad depuis 2007 (Source : ACLED), Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts



Ces graphiques permettent de distinguer les origines des variations de chaque courbe du Graphique 11. Si le contexte économique, social et sécuritaire est propre à chaque pays, ces courbes montrent que :

- Avant 2016, 3 pays sont plus particulièrement touchés par des évènements à caractère politique et/ou social : au Burkina Faso, la transition politique de 2014/2015 est source de manifestations et d'émeutes ; le Mali est le théâtre d'un coup d'Etat militaire en 2012, tandis que la Mauritanie est secouée par des mouvements de contestation sociale s'inscrivant d'abord dans le sillage des Printemps arabes en 2011 puis à la suite d'une réforme constitutionnelle contestée par une partie de l'opinion publique de 2015 à 2017.
- Les cinq pays voient l'insécurité augmenter fortement au cours de la période. Pour 4 des 5 pays, le terrorisme djihadiste en est la raison principale : A partir de 2012 pour le Mali, à partir de 2013 pour le Tchad et le Niger, à partir de 2016 pour le Burkina Faso. Pour la Mauritanie, si le terrorisme l'a affecté en début de période (jusqu'en 2011), elle est épargnée depuis. La hausse de l'insécurité sur son sol après 2011 est due à une contestation politique et sociale croissante, accentuée récemment par une recrudescence des tensions communautaires.
- Il est frappant de constater que la violence des évènements sécuritaires, que l'on mesure par le nombre de décès, augmente fortement à partir de 2016 dans tous les pays (excepté la Mauritanie).

Naturellement, instabilité politique et sociale et insécurité djihadiste ne sont pas exclusives et se nourrissent mutuellement. Les quatre pays affectés par le terrorisme djihadiste sur leur sol font également face à des mouvements de contestations internes croissants après 2016, dont les violences intercommunautaires.

3.2 Les dépenses sécuritaires augmentent avec l'insécurité

Un accroissement important des dépenses sécuritaires…

L'analyse menée pour chaque pays (annexes page 115 et suivantes) montre que les dépenses sécuritaires ont fortement augmenté dans les pays de la région sahélienne depuis 2008, à l'exception du Tchad dont les dépenses ont tendanciellement baissé depuis un niveau relativement élevé en 2008. Le Mali est le pays qui, aujourd'hui, dépense le plus pour sa sécurité (en valeur) (Graphique 82[12]), loin devant le Burkina Faso (Graphique 29) puis le Niger (Graphique 196), le Tchad (Graphique 253) et enfin la Mauritanie (131). Rapporté au budget, le Tchad est le pays dont le poids des dépenses sécuritaires est le plus élevé à la fois en 2018 (35%, Graphique 257) et sur l'ensemble de la période (27,5%). Suivent le Niger (25% en 2018 et 21% sur la période) (Graphique 200), le Mali (23% en 2018 et 18% sur la période) (Graphique 86), la Mauritanie (17% en 2018 et sur la période) (Graphique 143) et le Burkina Faso (15% en 2018 et 13% sur la période) (Graphique 32).

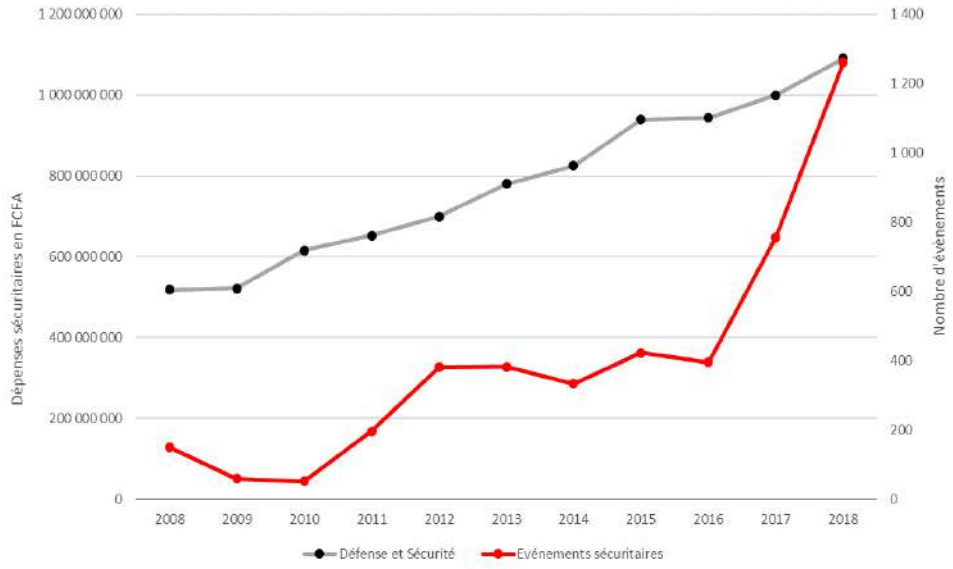
… lié à l'augmentation de l'insécurité

La revue de littérature sur les effets d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité (Chaire Sahel, 2019) montre que la survenance de chocs sécuritaires génère la plupart du temps une hausse des dépenses publiques de sécurité, surtout lorsque ces chocs ont une origine de nature terroriste.

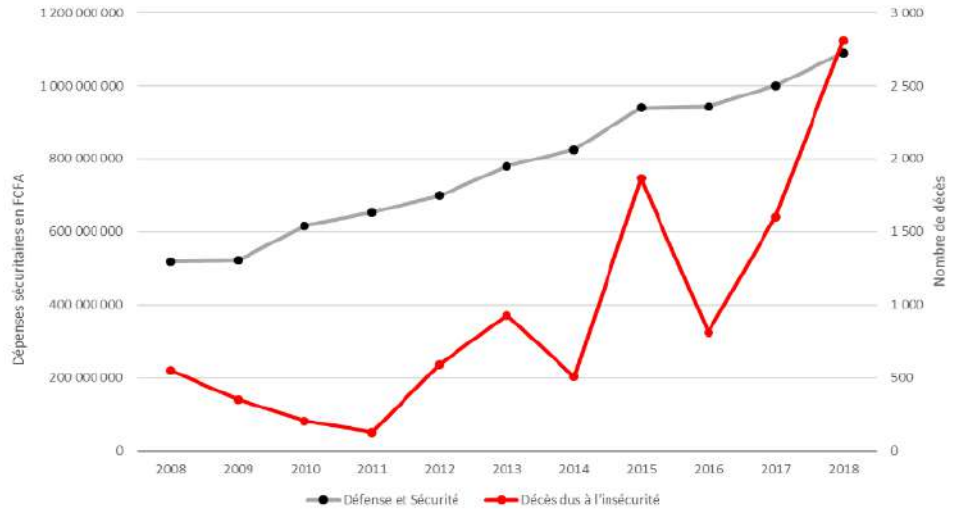
[12] Les graphiques mentionnés entre parenthèse se trouvent dans les analyses pays en annexe

Le Graphique 17 et le Graphique 18 suivants comparent l'évolution des dépenses sécuritaires de l'ensemble des pays du G5 Sahel avec i) le nombre d'évènements sécuritaires (Graphique 17) ; ii) le nombre de décès associés aux évènements sécuritaires qui est une mesure de leur intensité (Graphique 18).

Graphique 17 : Dépenses sécuritaires et évènements liés à l'insécurité dans l'ensemble du G5 (Source : ACLED et G5 Sahel)



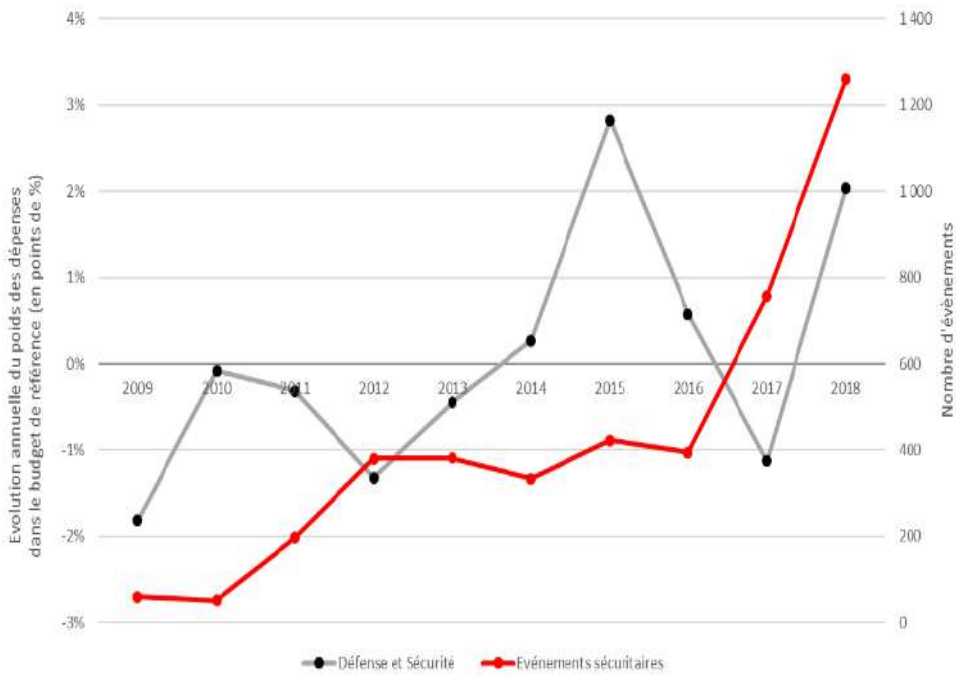
Graphique 18 : Dépenses sécuritaires et nombre de décès liés à l'insécurité dans l'ensemble du G5 (Source : ACLED et G5 Sahel)



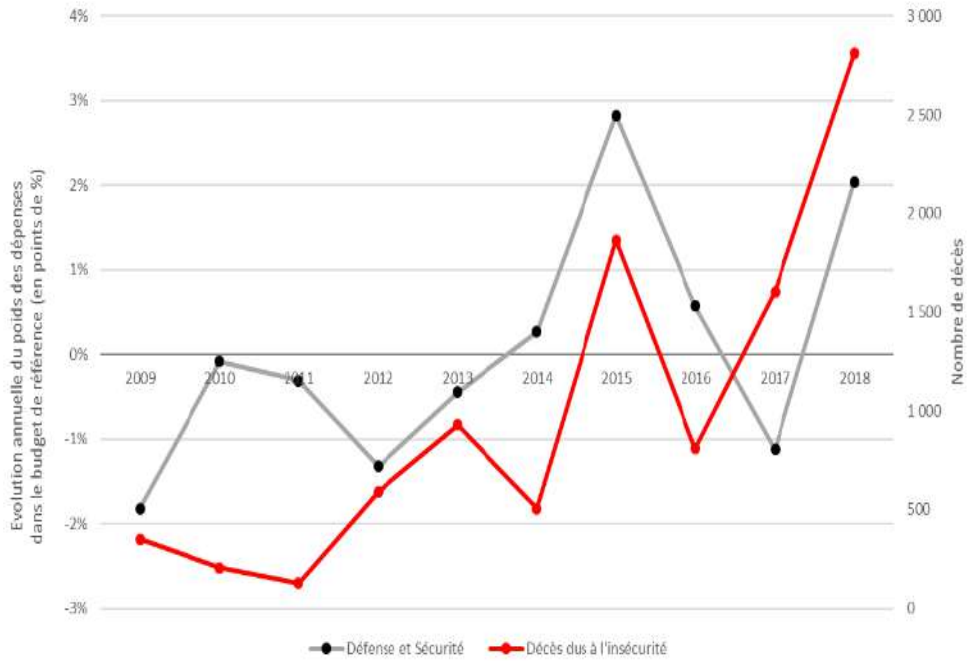
Les deux graphiques illustrent la croissance continue des dépenses de sécurité au Sahel depuis 2008 en même temps que l'augmentation des évènements sécuritaires (Graphique 17) et de leur intensité (Graphique 18).

Le Graphique 19 et le Graphique 20 expriment la même chose que les deux précédents à la différence que les dépenses sécuritaires sont exprimées selon l'évolution de leur poids dans le budget de référence (en points de %).

Graphique 19 : Poids des dépenses sécuritaires dans le budget de référence et évènements liés à l'insécurité dans l'ensemble du G5 (Source : ACLED et G5 Sahel)



Graphique 20 : Poids des dépenses sécuritaires dans le budget de référence et nombre de décès liés à l'insécurité dans l'ensemble du G5 (Source : ACLED et G5 Sahel)



Il apparaît que ce poids augmente chaque année à partir de 2014 (excepté en 2017), années durant lesquelles les chocs sécuritaires sont les plus nombreux et intenses. L'exception de 2017 s'explique par la forte baisse des dépenses du Tchad.

Dépenses sécuritaires et instabilité sociale et politique. L'analyse par pays menée en annexe montre que les dépenses sécuritaires ont augmenté en même temps ou suite à un épisode d'instabilité politique ou sociale au Burkina Faso en 2012, 2014 et 2015, en Mauritanie en 2012 et 2015, et au Tchad jusqu'en 2010.

Dépenses sécuritaires et terrorisme. Comme mentionné plus haut, le point commun aux cinq pays en matière d'insécurité est de faire face, à des degrés divers, à une montée du terrorisme djihadiste dans la région sur la période concernée par la présente étude : plus particulièrement à la fin des années 2000 en Mauritanie, début des années 2010 au Mali, dès 2013 pour le Niger et le Tchad, et à partir de 2016 au Burkina Faso. On observe une augmentation quasi-concomitante des dépenses sécuritaires dans ces pays. Il faut ajouter à cela le caractère régional de la lutte contre le terrorisme djihadiste qui se manifeste par l'implication des armées burkinabè, nigérienne et tchadienne à l'extérieur de leurs frontières, notamment dans le conflit malien, mais aussi par une incitation pour un pays à renforcer sa sécurité quand celle de ses voisins se dégrade ; c'est le cas de la Mauritanie par exemple qui, bien qu'épargnée par ce terrorisme sur son sol, voit se dégrader la situation sécuritaire de ses voisins maliens et algériens.

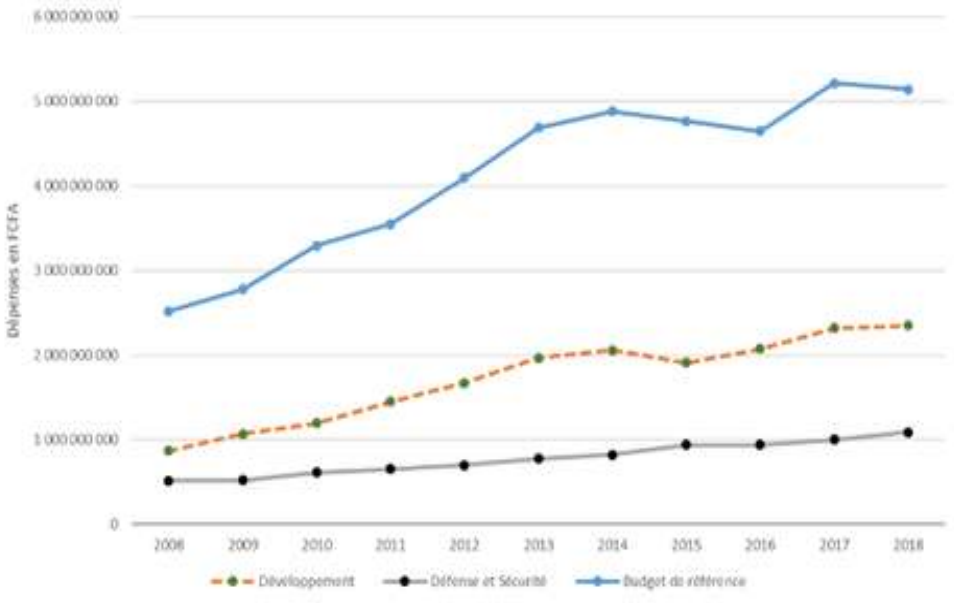
3.3 Comparaison des dépenses sécuritaires et de développement

3.3.1 Analyse au niveau agrégé du G5

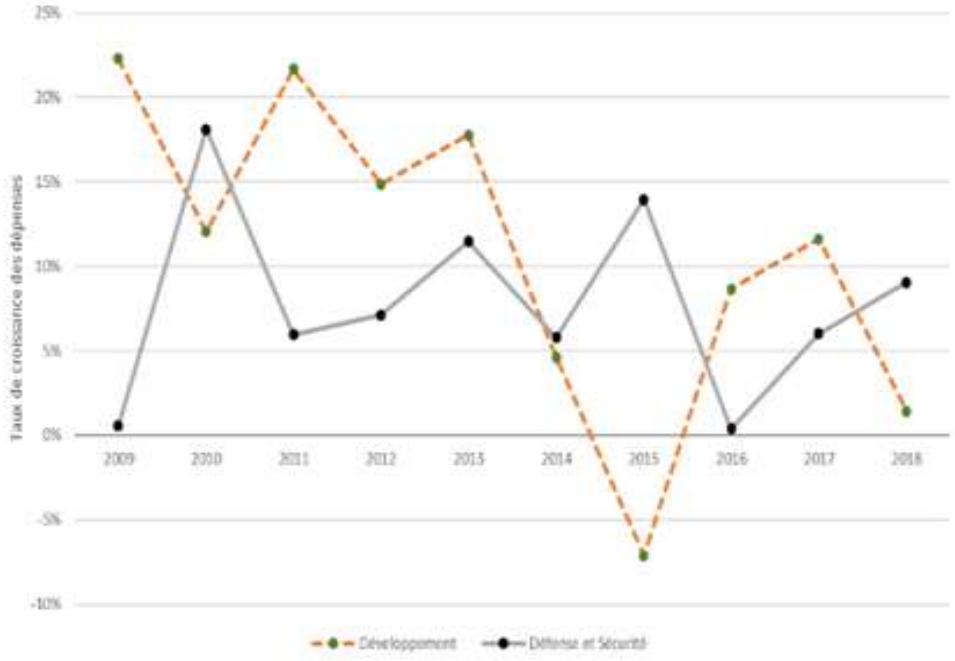
3.3.1.1 Comparaison de l'évolution des dépenses en valeur

Le Graphique 21 ci-dessous compare l'évolution des dépenses sécuritaires cumulées des 5 pays sahéliens avec celles de développement également cumulées des 5 pays (en francs CFA courants), le second mentionnant en plus l'évolution de la somme des budgets de référence de chaque Etat afin de mieux percevoir le contexte budgétaire global (le budget de référence exclut les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor et s'entend hors dette et financement extérieur). Le Graphique 22 présente le taux de croissance des dépenses sécuritaires et de développement.

Graphique 21 : Budget de référence, dépenses sécuritaires et dépenses de développement (en FCFA)



Graphique 22 : Taux de croissance des dépenses sécuritaires et des dépenses de développement (en %)



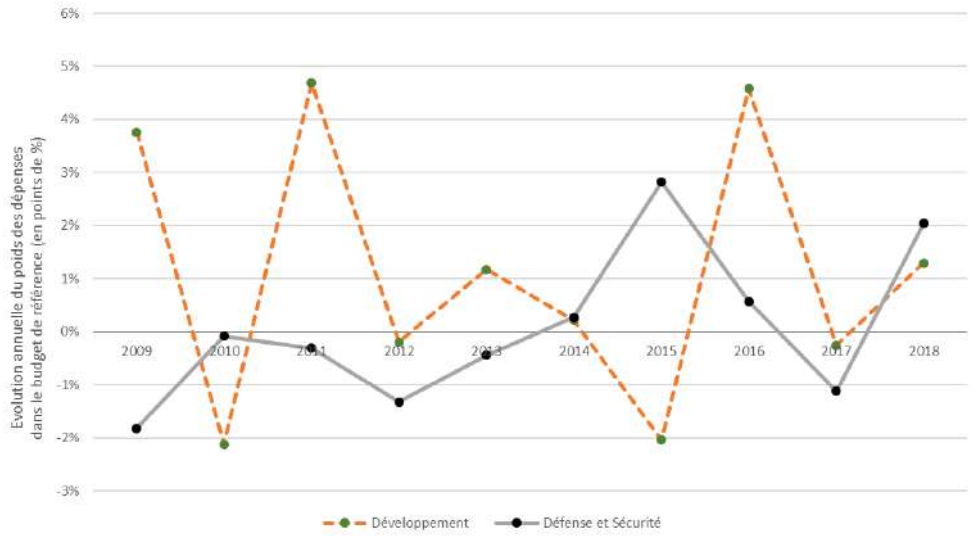
Ces graphiques montrent que :

- Les deux types de dépenses ont augmenté chaque année (sauf pour le développement en 2015), bénéficiant de l'accroissement de la somme des budgets de référence de chaque Etat.
- Les dépenses de développement cumulées du G5 (+10,4% de croissance annuelle moyenne entre 2008 et 2018) ont augmenté plus vite que celles de sécurité et défense (+7,7%) qui elles-mêmes ont crû légèrement plus que la somme des budgets de référence des Etats.
- Si on observe une variation opposée des deux types de dépenses en 2015, le caractère cumulé de chaque type de dépenses lisse les fluctuations ; seule une analyse pays telles que celles menées en annexe peuvent permettre de détecter d'éventuel effet d'éviction entre dépenses.

3.3.1.2 Comparaison de l'évolution du poids de chaque type de dépenses dans la somme des budgets de référence des cinq Etats

Le Graphique 23 ci-dessous complète le Graphique 19 présenté plus haut qui comparaît le poids des dépenses sécuritaires aux évènements liés à l'insécurité en permettant une comparaison entre le poids des deux types de dépenses (sécuritaires et de développement). Il apparaît que les poids respectifs de ces dépenses n'évoluent en sens contraires que 4 fois (2009, 2011, 2013 et 2015) dont une seule dans un sens défavorable au développement (2015). Ceci renforce l'idée exprimée ci-dessus d'un besoin de désagrégation par pays (Cf. section 3.3.2).

Graphique 23 : Poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence



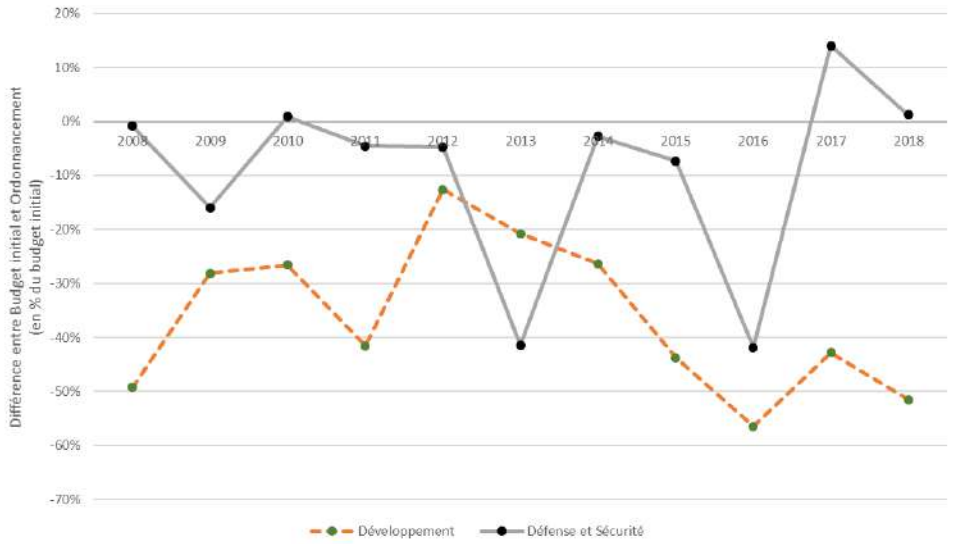
3.3.1.3 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses sécuritaires et de développement de l'ensemble du G5

Comme expliquée dans la section 2.2, la recherche d'éventuelles situations d'éviction de dépenses de développement par les dépenses sécuritaires nécessite en complément de l'analyse précédente d'étudier comment chaque type de dépenses évolue entre les dotations budgétaires initiales, les dotations révisées et l'ordonnancement de ces dépenses.

Le Graphique 24 ci-dessous indique le caractère favorable ou défavorable de l'évolution de la part de chaque secteur (sécurité et développement) dans le budget de référence entre son exécution et sa valeur initiale (une valeur négative traduit une exécution inférieure à ce qui était prévu dans le budget et inversement). Il apparaît que seule l'année 2017 et dans une moindre mesure celles de 2010 et 2018 ont vu l'écart entre exécution et prévision des parts des dépenses de sécurité et du développement être de sens différent, cet écart étant à chaque fois positif pour les dépenses de sécurité et négatif pour les dépenses de développement.

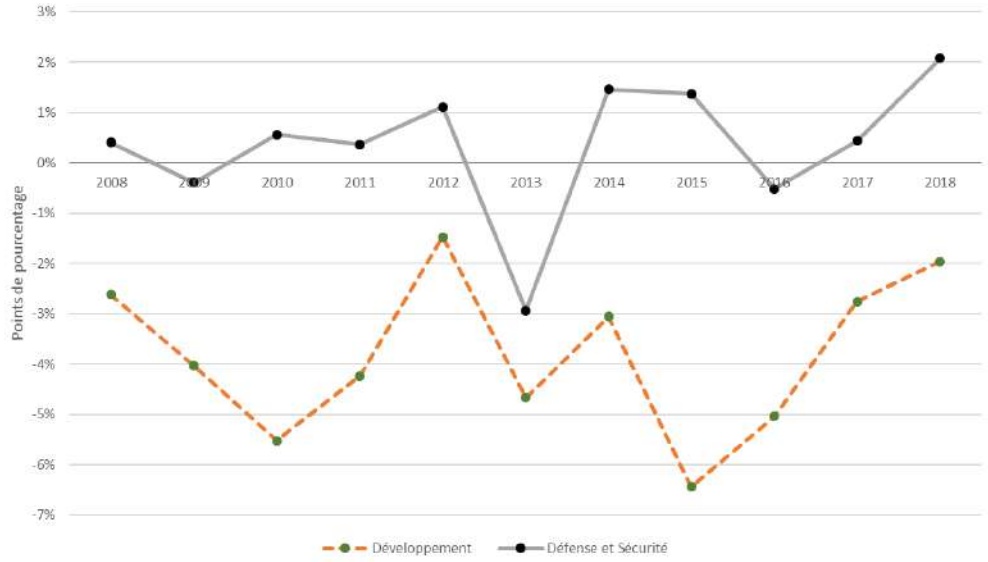
Il apparaît que seule 2017 et dans une moindre mesure 2010 et 2018 ont vu les parts de la sécurité et du développement évoluer dans un sens différent, dans un sens défavorable pour les dépenses de développement à chaque fois.

Graphique 24 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial



Le Graphique 25 ci-dessous indique l'écart entre la part des dépenses d'un secteur (sécurité ou développement) dans les dépenses ordonnancées du budget de référence et la part de ce secteur dans le budget initial de référence. Autrement dit, pour un secteur donné, il montre l'évolution du poids du secteur dans le budget de référence entre le budget initial et les ordonnancements. Il permet de voir si ce poids a augmenté en cours d'exercice ou s'il a diminué. Une augmentation signifie que l'Etat a accordé plus d'importance à ce secteur que prévu, une diminution indique l'inverse. Une évolution contraire entre deux secteurs peut indiquer un changement de priorité gouvernementale, et donc potentiellement un effet d'éviction entre ces secteurs (il peut aussi indiquer un problème de décaissement dans un secteur en particulier).

Graphique 25 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de référence entre les ordonnancements et le budget initial (en points de pourcentages) pour l'ensemble des pays du G5



Ce graphique montre clairement que :

- Les dépenses ordonnancées de développement cumulées des pays du G5 sont systématiquement et significativement moindres que ne le prévoyait chaque budget initial cumulé de ces pays.
- Les dépenses sécuritaires ordonnancées cumulées des pays du G5 sont au contraire supérieures aux dépenses initiales pour une majorité d'années (8 sur 11)
- Lorsque le poids des deux types de dépenses diminue entre le budget initial et les ordonnancements, la contraction du poids des dépenses de développement est toujours supérieure à la contraction des dépenses sécuritaires.

Cette analyse semble indiquer que, si des arbitrages budgétaires ont été effectués entre dépenses sécuritaires et de développement, ils l'ont été essentiellement en défaveur du développement. Au regard de ce que l'on observe sur le Graphique 24 et le Graphique 25, 2017 et 2018 semblent deux années plus particulièrement concernées par un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires en cours d'exercice budgétaire.

A l'instar de l'analyse précédente sur les variations annuelles de chaque type de dépenses, il est probable que le caractère cumulé de chaque type de dépenses lisse les fluctuations ; il semble essentiel de désagréger ces résultats par pays.

3.3.2 Analyse par pays

3.3.2.1 Des dépenses de développement partout en forte hausse entre 2008 et 2018, sauf au Tchad

Comme le montrent les analyses pays en annexe, ces augmentations ont été plutôt continues pour le Burkina Faso (Graphique 41 page 126), le Mali (Graphique 98 page 158) et la Mauritanie (Graphique 155 page 190), alors que l'évolution des dépenses de développement au Niger a été plus fluctuante, marquée par une forte hausse jusqu'en 2014 puis une baisse importante jusqu'en 2017 et à nouveau une forte augmentation (Graphique 212 page 225). Au Tchad, ces dépenses ont crû fortement jusqu'en 2013 puis ont connu une baisse de même ampleur ensuite (Graphique 269 page 258). Dans les 5 pays, les dépenses de développement ont globalement plutôt suivi l'évolution du budget de référence, lui-même en forte augmentation dans les pays du G5 sur la période, à l'exception du Tchad où cette évolution suit une courbe en U inversé proche de celle caractérisant l'évolution des dépenses de développement tchadiennes.

3.3.2.2 Comparaison de l'évolution des dépenses sécuritaires et de développement en valeur

Les analyses par pays en annexe montrent les années où les dépenses sécuritaires et celles de développement ont évolué en sens opposé et de façon défavorable au développement :

- Au **Burkina Faso** en **2018** (Graphique 66 page 135). En dehors de ces années, le taux de croissance des dépenses sécuritaires est supérieur à celui des dépenses de développement en 2012 et 2015.
- Au **Mali** en **2012** et **2018** (Graphique 123 page 167). En dehors de ces années, le taux de croissance des dépenses sécuritaires est supérieur à celui des dépenses de développement de 2013 à 2015.
- En **Mauritanie** en **2009, 2010**, **2016** et **2017** (Graphique 180 page 199). En dehors de ces quatre années, le taux de croissance des dépenses sécuritaires est toujours inférieur à celui des dépenses de développement.

- Au **Niger** en **2010** et **2015** (Graphique 237 page 233). En dehors de ces années, le taux de croissance des dépenses sécuritaires est supérieur à celui des dépenses de développement en 2012 tandis que le taux de contraction des premières est inférieur à celui des secondes en 2016.
- Au **Tchad** en **2014**, **2017** et **2018** (Graphique 294 page 266). En dehors de ces années, le taux de contraction des dépenses sécuritaires est moins élevé que celui des dépenses de développement en 2015 et 2016.

Ce premier niveau d'analyse est intéressant mais les variations présentées ci-dessus peuvent être la conséquence des importantes variations du budget de référence (souvent à la hausse) sur la période. La comparaison de l'évolution des dépenses de défense et sécurité et celles de développement dans le but de détecter un possible effet d'éviction a plus d'intérêt lorsque cette évolution est rapportée à l'évolution du budget général[13]

3.3.2.3 Comparaison de l'évolution du poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence

Pour chaque pays, la comparaison des évolution des parts des dépense sécuritaires et de développement dans le budget de référence montre que ces parts ont des évolutions contraires au cours des dix années étudiées :

- pour sept années au **Burkina Faso**, dont trois années pour lesquelles la part des dépenses de défense et sécurité dans le budget général a augmenté alors que celle des dépenses de développement a diminué : **2012, 2015 et 2018** (Graphique 68 page 136)
- pour sept années au **Mali**, dont trois années pour lesquelles la part des dépenses de défense et sécurité dans le budget général a augmenté alors que celle des dépenses de développement a diminué : **2012**, **2013** et **2015** (Graphique 125 page 168), avec à chaque fois un écart important entre les deux taux de croissance.
- pour cinq années en **Mauritanie**, dont deux années pour lesquelles la part des dépenses de défense et sécurité dans le budget général a augmenté alors que celle des dépenses de développement a diminué : **2009 et 2010** (Graphique 182 page page 200) avec à chaque fois un écart important entre les deux taux de croissance.
- pour sept années au **Niger**, dont quatre années pour lesquelles la part des dépenses de défense et sécurité dans le budget général a augmenté alors que celle des dépenses de développement a diminué : en **2010**, **2012**, **2015** et **2016** (Graphique 239 page 234) avec à chaque fois un écart important entre les deux taux de croissance.
- pour sept années au **Tchad**, dont trois années pour lesquelles la part des dépenses de défense et sécurité dans le budget général a augmenté alors que celle des dépenses de développement a diminué : **2014**, **2015**, **2017** et **2018** (Graphique 296 page 268) avec à chaque fois un écart important entre les deux taux de croissance (moindre en 2015).

On peut suspecter un effet d'éviction des dépenses de développement par celles de sécurité et défense pour les années mentionnées en gras ci-dessus.

[13] Pour rappel, si la croissance des dépenses de sécurité est plus forte que celles des dépenses de développement, on peut estimer que les premières ont freiné la croissance des secondes. Si la conjoncture est inverse imposant une baisse des dépenses globales, un phénomène d'éviction sera subodoré si la baisse des dépenses de développement est supérieure à celle des dépenses de sécurité, la nécessité de préserver ces dernières ayant renforcé la baisse des dépenses consacrées au développement. La différence entre les deux variations peut être considérée comme une mesure de l'ampleur de l'effet d'éviction.

3.3.2.4 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses sécuritaires et de développement de chaque pays

Pour chaque pays est effectuée une analyse de l'écart entre la part des dépenses d'un secteur (sécurité/défense ou développement) dans les dépenses ordonnancées du budget de référence et sa part dans le budget initial. Comme pour l'analyse globale précédente cet examen au niveau de chaque pays permet de voir si ce poids a augmenté en cours d'exercice budgétaire ou s'il a diminué. Une augmentation signifie que l'Etat a accordé plus d'importance à ce secteur que prévu, une diminution indique l'inverse. Une évolution contraire entre deux secteurs peut indiquer un changement de priorité gouvernementale, et donc potentiellement un effet d'éviction entre ces secteurs (il peut aussi indiquer un problème de décaissement dans un secteur en particulier).

- Au **Burkina Faso**, le poids des dépenses sécuritaires dans le budget de référence s'est avéré plus important lors des ordonnancements que ce que prévoyait le budget initial tandis que la part des dépenses de développement a diminué entre budget initial et ordonnancements en **2014**, **2015** et **2018**. Parmi les années restantes, l'arbitrage a été systématiquement plus favorable (ou moins défavorable) aux dépenses sécuritaires sauf en 2011 (Graphique 74 page 139).
- Au **Mali**, le poids des dépenses sécuritaires dans le budget de référence s'est avéré plus important lors des ordonnancements que ce que prévoyait le budget initial tandis que la part des dépenses de développement a diminué entre budget initial et ordonnancements de **2008 à 2011**, en **2013**, **2014** et **2017**. De plus, pour les années restantes, l'arbitrage a été plus favorable (ou moins défavorable) aux dépenses de défense et sécurité en 2015 et 2016 (Graphique 131 page 171).
- En **Mauritanie**, le poids des dépenses sécuritaires dans le budget de référence s'est avéré plus important lors des ordonnancements que ce que prévoyait le budget initial tandis que la part des dépenses de développement a diminué entre budget initial et ordonnancements en **2009**, **2010**, **2014** et **2016**. Parmi les années restantes, l'arbitrage a été plus favorable (ou moins défavorable) aux dépenses sécuritaires en 2017 et 2018 (Graphique 188 page 204).
- Au **Niger**, le poids des dépenses sécuritaires dans le budget de référence s'est avéré plus important lors des ordonnancements que ce que prévoyait le budget initial tandis que la part des dépenses de développement a diminué entre budget initial et ordonnancements en **2009**, **2010**, **2012**, **2013**, **2015** et **2016**. Parmi les années restantes, l'arbitrage n'est jamais plus favorable (ou moins défavorable) aux dépenses sécuritaires (Graphique 245 page 237).
- Au **Tchad**, le poids des dépenses sécuritaires dans le budget de référence s'est avéré plus important lors des ordonnancements que ce que prévoyait le budget initial tandis que la part des dépenses de développement a diminué entre budget initial et ordonnancements en **2008, 2011, 2014, 2015, 2017 et 2018**. Parmi les années restantes, l'arbitrage a été moins favorable (ou plus défavorable) aux dépenses de développement à chaque fois sauf en 2013 (Graphique 302 page 271).

On peut suspecter un effet d'éviction des dépenses de développement par celles de sécurité et défense en cours d'exercice budgétaire pour les années mentionnées en gras ci-dessus. Dans une moindre mesure, on peut aussi suspecter un tel effet pour les années où l'arbitrage analysé ici a été moins favorable (ou plus défavorable) aux dépenses de développement.

3.4 Un effet d'éviction possible pour chaque pays du G5

Le Tableau 16 ci-dessous synthétise les résultats des parties 3.3.2.3 et 3.3.2.4.

Il se lit de la manière suivante :

- *Comparaison du sens de l'évolution des dépenses de développement et de celles des dépenses sécuritaires* :
    - Un signe « - » indique une ***évolution contraire et défavorable*** au développement par rapport au secteur de la défense et de la sécurité,
    - Un « rond » indique que le ***sens*** de l'évolution des dépenses de développement est le ***même*** que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens ***moins favorable ou plus défavorable pour le développement.***
    - L'absence de signe signifie que le sens de l'évolution des dépenses de développement est i) soit contraire et favorable au développement par rapport au secteur de la défense et de la sécurité, ii) soit le même que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens plus favorable ou moins défavorable pour le développement.
- *Intensité de la différence d'évolution*. Un surlignage jaune indique :
    - Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la variation du poids dans le budget de référence des dépenses de défense et sécurité et la variation du poids dans le budget de référence des dépenses de développement (1ère colonne de chaque pays).
    - Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre (2e colonne de chaque pays) :
        - la variation du poids des dépenses de défense et sécurité dans le budget de référence entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.
        - et la variation du poids du développement dans le budget de référence entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.

Une attention particulière doit être ainsi portée aux cases marquées d'un signe négatif, en particulier celles surlignées en jaune. Ces dernières indiquent en effet une évolution contraire et importante des dépenses de développement et de défense/sécurité. Les situations relatives à ces cases sont donc plus susceptibles que les autres de manifester un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de défense et sécurité.

Dans une moindre mesure, un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires est également suspecté lorsqu'une case est marquée d'un rond et surlignées en jaune. Celles marquées d'un rond mais surlignées en blanc reflètent des situations où les dépenses sécuritaires augmentent un peu plus vite (ou diminuent un peu moins vite) que celles de développement mais un écart trop faible entre les dynamiques des deux secteurs ne constitue pas un élément de suspicion assez fort.

Tableau 16 : Synthèse des résultats des analyses pays

	Burkina Faso		Mali		Mauritanie		Niger		Tchad	
	Poids dans le budget ordonnancé	Poids dans le budget entre dotations initiales et ordonnancement	Poids dans le budget ordonnancé	Poids dans le budget entre dotations initiales et ordonnancement	Poids dans le budget ordonnancé	Poids dans le budget entre dotations initiales et ordonnancement	Poids dans le budget ordonnancé	Poids dans le budget entre dotations initiales et ordonnancement	Poids dans le budget ordonnancé	Poids dans le budget entre dotations initiales et ordonnancement
	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*	Evolution défavorable au développement*
2008		o		–						–
2009		o		–	–	–	o	–		o
2010		o		–	–	–	–	–		o
2011				–						–
2012	–	o	–				–	–		o
2013		o	–	–				–		
2014		–	o	–	o	–			–	–
2015	–	–	–	o		–	–	–	–	–
2016		o		o	o	–	–	–		o
2017		o		–	o	o	o		–	–
2018	–		o	o		o			–	–

** Ou évolution des dépenses de développement moins favorable que l'évolution des dépenses sécuritaires*

Ce tableau permet de voir que tous les pays du G5 sont concernés par une possible éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires. Pour chaque pays, l'examen des possibles liens entre les évolutions des dépenses sécuritaires et des dépenses de développement a montré que :

- Les cinq pays sont concernés par des situations où les dépenses de développement diminuent alors que les dépenses sécuritaires augmentent.
- Les cinq pays sont concernés par des situations où le poids des dépenses de développement dans le budget de référence diminue alors que celui des dépenses sécuritaires augmente.
- Ces situations se rencontrent tant dans la comparaison de l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre que dans les réallocations budgétaires entre secteurs effectués en cours d'année au gré des lois budgétaires rectificatives.
- Sur l'ensemble des pays du G5 et des onze années de la période, la fréquence de ces situations est relativement importante :
    - Dans un tiers des cas, le poids des dépenses de développement dans le budget de référence ordonnancé a diminué par rapport à l'année précédente alors que celui des dépenses sécuritaires a augmenté[14].
    - Dans près de la moitié des cas, le poids des dépenses de développement dans le budget de référence a diminué entre le budget initial et le budget ordonnancé alors que celui des dépenses sécuritaires a augmenté[15].
    - Dans la grande majorité de ces cas, l'écart est important.
- L'évolution par rapport à l'année précédente du poids des dépenses de développement dans le budget de référence ordonnancé va dans le même sens que celle du poids des dépenses

[14] L'étude portant sur 5 pays et 11 années, l'analyse des variations des dépenses par rapport à l'année précédente concerne 50 cas

[15] L'étude portant sur 5 pays et 11 années, l'analyse des variations des dépenses entre budget initial et budget ordonnancé concerne 55 cas

sécuritaires mais de façon significativement moins favorable ou plus défavorable dans seulement 4 % des cas.

- Entre le budget initial et le budget ordonnancé, le poids des dépenses de développement et celui des dépenses sécuritaires dans le budget de référence ont évolué dans le même sens mais de façon significativement moins favorable ou plus défavorable pour le développement dans 17% des cas.
- Ainsi, il apparaît :
    - qu'un effet d'éviction des dépenses sécuritaires sur les dépenses de développement peut être suspecté dans 38% des cas lorsque l'on compare l'évolution des poids de chaque secteur dans le budget de référence par rapport à l'année précédente et que l'on inclut les situations où ces poids évoluent dans le même sens mais d'une façon relativement moins favorable ou plus défavorable au développement.
    - qu'un effet d'éviction des dépenses sécuritaires sur les dépenses de développement peut être suspecté dans 60% des cas lorsque l'on examine l'évolution de ce poids entre le budget initial et le budget ordonnancé et que l'on inclut les situations où ces poids évoluent dans le même sens mais d'une façon relativement moins favorable ou plus défavorable au développement.

Il semble enfin que la fréquence des situations suspectes soit corrélée avec la fréquence des évènements sécuritaires, au premier rang desquels le terrorisme djihadiste que chaque pays doit affronter. La situation sécuritaire aujourd'hui dégradée au Sahel risque ainsi d'accroître davantage les tensions qui semblent exister dans chaque pays entre d'un côté le besoin d'assurer un minimum de sécurité intérieure et de défense nationale et de l'autre un besoin urgent et crucial de lutter contre les racines du terrorisme, à savoir le sous-développement chronique d'une partie de la région.

Les hypothèses quant à l'existence d'un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires que ce rapport permet d'établir seront testées dans une analyse économétrique qui, le cas échéant, s'attachera à en mesurer l'ampleur.

Références de la partie 3

Fakhfakh S., Mampassi E. et Philip J.M (2018), *Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques au Tchad selon la méthodologie PEFA 2016 - PEFA Tchad 2017 Rapport final*, ADE, République du Tchad, Union européenne.

Aguirre Unceta R. (2018) "Niger : la Quête du Développement dans un Contexte Adverse", Ferdi Working paper P247, décembre

BAD (2018), Perspectives économiques en Afrique 2018 – Note pays, Tchad

BAfD, OCDE, PNUD et CEA (2012), Perspectives économiques en Afrique 2012, Mauritanie.

Banque mondiale (2018), *Rapport sur la Situation Économique en Mauritanie - Vers une consolidation budgétaire qui améliore la gestion des investissements publics et fortifie les filets sociaux*

Banque mondiale (2017), *Les réfugiés du Sahel visage humain d'une crise régionale*, Bilan économique AFCW3

Banque mondiale (2016), *Gestion macroéconomique de la réduction de la pauvreté : Tchad, Mali, Niger*

Burkina Faso (2016), Plan national de développement économique et social (PNDES)

Chaire Sahel (2019), *Effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité : une revue de la littérature.*

CNUCED (2019), *Examen de la politique d'investissement (EPI) – Tchad*, Genève

Dunne J.P. et Tian N. (2013). Military expenditure and economic growth: A survey. The Economics of Peace and Security Journal, vol. 8, n° 1, pp. 5-11.

FMI (2018a), *Dixième revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit et demande de dérogation pour inobservation d'un critère de réalisation — communiqué de presse ; rapport des services du FMI et déclaration de l'administrateur pour le Mali*, Rapport du FMI No. 18/ 360

FMI (2018b), *Troisième revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit — communiqué de presse ; rapport des services du FMI ; et déclaration de l'administrateur pour la République Islamique de Mauritanie*, Rapport du FMI no 19/145

FMI (2019a), *Première revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit, demande de dérogation pour non-respect d'un critère de réalisation et de modification de critères de réalisation au Burkina Faso*

FMI (2019b), *Première revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit, demande de dérogation pour non-respect d'un critère de réalisation et de modification de critères de réalisation au Mali*.

Juillet A., Touré B., Ouedraogo H., et Derriennic Y. (2017), *Évaluation du Système de Santé au Mali*, Bethesda, MD: Health Finance and Governance Project, Abt Associates Inc.

Manamon R. I. (2019), Dépenses militaires du Tchad dans la guerre contre le terrorisme en Afrique centrale et au Sahel : entre puissance militaire régionale et crise de sécurité humaine, *Afrique et développement*, Volume XLIV, No. 1, 2019, pp. 45-54

MEI (2016), Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée (SCAPP), Ministère de l'Economie et de l'Industrie de Mauritanie ; https://www.economie.gov.mr/spip.php?article547

Ministère de l'Economie et des Finances du Mali (2019), *Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD 2019 – 2023)*, Cellule technique CSLP, PNUD.

Ministère du Plan du Niger (2017), *Plan de Développement Economique et Social 2017-2021*

Ministère de la Santé du Burkina Faso (2011), *Plan national de développement sanitaire 2011-2020*

Ministère de la Santé du Burkina Faso et OMS (2017), *Profil sanitaire du Burkina Faso*

Ministères en charge de l'éducation et de la formation du Burkina Faso (2017), *Burkina Faso: rapport d'état du système éducatif national du Burkina Faso: pour une politique nouvelle dans le cadre de la réforme du continuum d'éducation de base*, avec l'appui technique de UNESCO - IIEP Pôle de Dakar et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef).

Ministère de l'Enseignement Primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Education civique du Niger (2013), *Programme Sectoriel de l'Education et de la Formation (2014-2024) Document de stratégie*, République du Niger

OMS (2017), Stratégie de coopération de l'OMS avec le Niger 2017 – 2021

PNUD (2014), *Rapport annuel 2013 - Mauritanie*

République islamique de Mauritanie (2019), *Revue nationale volontaire des objectifs de développement durable*

République du Tchad (2017), *Plan National de Développement - PND 2017-2021*

UNECA (2016), *Profil Pays 2016 – Mauritanie*, Commission économique pour l'Afrique

UNESCO (2016), *Education 2030: Déclaration d'Incheon et Cadre d'action pour la mise en œuvre de l'Objectif de développement durable 4: Assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie*, 86 p.

UNESCO (2018), *Analyse du secteur de l'éducation du Mali, Pour la relance d'un enseignement fondamental de qualité pour tous et le développement d'une formation adaptée aux besoins*, République du Mali, UNICEF, IIPE-Pôle de Dakar – UNESCO.

Annexes de la partie 3 : Analyses pays

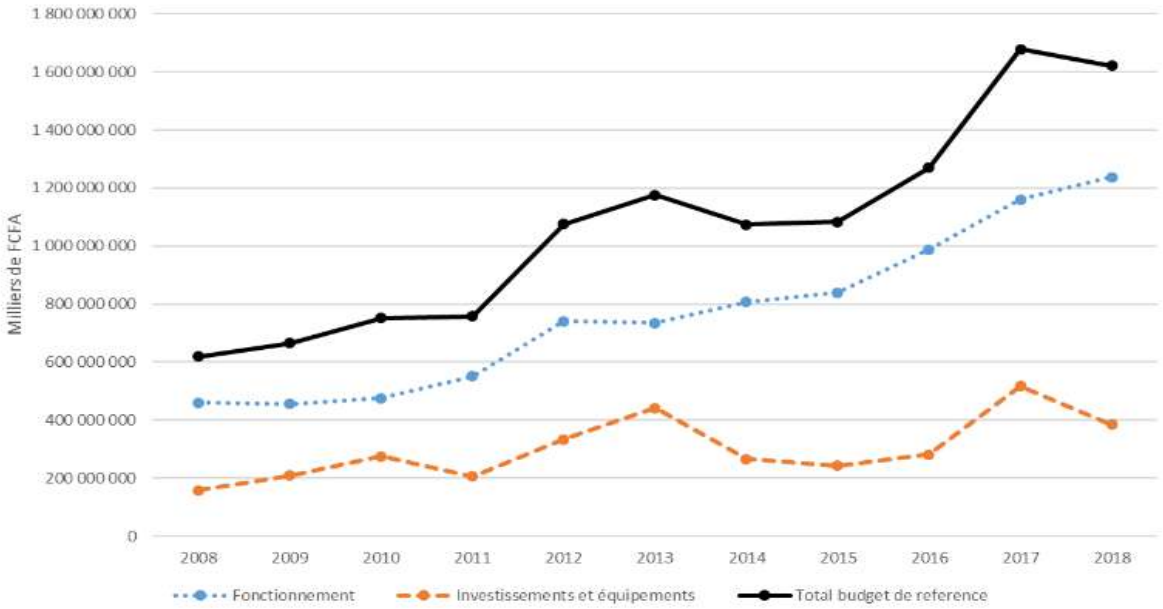
A Burkina Faso

A.1 Évolution du budget de référence

Evolution. Le budget de référence[16] burkinabé a connu une forte croissance entre 2008 et 2018. Les dépenses effectives ont crû au rythme annuel moyen de 10%.

Cette croissance a été particulièrement forte en 2012, 2016 et 2017. Seules 2014 et 2018 ont vu les dépenses finales de l'État diminuer[17].

Graphique 26 : Budget de référence du Burkina Faso, en milliers de FCFA



Facteurs d'évolution. Cette hausse importante du budget « *s'explique en grande partie par l'amélioration du recouvrement fiscal* » (Ministères en charge de l'éducation et de la formation du Burkina Faso, 2017) liée à une croissance économique soutenue : le PIB en termes réels a cru à un rythme annuel moyen de 5,4% sur la période (7,7% en termes courants)[18,19].

[16] Pour rappel, le budget de référence correspond au budget de l'Etat diminué des dépenses relatives à la dette, aux financements extérieurs, aux budgets annexes et aux comptes et fonds spéciaux du Trésor.

[17] L'épisode de baisse des dépenses publiques constatées en 2014 s'explique en partie par la baisse des prix du coton et de l'or et par les conséquences de la crise politique. En 2018, la baisse des ordonnancements vient d'une diminution des dépenses d'investissement et d'équipement dont le FMI (2019a) estime que « *la sous-exécution est en grande partie imputable aux nombreux arrêts de travail au ministère de l'Économie, des Finances et du Développement au premier semestre, aux problèmes de sécurité dans certaines parties du pays et aux contraintes de capacité* ».

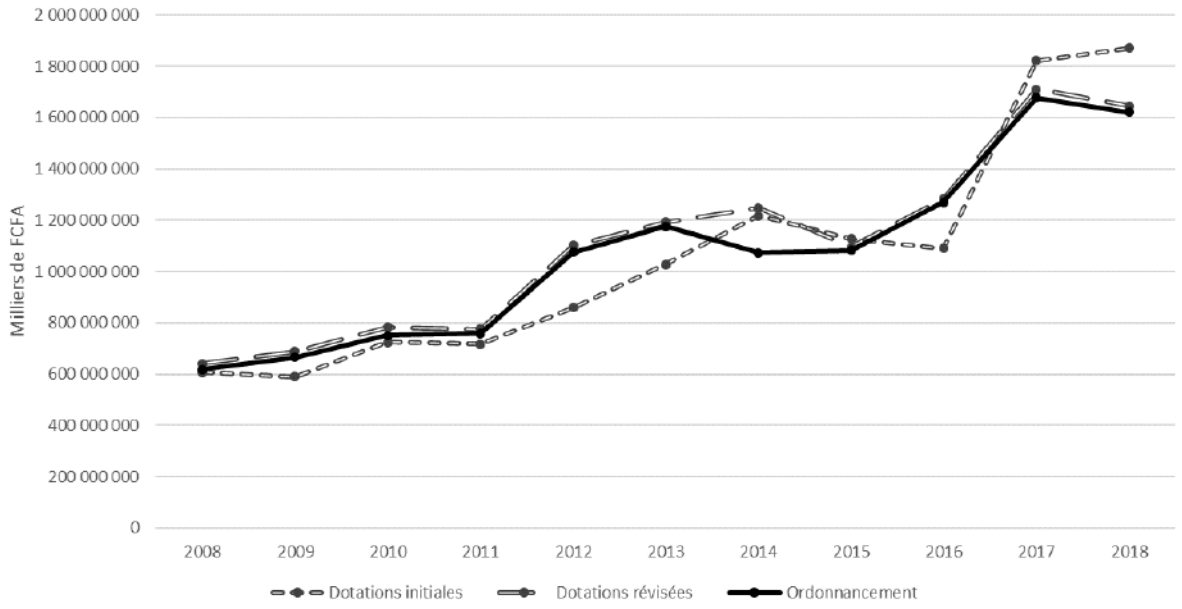
[18] Source : Banque mondiale

[19] Raffinot et Siri (2015) estiment que la stabilité politique depuis 1987 et une forme d'effet de rattrapage de l'économie burkinabé expliquent cette bonne performance dont ils questionnent cependant le caractère inclusif.

Démographie. La démographie est restée dynamique avec un taux de croissance annuelle moyen de 3% entre 2008 et 2018, établissant ainsi la croissance économique annuelle moyenne par habitant à 2,4% en termes réels et 4,5% en termes courants.

Répartition par type de dépenses. Les dépenses de fonctionnement représentent en moyenne les trois quarts des dépenses totales. Celles-ci ont cru de façon continue au rythme annuel moyen de 10%[20]. Les dépenses d'investissement et d'équipement ont augmenté dans les mêmes proportions (9%) mais de façon plus fluctuante : 2011, 2014 et 2018 ont connu des baisses significatives de ces dépenses (respectivement -25%, -40% et -26%).

Graphique 27 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de l'Etat burkinabé (budget de référence), en milliers de FCFA



Dotations et ordonnancements. Le Graphique 27 nous indique que les dépenses finales du Burkina Faso ont été supérieures aux prévisions initiales jusqu'en 2013 et en 2016 avec trois années de fort ajustement positif (2012, 2013 et 2016). A l'inverse, elles sont sensiblement inférieures aux prévisions initiales en 2014 et 2018.

Sources des financements. Si le périmètre du budget considéré dans ce rapport exclut notamment les dépenses sur financements extérieurs pour mieux apprécier les arbitrages budgétaires entre secteurs, il est intéressant d'examiner dans quelle mesure l'Etat recourt au déficit pour financer son budget total afin de mieux comprendre dans quel contexte celui-ci est élaboré. D'après le Fonds monétaire international (FMI), la part des recettes dans le financement des dépenses de l'Etat est en passée de 62% en 2008 à 79% en 2016. Cependant, bien que le montant des recettes a continué de croître en 2017 et 2018, leur part est redescendue à 68% en raison d'un recours important au déficit pour financer la forte augmentation des dépenses de l'Etat sur ces deux dernières années. En moyenne sur la période,

[20] Elles ont stagné en 2009 et 2013

les recettes représentent 70% du financement des dépenses, les dons extérieurs 16%, les financements extérieurs (hors dons) et les emprunts intérieurs[21] 14%[22].

A.2 Analyse descriptive des données de dépenses sécuritaires collectées

A.2.1 Ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure

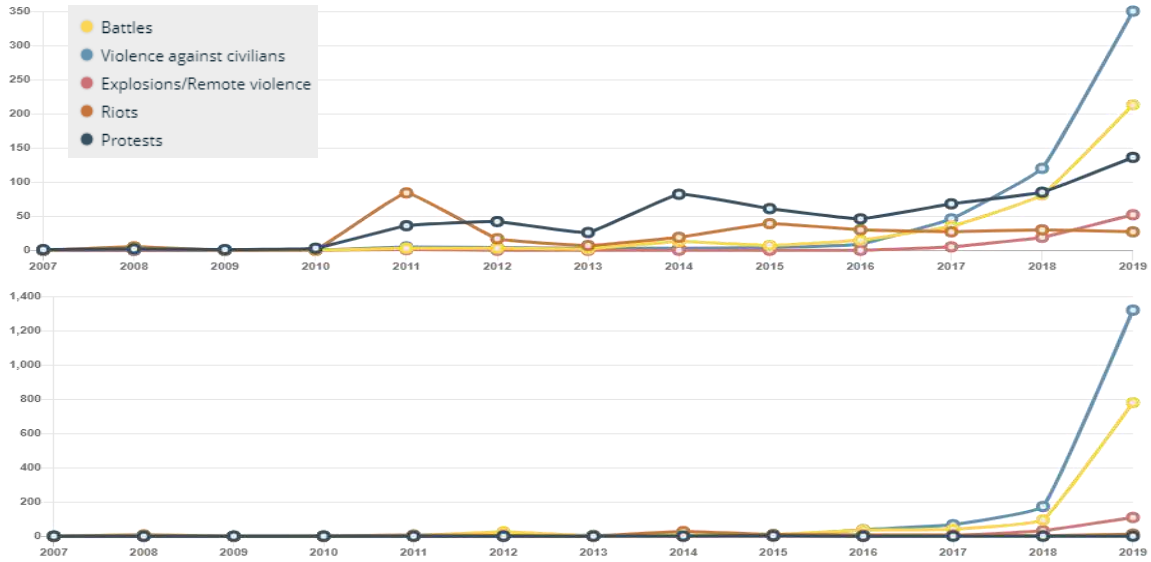
A.2.1.1 Évolution de la situation sécuritaire au Burkina Faso

Les graphiques ci-dessous représentent les données publiques fournies par ACLED sur les différents types de chocs sécuritaires au Burkina Faso depuis 2007. Il apparaît que les manifestations et les émeutes sont les évènements auxquels les forces de l'ordre sont le plus confrontées jusqu'en 2016. Les importantes contestations contre les violences policières en 2011 et les manifestations liées à l'instabilité politique en 2014 et 2015 font apparaître des pics d'évènements. Les conflits armés et les violences contre les civiles connaissent à partir de 2016 un accroissement, particulièrement élevé en 2018 et 2019 tant en nombre d'évènements que de victimes. Ces statistiques reflètent la montée du terrorisme djihadiste au Burkina Faso à partir de 2016 avec une série d'attaques menées par des groupes armés dont la fréquence s'est accentuée les années suivantes. Les conflits communautaires qui se sont amplifiés en 2019 et 2020 sont venus accentuer la crise sécuritaire et complexifier davantage la situation.

[21] Le FMI définit le financement intérieur net de l'État comme « *la somme (i) du crédit bancaire net à l'État, comprenant le crédit bancaire net à l'État comme défini ci-après à l'égard des institutions bancaires nationales (les créances liées aux décaissements du FMI sont incluses) ; (ii) du stock non remboursé des bons et obligations du Trésor détenus en dehors des banques commerciales nationales ; (iii) des recettes de privatisation et autres créances et dettes de l'État à l'égard des institutions non bancaires nationales. Le crédit bancaire net à l'État est défini comme le solde des créances et des dettes de l'État à l'égard des institutions bancaires nationales. Les créances de l'État incluent les encaisses de l'État burkinabè, les dépôts à la banque centrale, les dépôts dans les banques commerciales, les obligations cautionnées et les dépôts de l'État aux Comptes chèques postaux (CCP). La dette de l'État à l'égard du système bancaire inclut le financement de la banque centrale (y compris les avances statutaires, les avances consolidées, le financement du FMI, et le refinancement des obligations cautionnées), les titres de l'État détenus par la Banque centrale, les concours des banques commerciales (y compris les titres de l'État détenus par les banques commerciales)* ».

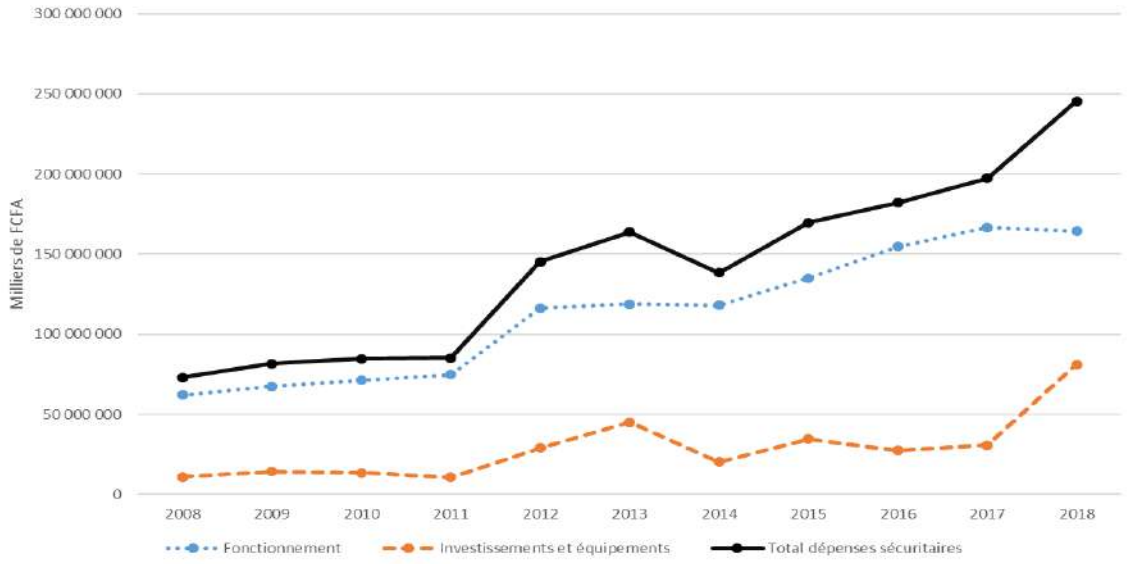
[22] Sources : FMI et calculs des auteurs

Graphique 28 : Chocs sécuritaires au Burkina Faso depuis 2007 (Source : ACLED) Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts [23]



A.2.1.2 Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en valeur

Graphique 29 : Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure au Burkina Faso en milliers de FCFA



[23] Les catégories d'ACLED se définissent comme suit (https://acleddata.com/) :

- *Battles* : Affrontement armé, Un acteur non étatique prend le contrôle sur une partie du territoire, Le gouvernement reprend le contrôle d'une partie perdue de son territoire.
- *Violence against civilians* : Violence sexuelle, Attaque, Enlèvement / disparition forcée
- *Explosions/Remote violence* : Armes chimiques, Attaque aérienne/drone, Attentat suicide, Attaque par obus/artillerie/missile, Explosifs à distance/mines terrestres/engins explosifs improvisés
- *Protests* : Protestation pacifique, Protestation avec intervention, Force excessive contre les manifestants
- *Riots* : Manifestation violente, Violence collective

Dépenses sécuritaires totales. Les dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure du Burkina Faso sont en augmentation quasi-constante sur l'ensemble de la période pour atteindre 245 milliards (Mds) de FCFA en 2018.

Cet accroissement est surtout sensible à partir de 2012.

Les dépenses d'investissement et d'équipement représentent une part mineure des dépenses totales en sécurité et défense. La dépense principale est celle liée au coût du personnel.

La forte hausse en 2012 s'explique par une augmentation à la fois des dépenses de fonctionnement et d'investissement, contrairement aux années suivantes où la hausse générale vient essentiellement d'augmentation des dépenses de fonctionnement, sauf en 2018 où les dépenses d'investissement connaissent un fort accroissement.

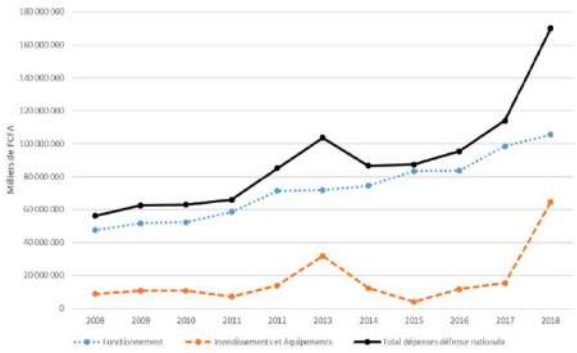
Distinction par sous-secteurs. Les Graphiques 30 et Graphique 31 ci-dessous distinguent l'évolution des dépenses de défense nationale d'un côté et celles de sécurité intérieure de l'autre. Les premières représentent en moyenne les deux tiers des dépenses totales sur la période considérée.

Les dépenses de défense nationale se caractérisent par une augmentation sensible en 2012/2013 puis forte en 2018 avec un effort particulier sur les équipements tandis que les dépenses de fonctionnement ont cru de façon légère mais régulière sur toute la période.

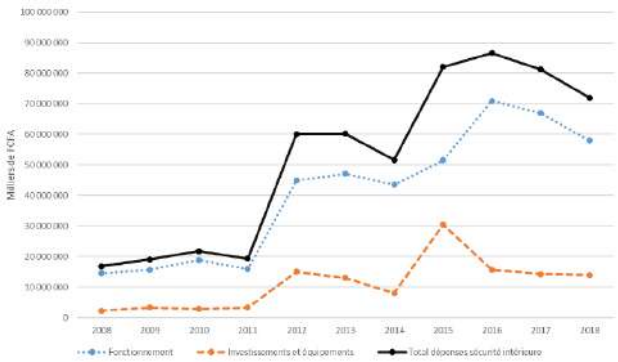
Les dépenses de sécurité intérieure ont connu quant à elles une très forte augmentation en 2012 puis une seconde en 2015 avant de légèrement régresser tout en se tenant à des niveaux beaucoup plus élevés qu'avant 2012. Ces variations sont d'abord dues à celles des dépenses de fonctionnement (à l'exception de 2015 où les investissements ont connu un pic).

Il apparaît ainsi que l'augmentation des dépenses totales en 2012 est surtout due au fort accroissement des dépenses de sécurité intérieure. A l'inverse, l'augmentation marquée des dépenses totales depuis 2017 est due au fort accroissement des dépenses de défense nationale.

Graphique 30 : Dépenses de défense nationale en milliers de FCFA



Graphique 31 : Dépenses de sécurité intérieure en milliers de FCFA



Une recherche de corrélation avec les évènements sécuritaires est menée dans la section suivante.

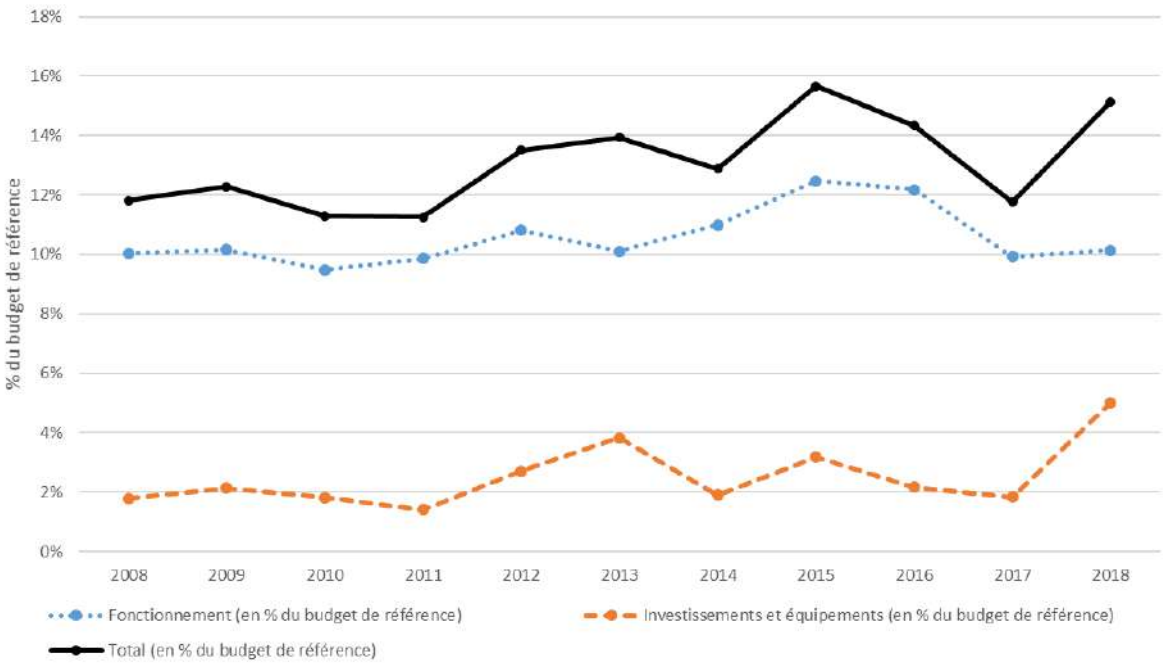
Sans établir de corrélation à ce stade, on peut remarquer :

- que les émeutes de 2011 sont suivies de la forte hausse des dépenses de sécurité intérieure constatée en 2012 ;
- que la hausse de ces mêmes dépenses en 2014 et 2015 est concomitante avec les manifestations liées à l'instabilité politique mentionnée plus haut ;
- que la forte hausse des dépenses d'équipements militaires constatée en 2018 suit l'augmentation importante des évènements à caractère terroriste qu'a subi le Burkina Faso depuis 2016.

A.2.1.3 Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en % du budget de référence

Le Graphique 32 et le Graphique 33 ci-dessous renseignent sur l'évolution de la part que représentent les dépenses totales de sécurité (défense nationale, sécurité intérieure, y compris les dépenses de sécurité des ministères autres qu'Armées et Intérieur) dans le budget de référence. Le Graphique 32 précise ce que représentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement/équipement dans le budget de référence, tandis que le Graphique 33 précise ce que représentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement/équipement des secteurs sécuritaires respectivement dans le total des dépenses de fonctionnement et le total des dépenses d'investissement/équipement du budget de référence burkinabé.

Graphique 32 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)

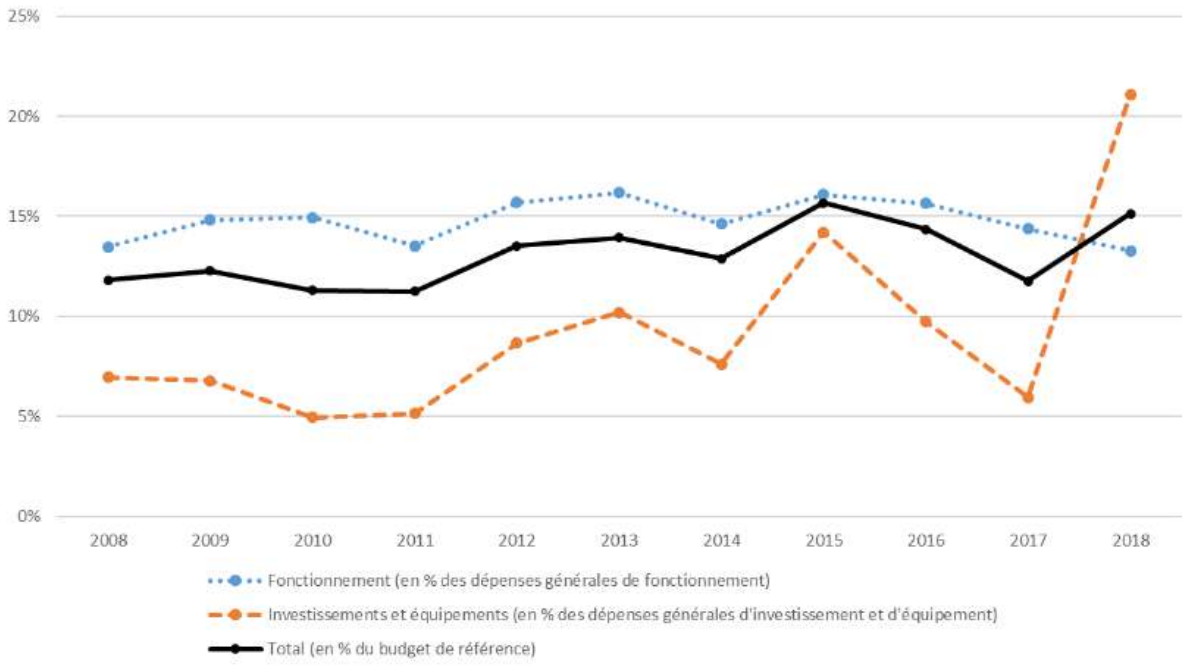


Le Graphique 32 ci-dessus montre que l'effort de l'État pour assurer sa sécurité est élevé puisque les dépenses de défense et de sécurité intérieure ne sont jamais inférieures à 11% du budget de référence sur la période 2008-2018, et atteignent plus de 15% en 2018, un niveau proche du niveau record de 2015 (près de 16%). On note une hausse légère et quasi continue sur la période, avec néanmoins un niveau bas en 2017.

L'évolution suit essentiellement celle de la part des dépenses d'investissement, la part des dépenses de fonctionnement restant stable sur cette période. On retrouve sur ce graphique l'augmentation sensible en 2012/2013 puis élevée en 2018 de l'effort en faveur des investissements.

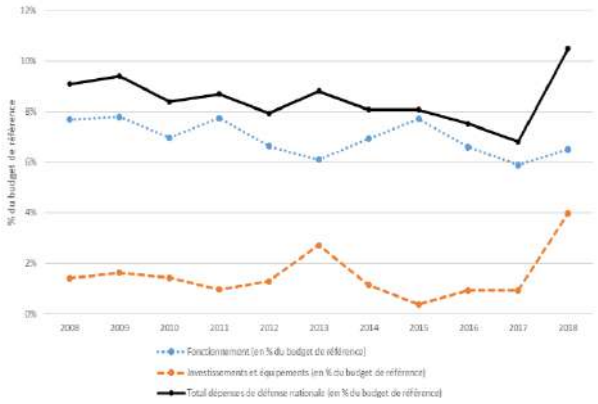
Le Graphique 33 ci-dessous montre que cette forte augmentation est spécifique au secteur de la sécurité car la part de ce secteur dans les dépenses totales d'investissement augmente fortement.

Graphique 33 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales

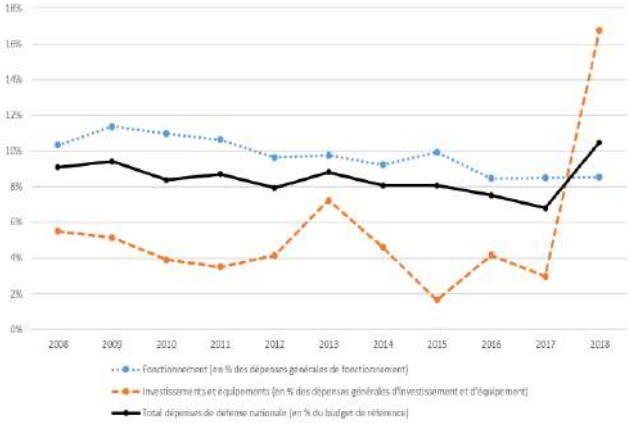


Les graphiques ci-dessous distinguent les dépenses de défense nationale (Graphique 34 et Graphique 35) et de sécurité intérieure (Graphique 36 et Graphique 37). Les graphiques de gauche expriment les dépenses de fonctionnement et d'investissement en % du budget de référence tandis que les graphiques de droite expriment ces dépenses en % des dépenses générales de fonctionnement et d'investissement.

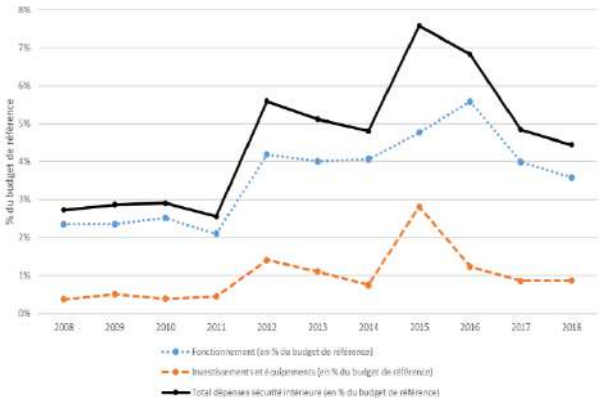
Graphique 34 : Part des dépenses de défense nationale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



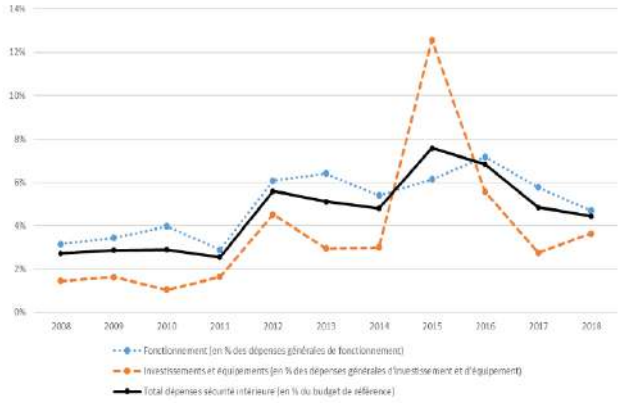
Graphique 35 : Part des chaque type de dépenses de défense nationale, en % des dépenses totales de chaque type



Graphique 36 : Part des dépenses de sécurité intérieure (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 37 : Part des chaque type de dépenses de sécurité intérieure, en % des dépenses totales de chaque type



On note que la part des dépenses de défense a légèrement mais tendanciellement baissé jusqu'en 2017 et fortement augmenté en 2018, probablement en lien avec la forte hausse de la pression terroriste depuis 2017. Si la part des dépenses de fonctionnement (majoritairement le coût du salaire des militaires) stagne, c'est bien l'effort en faveur de l'équipement militaire en 2018 (et dans une moindre mesure en 2013) qui influence la part de la défense nationale dans le budget de référence. Le Graphique 35 confirme que cet effort est spécifique à ce secteur. Du fait de l'effort budgétaire consenti aux dépenses militaires en 2018, cette année est particulièrement intéressante à analyser pour la question étudiée dans ce rapport.

L'analyse du Graphique 36 et du Graphique 37 confirme que l'effort budgétaire en faveur de la sécurité intérieure a été important en 2012 et 2015, avec en 2015 un effort très important en faveur de l'équipement des forces de sécurité intérieure dont la part dans le total des dépenses de l'État en faveur des équipements a fortement augmenté cette année. Il est intéressant de remarquer aussi que la baisse notable de la part de la sécurité intérieure en 2017 et 2018 est concomitante avec une évolution contraire de la part des dépenses militaires. Ce possible (mais hypothétique à ce stade) effet de

substitution entre ces deux types de dépenses sécuritaires devra être examiné au moyen d'une comparaison avec l'évolution des dépenses de développement dans la partie A.4.

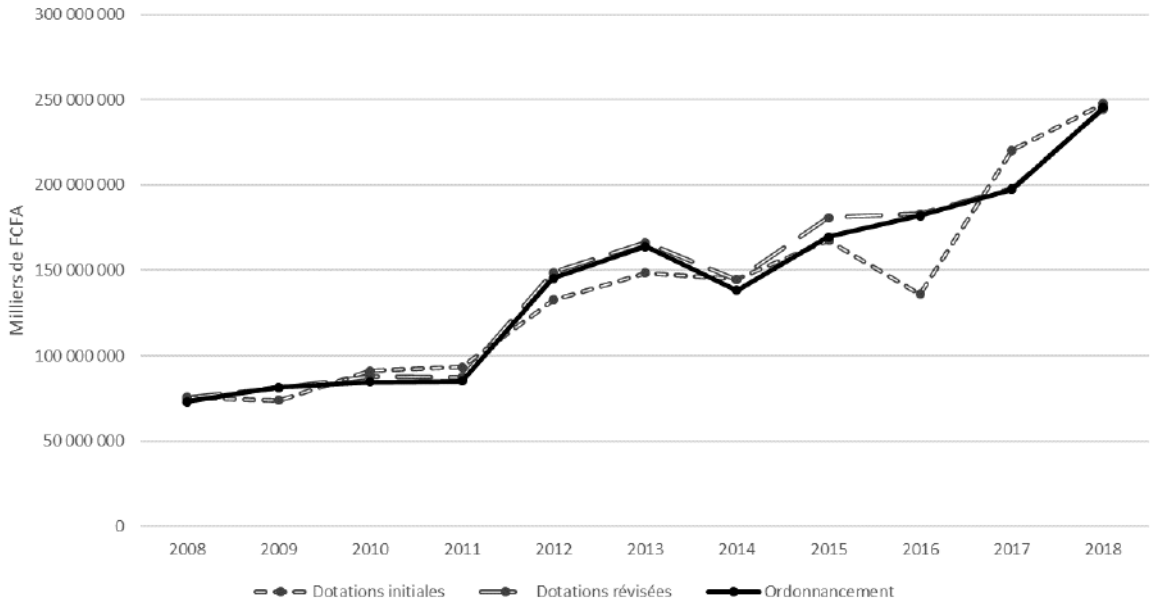
De l'analyse de ces graphiques ressortent trois années sur lesquelles il sera intéressant de comparer (dans la section A.4 de ce rapport) les données de sécurité avec celles de développement (elles-mêmes examinées dans la section A.3) dans la perspective de détecter un éventuel effet de substitution entre ces types de dépenses au Burkina Faso: 2012, 2015 et 2018.

A.2.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure

Comme indiqué plus haut, la recherche d'arbitrages entre différents types de dépenses peut être facilitée par la détection d'une rectification de la loi de finance résultant en un écart important entre la loi de finance adoptée, les dotations budgétaires rectifiées et/ou l'ordonnancement des dépenses finales[24].

Le Graphique 38 ci-dessous compare le budget initial en faveur des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure, avec le budget révisé et l'ordonnancement de ces dépenses.

Graphique 38 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure, en milliers de FCFA

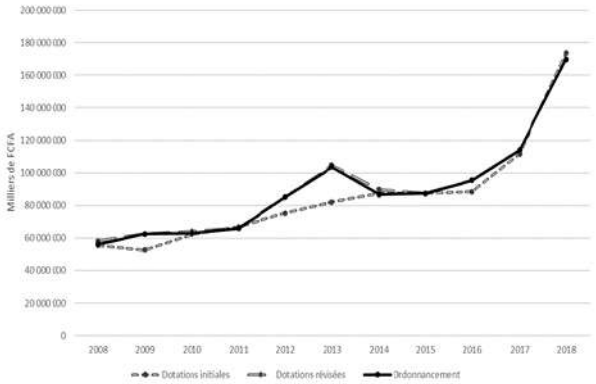


Entre les dépenses votées et celles ayant fait l'objet d'un décaissement, l'écart le plus important est constaté en 2016 en faveur des ordonnancements. Le budget voté l'année suivante est en très nette progression par rapport au budget voté en 2016, et même légèrement supérieur aux dépenses réelles constatées en 2017. On constate par ailleurs des ordonnancements sensiblement plus élevés que ce que le plan de loi de finance prévoyait en 2012 et 2013. Les ordonnancements sont par ailleurs très proches des dotations budgétaires révisées, à l'exception d'une différence en 2015 où les ordonnancements sont légèrement inférieurs.

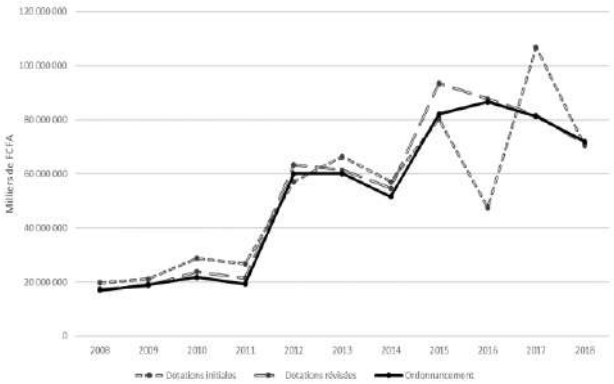
[24] L'ordonnancement peut également différer de la trajectoire budgétaire prévue par la loi rectificative.

Le Graphique 39 et le Graphique 40 ci-dessous distinguent pour ces 3 courbes les dépenses de défense et de sécurité intérieure.

Graphique 39 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA



Graphique 40 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA



Il apparaît que le surplus de dépenses constaté en 2012 et 2013 provient du ministère des Armées tandis que le dépassement budgétaire constaté en 2016 et la moindre dépense de 2017 proviennent du budget du ministère de l'Intérieur. Pour ces quatre années (2012, 2013, 2016, 2017), il sera intéressant de comparer les trois graphiques ci-dessus avec leurs équivalents pour les dépenses de développement pour identifier de possibles réallocations budgétaires et évictions.

A.3 Analyse descriptive des données de développement collectées

Cette partie est le pendant de la précédente pour les données de développement et ses sous-secteurs (santé, éducation, protection sociale et dépenses sociales des autres secteurs[25]). Les graphiques présentés sont de même nature, soit une description des données relatives aux ordonnancements des dépenses de développement et une comparaison entre budget initial, budget révisé et ordonnancement.

A.3.1 Ordonnancement des dépenses de développement

A.3.1.1 Eléments de contexte de l'évolution des dépenses de développement au Burkina Faso

Education. Le rapport d'état du système éducatif national du Burkina Faso (Ministères en charge de l'éducation et de la formation du Burkina Faso, 2017) montre que l'éducation a été une priorité budgétaire de l'Etat durant cette décennie, notamment l'éducation primaire en raison du retard du pays en ce domaine alors que les politiques de développement étaient guidées par les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), en particulier celui d'une scolarisation primaire pour tous. En conséquence, et comme mentionné plus haut, l'effort budgétaire en faveur de l'éducation a été supérieur (+15% de croissance annuelle moyenne) à l'accroissement du budget général (+ 10% de croissance annuelle moyenne).

[25] Pour rappel, il s'agit des dépenses sociales du monde rural composé des secteurs de l'hydraulique, assainissement, agriculture, élevage, pêche, environnement et infrastructures

La croissance démographique du Burkina Faso étant forte (+34% sur l'ensemble de la période 2008 - 2018), plus de 500 000 enfants supplémentaires ont dû être scolarisés en primaire depuis 2015, soit une augmentation de 16% du nombre d'enfants en primaire sur la période. Cette dynamique explique en partie que l'éducation ait pu être une priorité pour l'Etat.

L'analyse burkinabé établit par le *Plan national de développement économique et social* (PNDES) pour la période 2016 - 2020 (Burkina Faso, 2016) estime que si cette dynamique a aussi profité à l'enseignement secondaire, l'accès à celui-ci reste encore trop faible. Le diagnostic général porté par le Burkina Faso sur son système éducatif est « *une éducation et une formation en perte de qualité et de performance et faiblement adaptées aux besoins de l'économie* ».

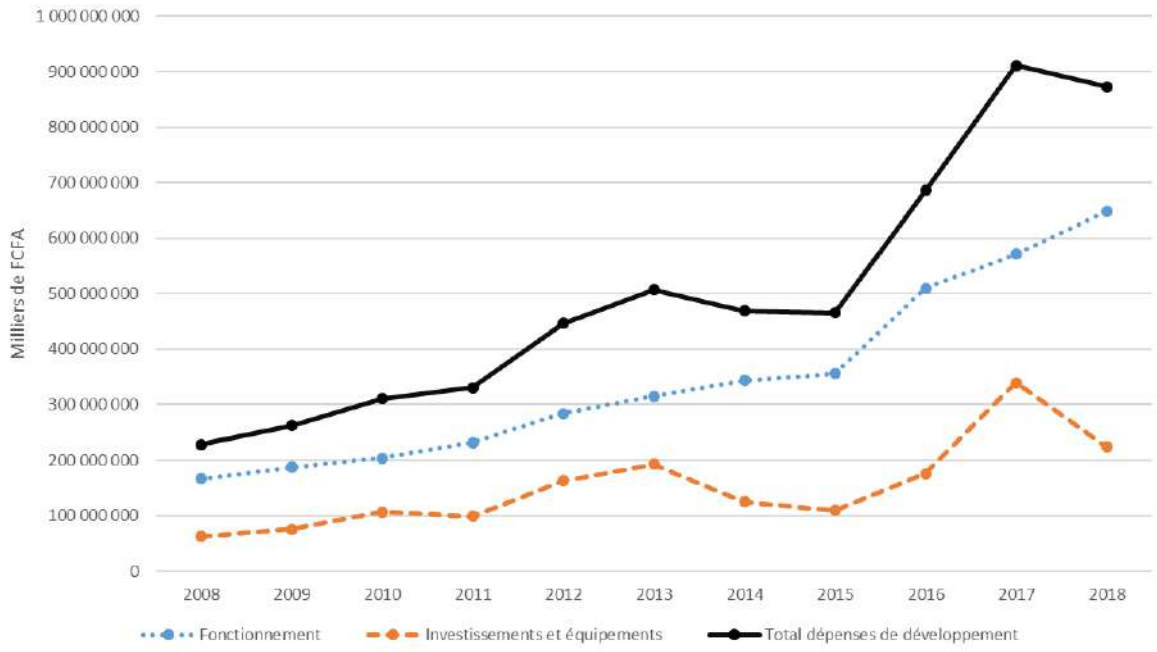
Santé. Dans une publication conjointe du ministère de la Santé du Burkina Faso et de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS, 2017), il est fait mention de « *l'effort du gouvernement dans l'accroissement* [depuis 2003] *des ressources affectées au secteur de la santé en vue d'atteindre la cible des 15% pourcent de la déclaration d'Abuja*[26] ». La plus forte croissance annuelle moyenne des dépenses de santé (+13%) par rapport aux dépenses totales (+10%) illustre cet effort. Les éléments démographiques mentionnés plus haut ont naturellement joué un rôle dans l'accroissement des dépenses publiques en faveur de la santé. Le rapport cité dans ce paragraphe rappelle cependant combien les besoins en santé ne sont pas couverts au Burkina Faso et que les marges de manœuvre pour réduire les dépenses de santé sont nulles si le pays veut poursuivre les objectif définis par le plan national de développement sanitaire 2011-2020 (Ministère de la Santé, 2011). Le PNDES (Burkina Faso, 2016) résume ainsi la situation sanitaire burkinabé : « *une insuffisance de ressources humaines qualifiées, d'équipements et d'infrastructures, de produits de traitement et de qualité des services dans le secteur de la santé* ».

A.3.1.2 Dépenses de développement en valeur

Comme le montre le Graphique 26 page 115, le budget de référence du Burkina Faso a connu une forte hausse depuis 2008 (+ 10% de croissance moyenne annuelle). Cette amélioration des finances publiques s'est traduite par de fortes hausses budgétaires sectorielles présentées ci-dessous.

[26] https://www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/

Graphique 41 : Dépenses de développement au Burkina Faso, en milliers de FCFA



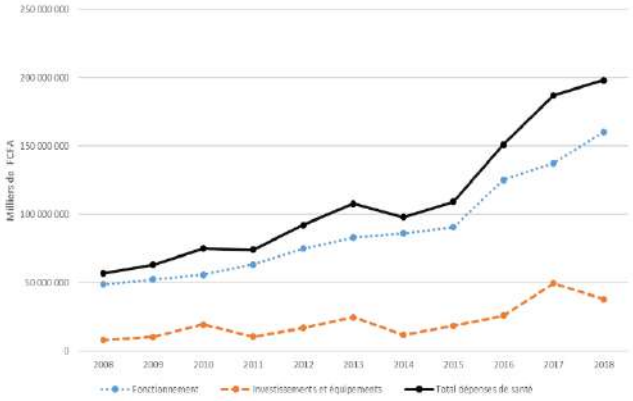
Les dépenses publiques que le Burkina Faso a consacré à son développement ont cru de façon quasi-continue sur la période 2008-2017 (avec une petite baisse en 2014 et 2015) puis ont légèrement diminué en 2018. La croissance annuelle moyenne approche 15% avec une augmentation particulièrement forte en 2016 et 2017.

Les dépenses d'investissement et d'équipement ont représenté en moyenne 30% de ces dépenses. Parmi les dépenses de fonctionnement, celles liées à la rémunération du personnel sont, de loin, les plus importantes (44% du total des dépenses de développement en moyenne sur la période). La part des transferts et subventions est également élevée (20% du total des dépenses de développement en moyenne sur la période).

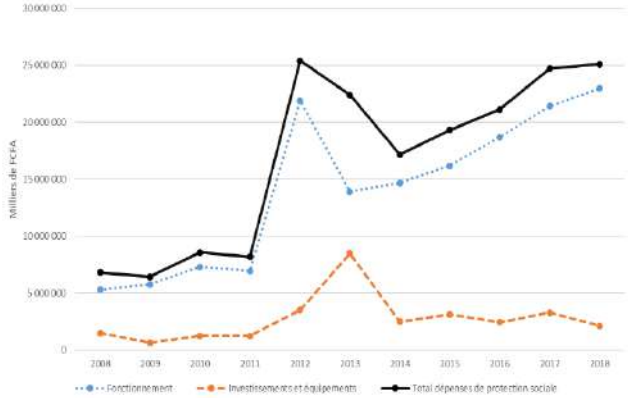
Si les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement et équipement sont à des niveaux largement supérieurs en 2018 par rapport à 2008, les premières ont connu une hausse continue tandis que l'évolution des secondes a fluctué. Les investissements et les équipements ont bénéficié d'un effort croissant jusqu'en 2013, puis un recul les deux années suivantes, avant de bénéficier d'un nouvel effort de l'État en 2016 et 2017 (les deux années de fortes augmentations des dépenses totales de développement), puis enfin une baisse notable en 2018. 2017 semble constituer un pic qu'il sera intéressant d'analyser dans la suite de ce rapport, notamment au regard de l'évolution des autres dépenses, tout comme la baisse des ordonnancements en 2014, 2015, et 2018.

Les graphiques ci-dessous distinguent l'évolution des dépenses des différents secteurs contribuant au développement : santé, éducation, protection sociale et autres secteurs de développement.

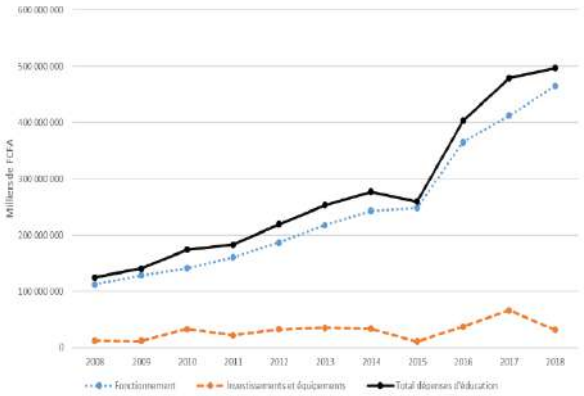
Graphique 42 : Dépenses de santé au Burkina Faso, en milliers de FCFA



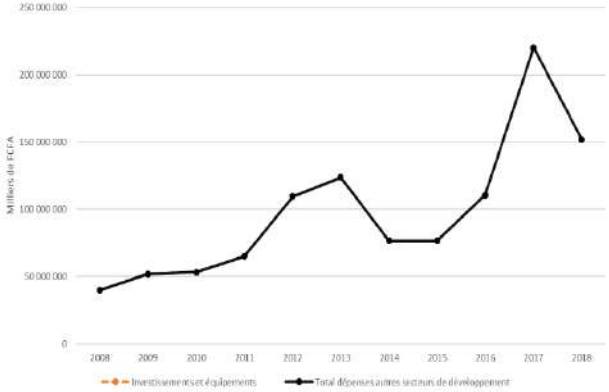
Graphique 43 : Dépenses de protection sociale au Burkina Faso, en milliers de FCFA



Graphique 44 : Dépenses d'éducation au Burkina Faso, en milliers de FCFA



Graphique 45 : Dépenses de développement des autres secteurs au Burkina Faso, en milliers de FCFA



Le budget le plus important est celui consacré à l'éducation (55% de dépenses de développement en moyenne sur la période), suivi par la santé (22%), les autres secteurs de développement (20%) et la protection sociale (3%). Ce dernier secteur, bien que très important pour le développement, est relativement faible. Notre analyse portera de ce fait une attention moindre sur ce secteur.

Le budget de chacun de ces 4 secteurs a beaucoup augmenté en 10 ans mais leurs évolutions respectives ont connu des différences : santé et éducation ont cru de façon quasi-continue (respectivement 13% et 15% de croissance annuelle moyenne), avec une accélération en 2016 et 2017, suivant ainsi une tendance comparable à celle du budget général mais avec une augmentation encore plus élevée que celui-ci[27]. Si les dépenses consacrées aux autres secteurs développement ont également connu une augmentation importante (14% de croissance annuelle moyenne), elles ont fluctué avec un premier pic en 2012/2013 et un second plus important en 2017. Les dépenses de protection sociale ont crû de 14% en moyenne par an, avec une forte augmentation en 2012 (liée aux mesures prises suite aux nombreuses revendications sociale sur la vie chère en 2011) puis un maintien à des niveaux comparables ensuite.

[27] Pour rappel, le budget général a connu en moyenne une croissance annuelle de 10% entre 2008 et 2018.

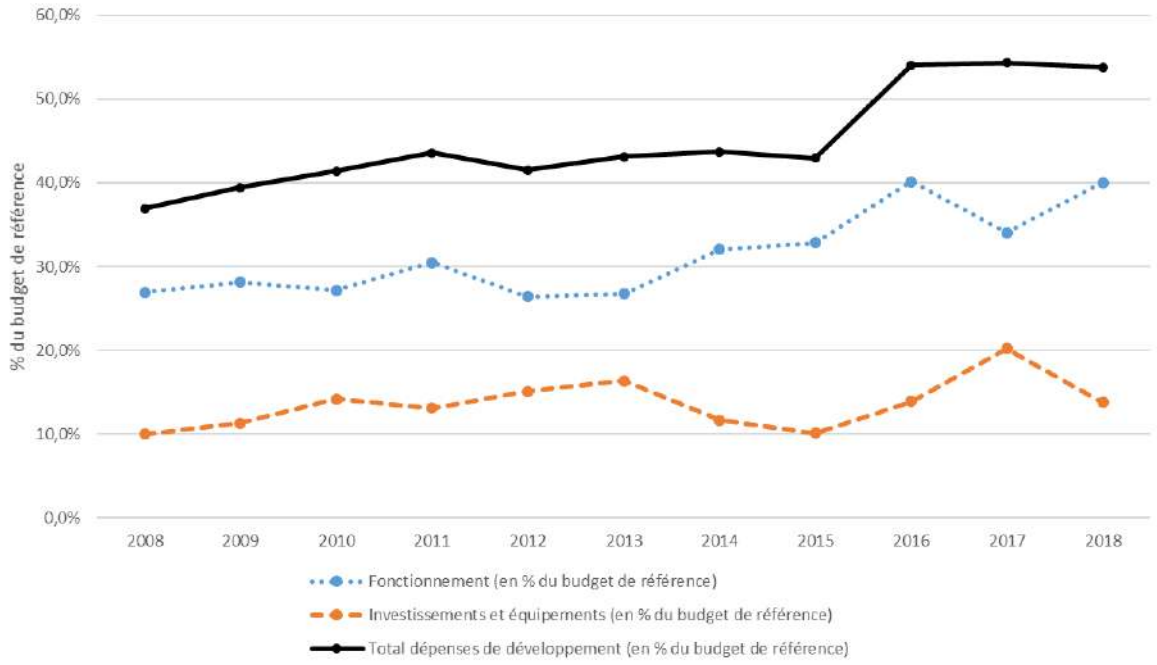
Les dépenses de fonctionnement ont crû dans des proportions beaucoup plus importantes en valeurs que celles d'investissement et d'équipement pour l'éducation, la santé et la protection sociale[28], respectivement +353 Mds FCFA contre +19 Mds FCFA pour l'éducation, +111 Mds FCFA contre +30 Mds FCFA pour la santé, et +17,7 Mds FCFA contre +0,6 Mds FCFA pour la protection sociale. En augmentation relative, les dépenses de fonctionnement ont augmenté en moyenne de 15% par an contre 10% pour celles d'investissements et d'équipements dans le secteur de l'éducation, 13% contre 17% pour la santé, et 16% contre 3% pour la protection sociale.

2014, 2015 et 2018 ont été identifiées plus haut comme des années à examiner plus spécifiquement en raison de la baisse constatée des dotations, à l'encontre de la tendance globale de la période. Les graphiques ci-dessus permettent de distinguer l'origine de la baisse pour chacune de ces trois années. En 2014, la baisse est due à une diminution significative des dépenses sociales des autres secteurs (-38%) et des dépenses de santé (-9%) tandis que 2015 est caractérisée par une légère baisse des dépenses d'éducation (-6%). En 2018, la diminution des dépenses de développement (-3%) est due à une réduction de 4% des dépenses sociales des autres secteurs mais il faut remarquer qu'en 2018, les dépenses d'investissement et d'équipement ont aussi baissé pour les 4 secteurs alors que celles de fonctionnement ont continué de croître. La recherche d'une éventuelle éviction de dépenses sociales par un autre type de dépense en 2018 doit donc plutôt examiner l'effet sur les investissements et les équipements.

Le tableau 17 page 142 synthétise les variations annuelles des dépenses de chaque secteur afin de visualiser de possibles corrélations.

A.3.1.3 Dépenses de développement en % du budget de référence

Graphique 46 : Part des dépenses de développement (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



[28] Les dépenses sociales des autres secteurs ne sont constituées que de dépenses d'investissement et d'équipement

Graphique 47 : Part du développement dans les dépenses de fonctionnement totales et dans les dépenses d'investissement/équipement totales

L'accroissement significatif des dépenses de développement au Burkina Faso depuis 2008 s'inscrit dans une dynamique générale d'amélioration des finances publiques sur la même période.

Comme indiqué plus haut, les dépenses de développement ont cru à un rythme plus soutenu que celui, déjà élevé, du budget général. Le Graphique 46 illustre cet effort en faveur des dépenses de développement : en 2018 celles-ci représentent 54% des dépenses générales contre 37% en 2008.

Seules les années 2012, 2015 et 2018 connaissent une légère diminution de la part des dépenses de développement dans le budget général.

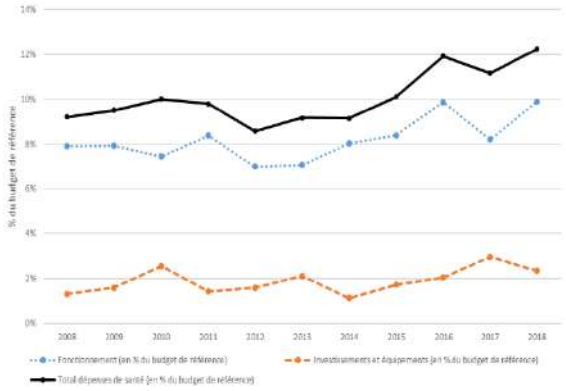
Ce même graphique montre que la part des dépenses de fonctionnement et celle des investissements et équipements semble avoir évolué de façon contraire, plus particulièrement à partir de 2013.

Le Graphique 47 nous apprend qu'une part plus importante des dépenses totales de fonctionnement de l'Etat (budget de référence) est allouée au développement, bien que cette part ait baissé en 2011, 2012 et 2017. Il en va de même pour les dépenses d'équipement et d'investissement avec néanmoins des baisses en 2009, 2013, 2015 et 2018.

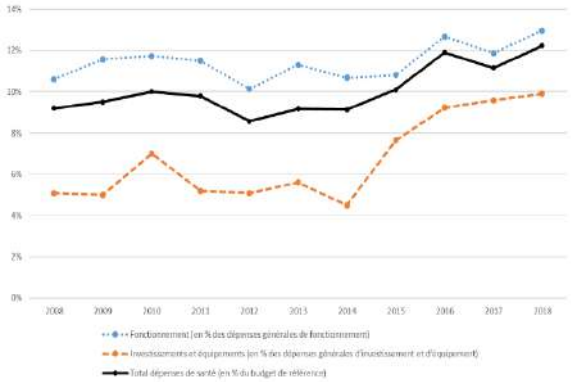
Les graphiques suivants désagrègent par secteurs :

- l'évolution des dépenses de développement et des deux types qui les composent (fonctionnement et investissements) en pourcentage du budget de référence (graphiques de gauche),
- l'évolution de chaque type de dépenses de développement en pourcentage du total de ce type de dépenses dans le budget de référence (graphiques de droite).

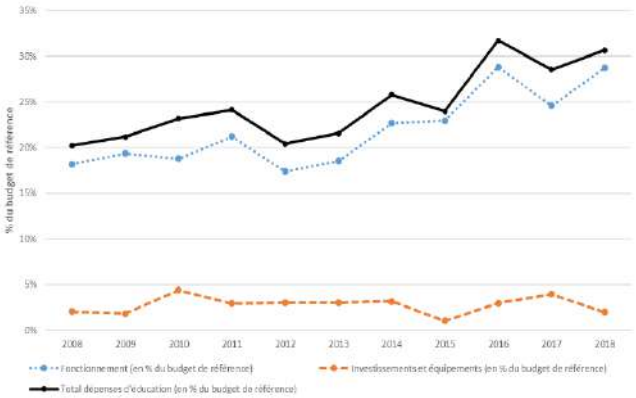
Graphique 48 : Part des dépenses de santé (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



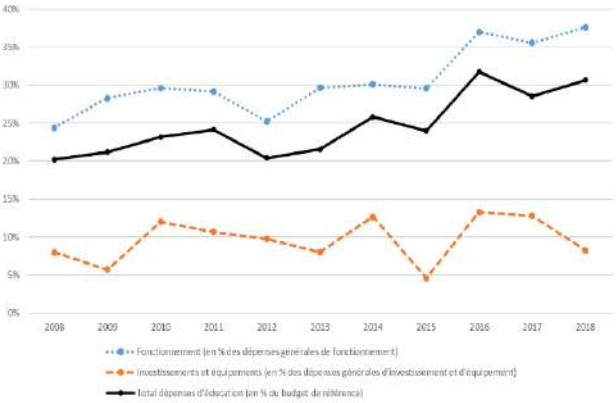
Graphique 49 : Part de la santé dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



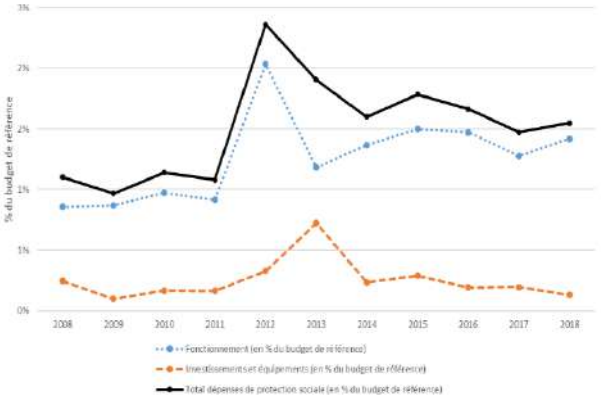
Graphique 50 : Part des dépenses d'éducation (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



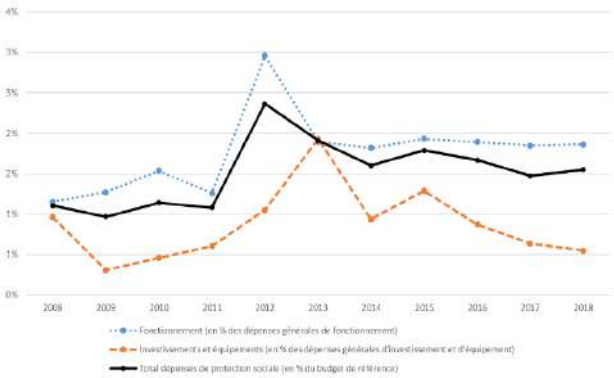
Graphique 51 : Part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



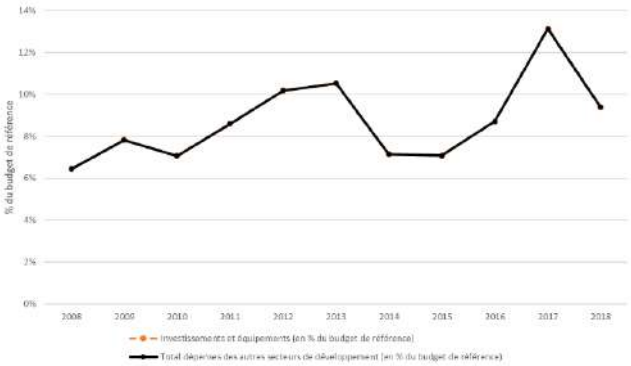
Graphique 52 : Part des dépenses de protection sociale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



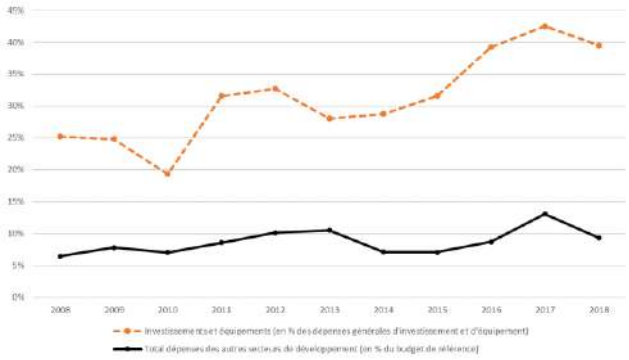
Graphique 53 : Part de la protection sociale dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



Graphique 54 : Part des dépenses de développement des autres secteurs dans le budget de référence (%)



Graphique 55 : Part des autres secteurs de développement dans les dépenses d'investissement/équipement totales



Ces graphiques permettent d'analyser les secteurs les plus touchés par les réductions de la part des dépenses de développement dans le budget général des années 2012, 2015 et 2018.

L'année 2012 est contrastée : la réduction de la part des dépenses de développement dans le budget de référence est due à **une forte diminution de la part des dépenses de fonctionnement de santé et d'éducation**, cependant en partie compensée par une légère augmentation de la part des dépenses de protection sociale et des autres secteurs de développement.

En 2015, la petite diminution de la part des dépenses de développement dans le budget de référence masque une **baisse de la part des dépenses d'investissement du secteur de l'éducation** en partie compensée par une hausse de la part des dépenses de santé, de protection sociale et de fonctionnement de l'éducation.

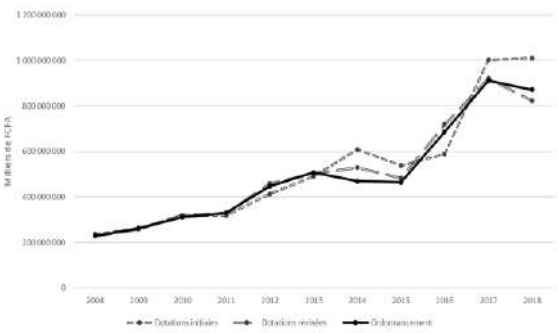
En 2018, la baisse de la part des dépenses de développement dans le budget de référence est due à la **réduction de la part des dépenses d'investissement dans tous les secteurs de développement**, en partie compensée par la hausse de celle des dépenses de fonctionnement.

A.3.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de développement

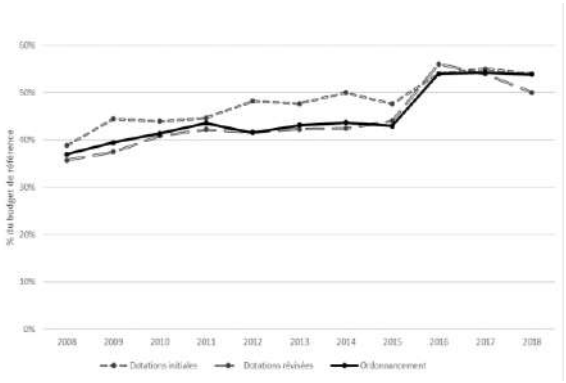
Le Graphique 56 et le Graphique 57 ci-dessous comparent les dotations budgétaires, les dotations budgétaires révisées et les ordonnancements des dépenses de développement entre 2008 et 2018.

La comparaison en valeurs (Graphique 56) permet d'identifier 4 années au cours desquelles les dépenses finales ont été particulièrement moindres que prévu (2014, 2015, 2017 et 2018), et 2 où elles ont été sensiblement plus élevées (2012 et 2016).

Graphique 56 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en milliers de FCFA



Graphique 57 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en % du budget de référence



En 2014, on observe un ordonnancement réduit d'un quart par rapport au budget voté (et de 11% par rapport à la loi de rectification de ce vote). C'est la plus forte variation relative sur la période entre dotations et ordonnancement, ce qui incite à examiner en particulier cette année pour l'identification d'un éventuel effet d'éviction des dépenses de développement par d'autres dépenses. La différence en 2018 est également importante en valeurs et en pourcentage (-14%) et mérite d'être analysée plus particulièrement (notons que pour 2018, la loi de rectification prévoyait une réduction plus grande que le montant finalement exécuté).

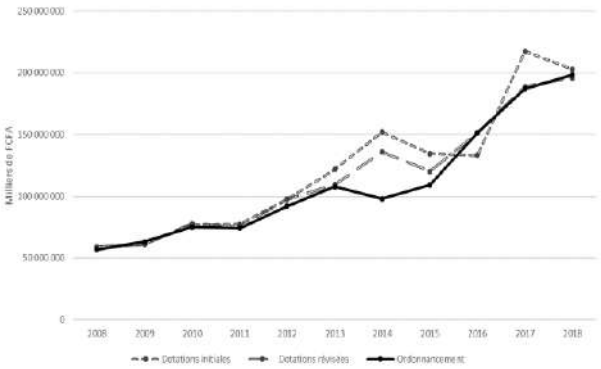
Cependant, comme mentionné plus haut, les variations en valeur doivent s'apprécier au regard de l'évolution globale du budget général. Le Graphique 57 ci-dessus donne une lecture des ajustements quelque peu différente. Il montre que les ajustements effectués en cours d'exercice budgétaire ont été constamment défavorables aux dépenses de développement, excepté en 2017 et 2018 pour lesquelles dotations initiales et dépenses finales de développement représentent quasiment la même part respectivement du budget de référence initial et du budget de référence exécuté. Autrement dit, les ajustements en valeur à la baisse constatés sur le Graphique 56 pour les années 2017 et 2018 semblent plus s'expliquer par un ajustement à la baisse du budget général que par une éviction des dépenses de développement par d'autres dépenses. En revanche, pour toutes les autres années, les ajustements toujours défavorables aux dépenses de développement semblent s'expliquer par une réallocation des dépenses entre postes budgétaires.

Les graphiques suivants établissent ces mêmes comparaisons en distinguant chaque secteur.

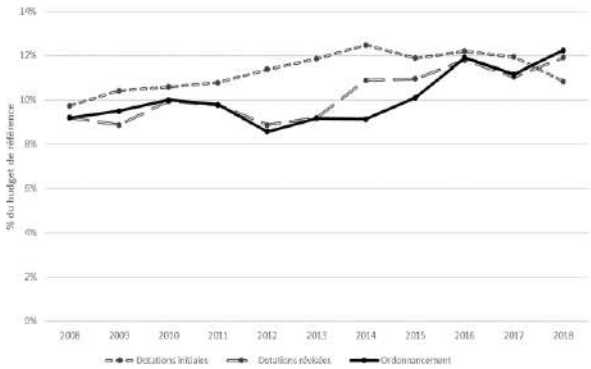
On peut remarquer que :

- Le moindre financement prévu des dépenses de développement constaté en 2014 concerne la santé et les dépenses sociales des autres secteurs mais pas l'éducation qui a, au contraire, bénéficié cette année-là d'un surplus de financements par rapport au budget voté.
- Les budgets votés de la santé et des dépenses sociales des autres secteurs sont systématiquement révisés à la baisse et sous exécutés, sauf en 2018 pour la santé (mais particulièrement pour les autres secteurs cette même année).
- Le secteur de l'éducation subit des ajustements à la baisse surtout en 2009, 2012 et dans une moindre mesure en 2015, mais bénéficie d'un effort supplémentaire en cours d'exercice en 2014 et depuis 2016.

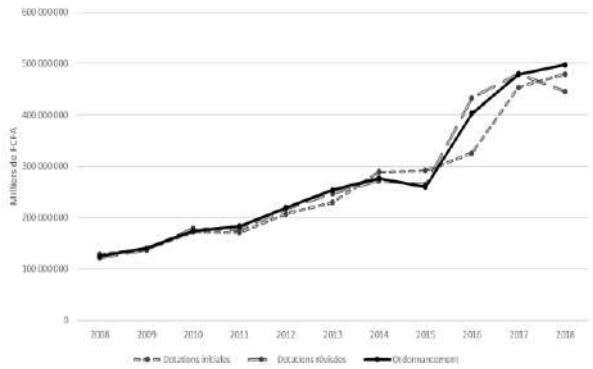
Graphique 58 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en milliers de FCFA



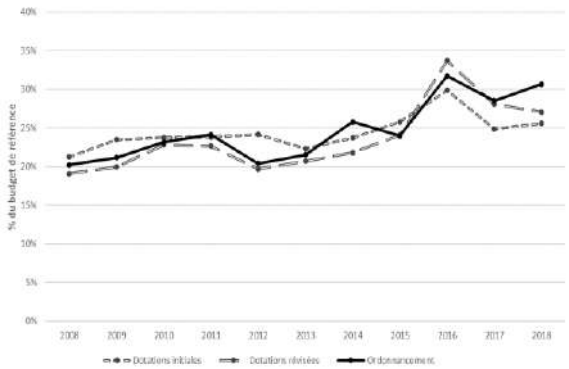
Graphique 59 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en % du budget de référence



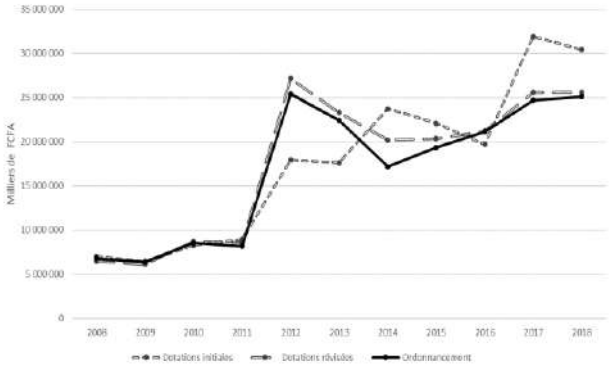
Graphique 60 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en milliers de FCFA



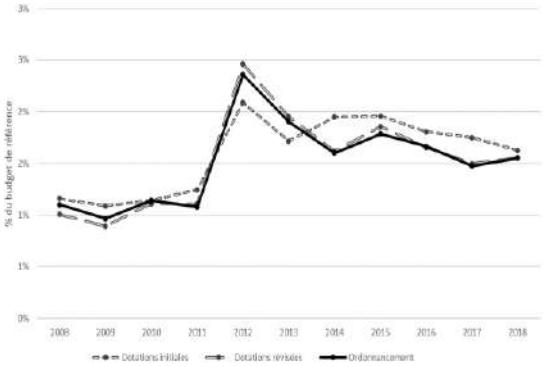
Graphique 61 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en % du budget de référence



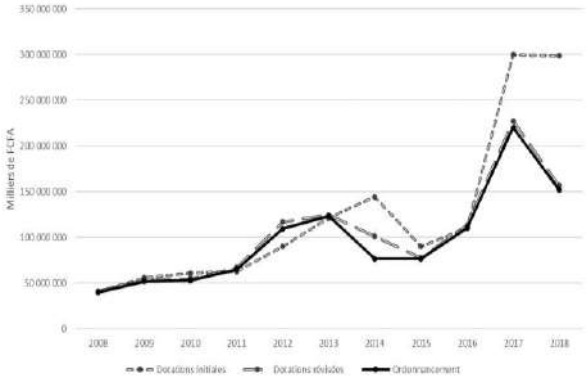
Graphique 62 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en milliers de FCFA



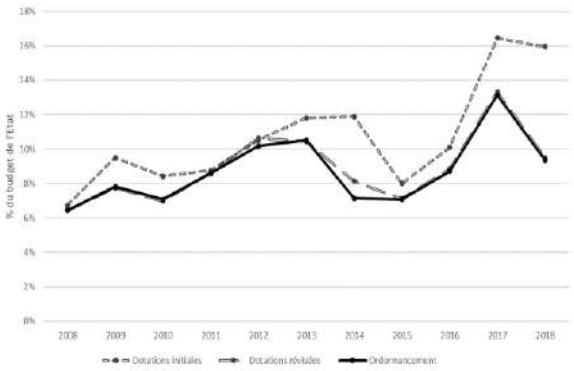
Graphique 63 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en % du budget de référence



Graphique 64 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en milliers de FCFA



Graphique 65 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de dvpmt des autres secteurs, en % du budget de référence



A.4 Comparaisons des différents types de dépenses au Burkina Faso

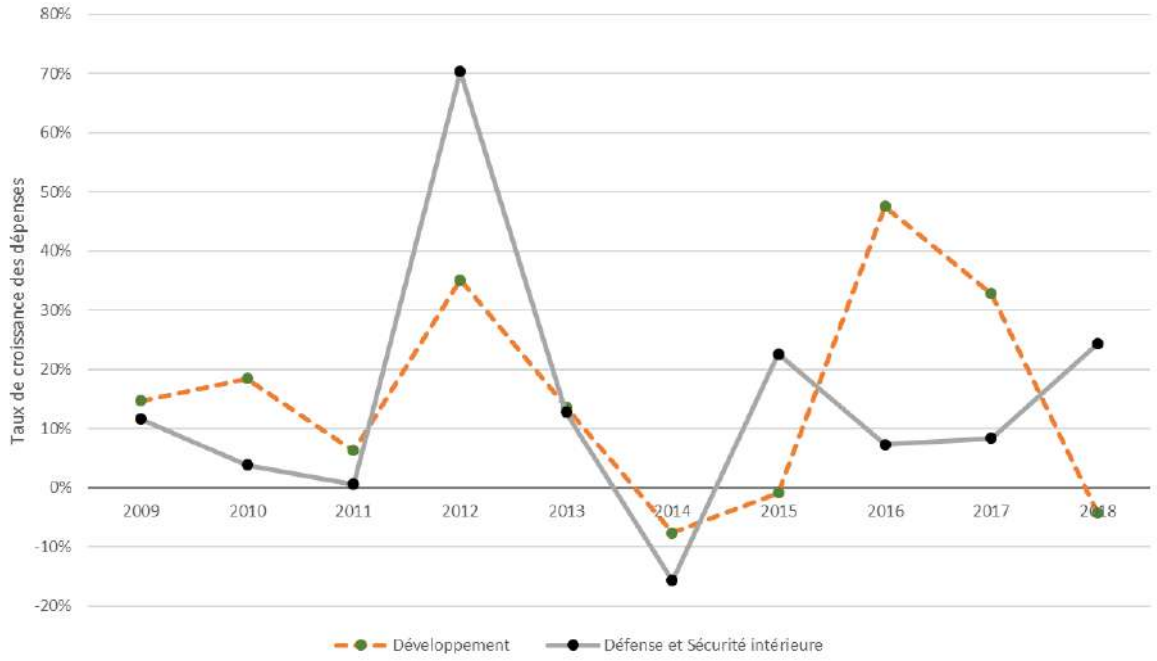
Comme indiqué plus haut, deux types d'analyse sont possibles pour détecter un possible effet d'éviction des dépenses de développement par celles liées à la sécurité : i) une comparaison de l'évolution des dépenses de sécurité et de développement ; ii) une comparaison des différentes étapes budgétaires qui peuvent révéler des changements de priorités sectorielles.

A.4.1 Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement

Le Graphique 66 ci-dessous permet de comparer les taux de croissance annuelle des dépenses de défense et sécurité et celles de développement. Comme mentionné plus haut, ces deux types de dépenses ont cru chaque année, excepté en 2014 pour les deux et en 2015 et 2018 pour les dépenses de développement. Il apparaît que :

- Le taux de croissance des dépenses de sécurité et défense est supérieur à celui des dépenses de développement en 2012, 2015 et 2018.
- 2018 est la seule année au cours de laquelle l'évolution des deux types de dépenses a été contraire.

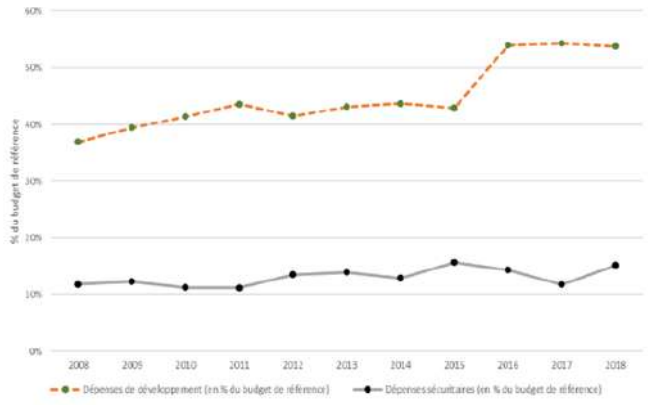
Graphique 66 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, croissance annuelle des dépenses en %



Les variations illustrées par le graphique ci-dessus peuvent être la conséquence des importantes variations du budget général (souvent à la hausse) sur la période. Comme mentionné plus haut, la comparaison de l'évolution des dépenses de défense et sécurité et celles de développement dans le but de détecter un possible effet d'éviction a plus d'intérêt lorsque cette évolution est rapportée à l'évolution du budget général29. Le Graphique 67 et le Graphique68 comparent les deux types de dépenses selon leur poids dans le budget de référence.

Le Graphique 67 ci-dessous reprend les courbes des Graphique 32 et Graphique 46, à savoir l'évolution du poids de chaque dépense dans le budget général.

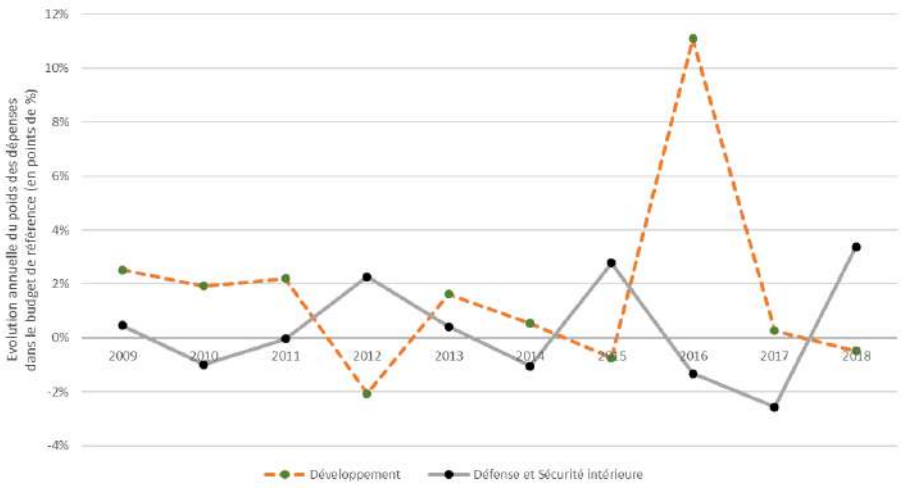
Graphique 67 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, en % du budget de référence



[29] Pour rappel, si la croissance des dépenses de sécurité est plus forte que celles des dépenses de développement, on peut estimer que les premières ont freiné la croissance des secondes. Si la conjoncture est inverse imposant une baisse des dépenses globales, un phénomène d'éviction sera subodoré si la baisse des dépenses de développement est supérieure à celle des dépenses de sécurité, la nécessité de préserver ces dernières ayant renforcé la baisse des dépenses consacrées au développement. La différence entre les deux variations peut être considérée comme une mesure de l'ampleur de l'effet d'éviction.

Le Graphique 68 ci-dessous indique quant à lui le taux de croissance de la part de chaque dépense dans le budget général.

Graphique 68 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence (en points de %)



S'il est difficile de tirer un enseignement du Graphique 67, la comparaison des évolution des parts de chaque dépense dans le budget général (Grphique 68) montre que ces parts ont des évolutions contraires pour 7 années sur 10 :

- La part des dépenses de défense et sécurité dans le budget général a augmenté alors que celle des dépenses de développement a diminué en 2012, 2015 et 2018.
- La part des dépenses de défense et sécurité dans le budget général a diminué alors que celle des dépenses de développement a augmenté en 2010, 2014, 2016 et 2017.

La visualisation de ces deux courbes laisse penser qu'elles évoluent quasi-systématiquement en sens opposé. Associée au fait que les dépenses de ces deux secteurs constituent près de 60% des dépenses globales (selon les années), on peut suspecter une corrélation entre leur évolution pour les sept années mentionnées ci-dessus. L'existence d'un effet d'éviction des dépenses de développement par celles de sécurité et défense est ainsi envisageable pour les années 2012, 2015 et 2018. .

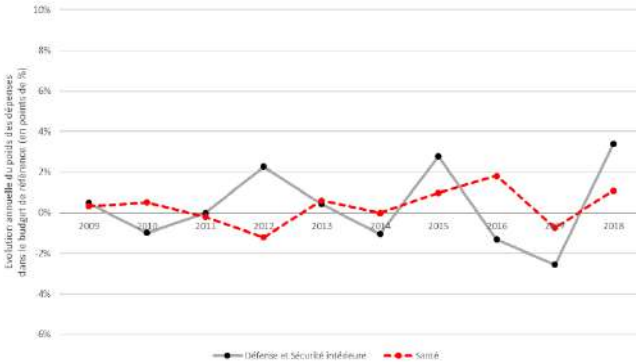
Intéressons-nous ci-dessous aux effets sur les secteurs qui composent la sécurité/défense et le développement pour voir si une ou des corrélations pourrai(en)t exister entre les dépenses de sécurité/défense et chacun des secteurs de développement.

Les 4 graphiques ci-dessous montrent que :

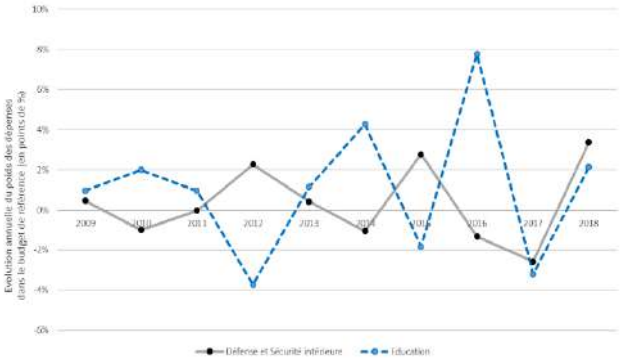
- La part du budget de référence consacrée à la santé et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire en 2010, 2012 et 2016.
- La part du budget de référence consacrée à l'éducation et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire en 2010, 2012, 2014, 2015 et 2016. L'éducation est le secteur dont l'évolution est la plus opposée à celle des dépenses de sécurité et de défense (5 années sur 10). Il est aussi celui pour lequel les variations sont les plus fortes (ce qui est lié au fait que la part du secteur de l'éducation dans le budget général est la plus élevée).

- La part du budget de référence consacrée à la protection sociale et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire en 2009, 2010 et 2013.
- La part du budget de référence consacrée aux dépenses sociales des autres secteurs et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire en 2016, 2017 et 2018. La différence pour ces trois années est particulièrement élevée.

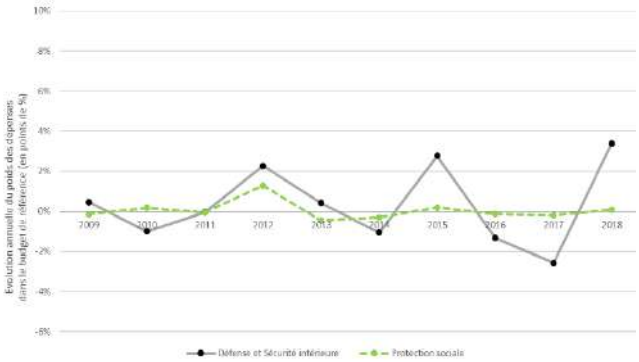
Graphique 69 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de santé dans le budget de référence (en points de %)



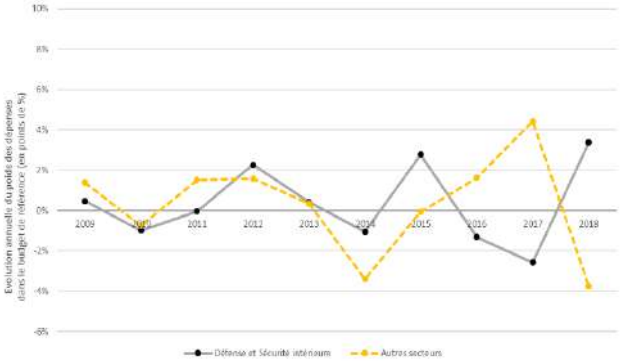
Graphique 71 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et d'éducation dans le budget de référence (en points de %)



Graphique 70 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de protection sociale dans le budget de référence (en points de %)



Graphique 72 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement des autres secteurs dans le budget de référence (en points de %)



Si l'on considère les années 2012, 2015 et 2018 pour lesquelles l'existence d'un effet d'éviction est envisageable, il apparaît que ce possible effet concernerait :

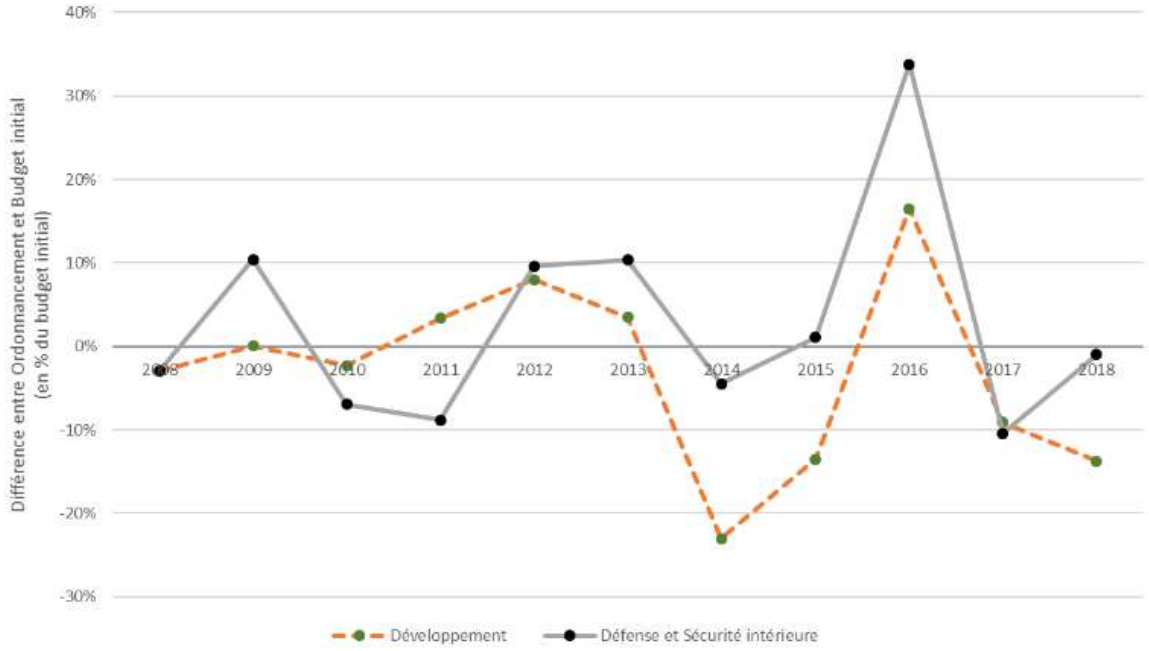
- La santé et l'éducation en 2012
- L'éducation en 2015
- Les dépenses sociales des autres secteurs de développement en 2018.

A.4.2 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses de défense/sécurité et celles de développement

Le Graphique 73 indique le caractère favorable ou défavorable de l'évolution de la part de chaque secteur (sécurité et développement) dans le budget de référence entre le budget initial et son exécution et permet de comparer si ces évolutions vont dans le même sens ou non.

Il apparaît que seules 2011 et 2015 ont vu les parts de la sécurité et du développement évoluer dans un sens différent : favorables pour les dépenses de développement et défavorables pour celles de sécurité/défense en 2011, et l'inverse pour 2015.

Graphique 73 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial



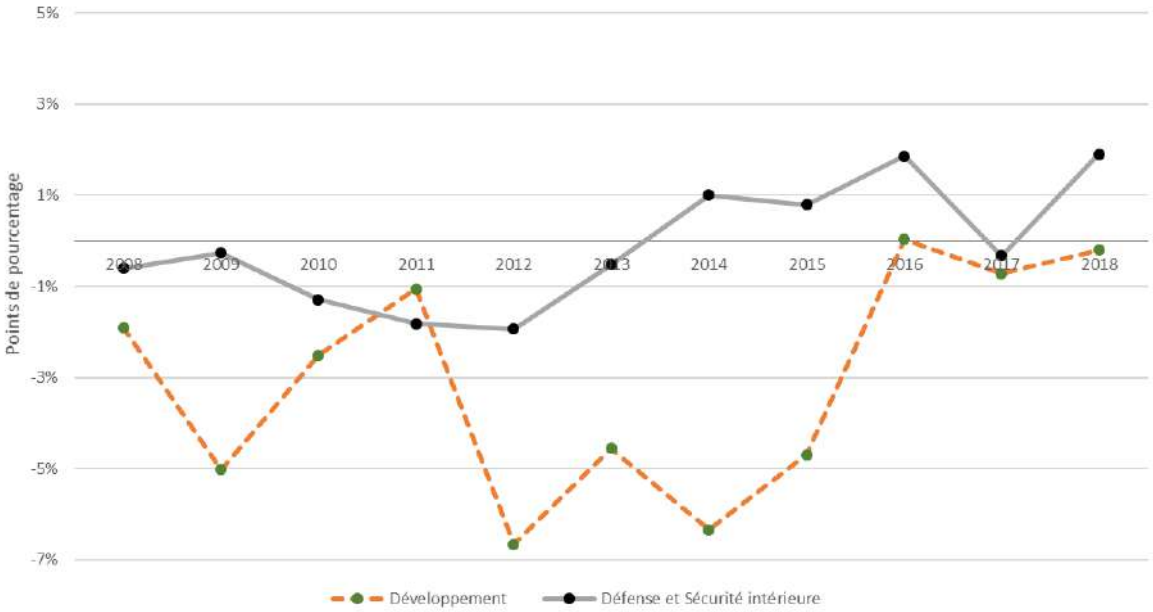
Plus intéressante est la même comparaison mais rapportée au budget de référence. Les graphiques ci-dessous indiquent l'écart entre la part des dépenses d'un secteur dans les dépenses ordonnancées du budget de référence et la part de ce secteur dans le budget initial de référence. Autrement dit, pour un secteur donné, ils montrent l'évolution du poids du secteur dans le budget de référence entre le budget initial et les ordonnancements. Il permet de voir si ce poids a augmenté en cours d'exercice ou s'il a diminué. Une augmentation signifie que l'Etat a accordé plus d'importance à ce secteur que prévu, une diminution indique l'inverse. Une évolution contraire entre deux secteurs peut indiquer un changement de priorité gouvernementale, et donc potentiellement un effet d'éviction entre ces secteurs (il peut aussi indiquer un problème de décaissement dans un secteur en particulier).

Le Graphique 74 considère l'ensemble des secteurs de développement. On observe une évolution contraire du poids des dépenses de développement (tous secteurs) et des dépenses de défense/sécurité dans le budget de référence en 2014, 2015 et 2018. Pour ces trois années, les dépenses de sécurité/défense ont bénéficié d'une allocation budgétaire plus forte que prévue tandis que la part des dépenses de développement a diminué, ce qui pourrait laisser penser à des arbitrages budgétaires entre ces secteurs ces trois années.

Notons que nous retrouvons ici deux des trois années pour lesquelles l'existence d'un effet d'éviction est suspectée par l'analyse complémentaire de la partie précédente (A.4.1) basée sur la comparaison de l'évolution annuelle des dépenses effective de défense/sécurité et de développement, à savoir 2015 et 2018.

Enfin, parmi les huit années restantes, l'arbitrage a été systématiquement moins favorable (ou plus défavorable) aux dépenses de développement sauf en 2011.

Graphique 74 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de l'Etat entre le budget initial et les ordonnancements (en points de pourcentages)

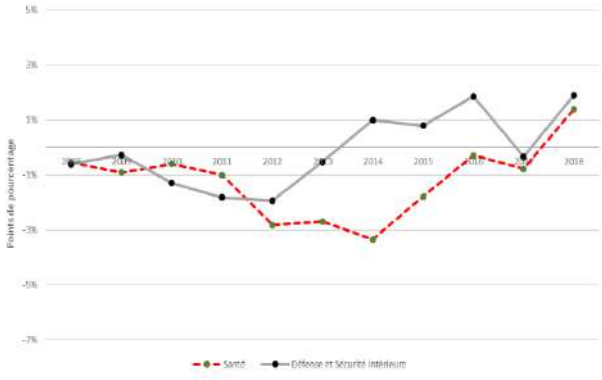


Les 4 graphiques ci-dessous détaillent l'analyse précédente pour chaque secteur de développement. Les réajustements budgétaires des dépenses de défense/sécurité sont opposés aux réajustements des dépenses :

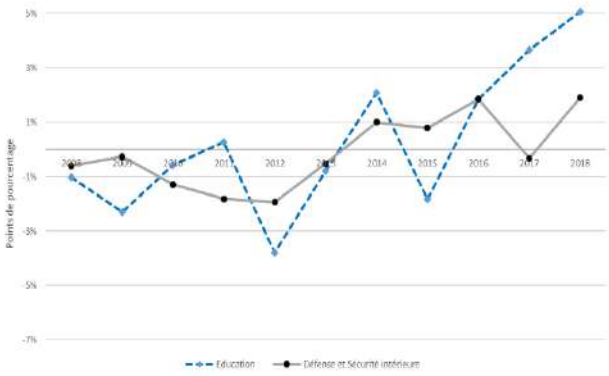
- de santé en 2014, 2015 et 2016
- d'éducation en 2011, 2015 et 2017
- des autres secteurs depuis 2014 avec un écart important en 2014, 2017 et 2018.

Pour chacun de ces trois secteurs, des arbitrages avec les secteurs de la défense et de la sécurité ont pu avoir lieu lors des exercices budgétaires des années identifiées.

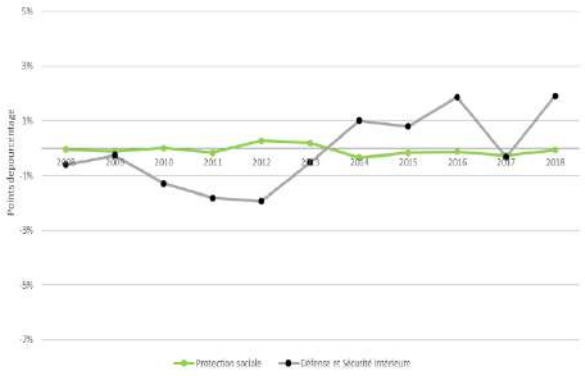
Graphique 75 : Différence entre la part de la santé et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



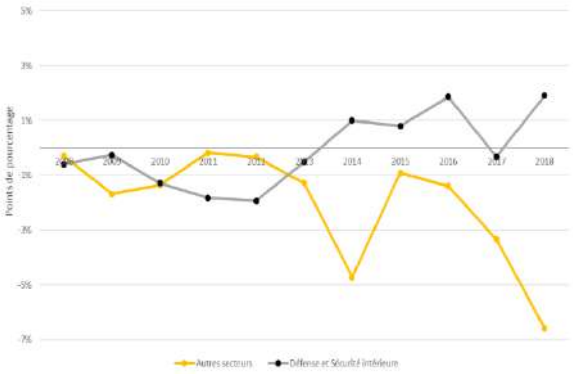
Graphique 76 : Différence entre la part de l'éducation et la défense et la sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



Graphique 77 : Différence entre la part de la protection sociale et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



Graphique 78 : Différence entre la part des autres secteurs de développement et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



Si l'on considère les années 2014, 2015 et 2018 pour lesquelles il est envisageable de penser que des arbitrages budgétaires ont pu avoir lieu entre dépenses de défense et sécurité et dépenses de développement dans un sens défavorable aux secondes, il apparaît que ce possible effet concernerait :

- La santé et les dépenses sociales des autres secteurs de développement en 2014
- Tous les secteurs de développement en 2015.
- Les dépenses sociales des autres secteurs de développement en 2018.

A.4.3 Synthèse par année

Le Tableau 17 ci-dessous synthétise les éléments de comparaison de l'évolution des dépenses de sécurité et défense avec l'évolution des dépenses de développement formulés pour le Burkina Faso.

Il se lit de la manière suivante :

- ***Comparaison du sens de l'évolution des dépenses de développement et de celles des dépenses sécuritaires*** :
  - Un signe « - » indique une ***évolution contraire et défavorable*** du secteur concerné avec le secteur de la défense et de la sécurité,
  - Un signe « + » indique l'inverse.
  - Un « rond » indique que le ***sens*** de l'évolution des dépenses du secteur de développement concerné est le ***même*** que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens ***moins favorable ou plus défavorable pour le secteur de développement.***
  - L'absence de signe signifie que le sens de l'évolution des dépenses du secteur de développement concerné est le même que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens plus favorable ou moins défavorable pour le secteur de développement.
- ***Intensité de la différence d'évolution***. Un surlignage jaune indique :
  - Un écart supérieur à 20 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la croissance annuelle des dépenses de développement (ou de ses composantes sectorielles) et la croissance annuelle des dépenses sécuritaires (colonne 2).

- Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la variation du poids dans le budget de référence des dépenses du secteur de développement considéré et la variation du poids dans le budget de référence des dépenses sécuritaires (colonne 3).
- Un écart supérieur à 20 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la variation annuelle des dépenses ordonnancées et les dépenses initiales du secteur de développement considéré, et la variation annuelle des dépenses ordonnancées et les dépenses sécuritaires initiales (colonne 4).
- Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre (colonne 5) :
  - la variation du poids dans le budget de référence du secteur de développement considéré entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.
  - et la variation du poids dans le budget de référence des dépenses sécuritaires entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.

Une attention particulière doit être ainsi portée aux cases marquées d'un signe négatif, en particulier celles surlignées en jaune. Ces dernières indiquent en effet une évolution contraire et importante des dépenses de développement et de défense/sécurité. Les situations relatives à ces cases sont donc plus susceptibles que les autres d'être liées à un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de défense et sécurité.

Dans une moindre mesure, un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires est également suspecté lorsqu'une case est marquée d'un rond et surlignées en jaune. Celles marquées d'un rond mais surlignées en blanc reflètent des situations où les dépenses sécuritaires augmentent un peu plus vite (ou diminuent un peu moins vite) que celles de développement mais un écart trop faible entre les dynamiques des deux secteurs ne constitue pas un élément de forte suspicion.

Tableau 17 : Synthèse Burkina Faso

		Comparaison de l'évolution des dépenses de défense et sécurité avec l'évolution des dépenses de développement			
		Ordonnancements		Arbitrages budgétaires annuels	
		Taux de croissance opposés		Taux de croissance opposés	
		du montant des ordonnancements	du poids dans le budget de référence	des ordonnancements par rapport aux budgets initiaux de chaque secteur	du poids de l'ordonnancement dans le budget de référence par rapport au poids du budget initial dans le budget de référence
2008	**Développement**			o	o
	Santé			o	
	Education				o
	Protection sociale			o	
	Autres secteurs				
2009	**Développement**			o	o
	Santé	o	o	o	o
	Education			o	o
	Protection sociale	–	–		
	Autres secteurs			–	o
2010	**Développement**		**+**		o
	Santé		+		
	Education		+	+	
	Protection sociale		+	+	
	Autres secteurs	o		o	o
2011	**Développement**			**+**	
	Santé	–	o		
	Education			+	
	Protection sociale	–			
	Autres secteurs			+	
2012	**Développement**	o	**–**	o	o
	Santé	o	–	–	o
	Education	o	–	o	o
	Protection sociale		o		
	Autres secteurs	o	o		
2013	**Développement**			o	o
	Santé			–	o
	Education				o
	Protection sociale	–	–		
	Autres secteurs		o		o
2014	**Développement**		**+**	o	–
	Santé			o	–
	Education	+	+		
	Protection sociale	o		o	
	Autres secteurs	o	o	o	–
2015	**Développement**	–	–	–	–
	Santé		o	–	–
	Education	–	–	–	–
	Protection sociale		o	–	
	Autres secteurs		–	–	–
2016	**Développement**		**+**	o	o
	Santé		+	o	
	Education		+	o	
	Protection sociale			o	
	Autres secteurs		+	o	–
2017	**Développement**		**+**		o
	Santé			o	o
	Education		o	+	
	Protection sociale			o	
	Autres secteurs		+	o	o
2018	**Développement**	–	–	o	
	Santé	o	o	o	o
	Education	o	o	+	
	Protection sociale	o	o	o	
	Autres secteurs	–	–	o	–

Comme mentionné plus haut, l'observation de variations contraires du poids de deux secteurs dans le budget de référence semblent plus encline à détecter un possible effet de substitution que celle d'une variation contraire entre le montant des dépenses de ces secteurs. C'est pourquoi nous attachons plus d'importance à l'analyse des 3e et 5e colonnes du tableau 17.

S'il ne s'agit à ce stade que d'essayer de détecter de possibles corrélations entre les deux types de dépenses analysées dans ce rapport (le rapport 3 tentera quant à lui de révéler économétriquement les liens qui pourraient exister), ce qui suit résume pour chacune des années de la période les éléments d'analyse les plus importants (les secteurs de développement pour lesquels une évolution des dépenses pourrait être liée à celle des dépenses de défense et sécurité sont mentionnés en gras) :

- 2008 – 2018.
  - La concentration de cases surlignées en jaune est plus importante dans la seconde moitié de la période.
  - Un cinquième des cases est associée à un signe négatif.

- 2008. Aucun lien ne peut être établi entre l'évolution des deux types de dépenses à partir des informations disponibles.

- 2009
  - Une très légère baisse du poids des dépenses de **protection sociale** dans le budget de référence concorde avec une légère hausse du poids des dépenses de défense et sécurité.
  - L'évolution contraire des arbitrages budgétaires entre les dépenses de défense et sécurité et les dépenses sociales des autres secteurs ne se traduit en revanche pas par une variation contraire du poids de chacun.

- 2010
  - Le poids des dépenses de **développement** dans le budget de référence a légèrement augmenté en 2010 par rapport à l'année précédente tandis que celui des dépenses de défense et sécurité a légèrement diminué. Cet effet favorable au développement concerne la **santé**, **l'éducation** et la **protection sociale**.
  - Si les budgets de l'éducation et de la protection sociale ont bénéficié de réallocations légèrement favorables au cours de l'exercice budgétaire, au contraire des dépenses de défense et sécurité pour lesquelles la réallocation a été défavorable, ces réallocations ne se traduisent pas par des variations opposées de poids de ces secteurs dans le budget de référence entre budget voté et ordonnancements.

- 2011
  - Le Burkina Faso connaît une flambée de violences en 2011 en raison d'émeutes mais celles-ci n'ont pas un impact positif immédiat et important sur le budget de la défense et de la sécurité qui n'augmente que de 1% par rapport à l'année 2010 (avec une hausse de 5% pour la défense mais une baisse de 11% pour la sécurité intérieure). Les dépenses de développement augmentent de 6% en 2011, rendant difficile la mise en évidence d'un effet de substitution entre ces types de dépenses. On constate cependant une forte différence entre le budget voté et les ordonnancements des dépenses de sécurité intérieure, dans un sens défavorable à celles-ci (-28%) mais qui ne se traduit que par une très légère diminution du poids de ce secteur dans

le budget de référence en cours d'exercice budgétaire, tandis que ce poids reste quasiment inchangé pour les quatre secteurs de développement. Ces observations ne plaident pas en faveur d'un effet de substitution en 2011.

- 2012
  - L'année 2012 est intéressante à étudier en raison de la forte augmentation des dépenses de sécurité intérieure (+211% !) et dans une moindre mesure de défense (+29%). On constate que ces hausses interviennent juste après la forte augmentation d'évènements violents internes au Burkina Faso[30], mais également dans un contexte de fort accroissement du budget de référence (+42%) dont la plupart des secteurs ont profité, y compris ceux de développement (+35%).
  - Si les dépenses de défense et sécurité et celles de développement ont augmenté dans des proportions importantes (respectivement +70% et +35%), nous observons une redistribution du poids de chacun dans le budget de référence par rapport à l'année passée : +2,3 points de % pour les premières contre -2,1 points de % pour les secondes. Cette forme possible de substitution concerne la santé (-1,2 points de %) et l'éducation (-3,7 points de %).
  - Si les ajustements budgétaires en cours d'année ont bénéficié à tous les secteurs étudiés ici, à l'exception de la santé (-6% entre le budget voté et les ordonnancements), le poids dans les dépenses ordonnancées du budget de référence a baissé pour tous par rapport à ce qu'il était dans le budget initial (-2 points de % pour la défense et sécurité, - 7 points de % pour le développement).

- 2013
  - Les dépenses de défense et sécurité et celles de développement ont augmenté en 2013 dans des proportions proches (+9% contre +14%). Cette augmentation concerne tous les secteurs sauf la sécurité intérieure dont le budget stagne (mais celui-ci avait bénéficié d'une forte hausse l'année précédente) et la protection sociale (-23%) dont les variations relatives sont potentiellement accentuées en raison de la valeur relativement faible du budget de ce secteur.
  - Les corrélations entre secteurs ne sont pas évidentes.

- 2014
  - Les budgets de défense et sécurité et de développement diminuent en 2014 (respectivement -16% et - 8%), suivant la tendance du budget général (-9%). La plus forte baisse concerne les dépenses sociales des autres secteurs (-38%). Seules les dépenses d'éducation connaissent une hausse (+9%).
  - Ces mouvements redistribuent le poids de chaque secteur dans le budget de référence : à la baisse pour les dépenses de défense et sécurité (-1,1 points de %) mais à la hausse pour les dépenses de développement (+0,5 points de %, avec notamment +4,3 points de % pour l'éducation et -3,4 points de % pour les autres secteurs de développement).
  - Cette variation opposée du poids de ces secteurs dans le budget de référence pourrait s'apparenter à une substitution entre défense/sécurité et développement favorable à l'éducation. Cependant, l'analyse des révisions budgétaires en cours d'année montrent que si les dépenses finales de défense et sécurité sont légèrement moindres que prévu initialement (-4%), l'exécution des dépenses des secteurs de développement est particulièrement basse : -

[30] Ces hausses sont probablement liées à une augmentation des rémunérations de la police suite aux remous sociaux de 2011

23% par rapport aux dotations initiales pour l'ensemble du développement (-35% pour la santé, -4% pour l'éducation, -28% pour la protection sociale et -47% pour les autres secteurs de développement). Une partie importante de cette sous-exécution est liée à une révision budgétaire dont les arbitrages intervenus en cours d'année ont plutôt privilégié la défense au détriment de la santé et des autres secteurs de développement dont le poids dans le budget de référence a baissé entre le budget initial et les dotations révisées puis les ordonnancements :

  - -0,3 point de % seulement pour la défense et sécurité entre dotations initiales et révisées et +1 point de % entre dotations initiales et ordonnancement,

  contre :

  - -1,6 points de % pour la santé entre dotations initiales et révisées et -2,4 point de % entre dotations initiales et ordonnancement,
  - -3,7 points de % pour les dépenses sociales des autres secteurs entre dotations initiales et révisées et -4,7 point de % entre dotations initiales et ordonnancement.

- Au final, deux effets s'opposent en 2014 : d'un côté les budgets initiaux semblent avoir privilégié le développement au détriment des secteurs sécuritaires, mais les réallocations budgétaires intervenues en cours d'année (en parallèle d'évènements sécuritaires internes au Burkina Faso) ont nettement redistribué les priorités gouvernementales au détriment de la **santé** et des dépenses sociales des **autres secteurs de développement.**

- **2015**
  - La hausse importante des dépenses de défense et sécurité observée en 2015 (+23% par rapport à 2014) est quasiment imputable en totalité à l'augmentation des dépenses de sécurité intérieure (+53%). On peut noter que cette hausse intervient dans un contexte sécuritaire dégradé : l'année 2015 est marquée par des émeutes et un coup d'Etat qui font suite à un pic de protestations survenu l'année précédente.
  - Cette hausse est notable alors que le budget de référence a stagné (+1%), ce qui a mécaniquement eu comme conséquence de voir le poids des dépenses de défense et sécurité dans le budget de référence s'accroître (+2,8 points de %).
  - Cette hausse ne s'est pas accompagnée d'une baisse significative des dépenses de développement (-1%), même s'il faut remarquer que chaque secteur composant le développement a connu des évolutions contrastées.
  - En revanche, il est intéressant de noter qu'entre les dotations budgétaires initiales et les ordonnancements, défense et sécurité ont peu évolué (bien que les dotations avaient été cependant révisées à la hausse) alors que les dépenses de développement ont été significativement amputées (-10% entre les dotations initiales et révisées, et un écart de -4% entre les dotations révisées et l'exécution). Il y a là les manifestations d'un arbitrage favorable aux dépenses de défense et sécurité et défavorable aux dépenses de **développement (tous secteurs)**, et donc peut-être un effet d'éviction des premières sur les secondes permettant de financer l'augmentation prévue des dépenses de défense et sécurité.

- **2016**
  - L'accroissement important du budget de référence burkinabé en 2016 (+17%) a profité aux secteurs de la défense et la sécurité mais surtout à ceux du développement (+48%).

- Si ces augmentations différenciées ont modifié le poids de chacun dans le budget de référence, en faveur du développement et en légère défaveur de la défense et sécurité, il n'y a pas d'évidence de l'éviction d'un secteur par un autre.

- 2017
  - La forte croissance économique du Burkina Faso en 2017 (+11% en terme nominal) se traduit par une augmentation d'un tiers du budget. A l'instar de 2016, cette hausse bénéficie d'abord au développement (+33%), et dans une moindre mesure aux dépenses de défense et sécurité (+8%).
  - La hausse du nombre d'évènements à caractère terroriste qui touche le Burkina Faso depuis 2016 peut expliquer la forte hausse des dépenses de sécurité intérieure (+20%) tandis que celle de défense diminuent (-6%).
  - Les dotations initialement octroyées à la défense et la sécurité étaient prévues en baisse par rapport à 2015 mais ont été révisées telles que les dépenses ordonnancées sont largement supérieures aux prévisions, le poids dans le budget de référence augmentant ainsi in fine de 2 points de %. Il en va de même pour les dotations pour le développement avec des dotations révisées et des dépenses finales supérieures aux dotations initiales mais avec néanmoins une exécution moindre que ce que prévoyait le budget rectificatif si bien que le poids du développement dans le budget de référence est stable entre budget initial et ordonnancement.
  - Il semble que les évolutions des dépenses de chaque secteur en 2017 par rapport à 2016 et les réallocations budgétaires au cours de l'année 2017 (intervenues entre l'adoption du budget initial et les ordonnancements) reflètent plutôt des redistributions entre défense et sécurité d'un côté, et entre les secteurs de développement de l'autre. Un effet d'éviction entre défense/sécurité et développement n'est pas évident.

- 2018
  - Les éléments développés plus haut dans les parties A.2 et A.3 mentionnent souvent l'année 2018, notamment en raison de la forte augmentation des dépenses de défense et sécurité (+24%) alors que le budget général et les dépenses de développement diminuent (respectivement -3% et -4%).
  - La hausse des dépenses sécuritaires s'explique par le fort accroissement des dépenses militaires (+49%) tandis que les dépenses de sécurité intérieure diminuent (-11%). La pression croissante du terrorisme au Burkina Faso est probablement un facteur explicatif majeur de ces mouvements budgétaires.
  - La légère diminution des dépenses de développement est entièrement imputable à la forte baisse des dépenses sociales des autres secteurs (-31%). Les réallocations budgétaires intervenues entre l'adoption du budget et les ordonnancements ont d'ailleurs très majoritairement concerné ces dépenses (-49%).
  - La concomitance d'une forte augmentation des dépenses militaires et la forte baisse des dépenses sociales des autres secteurs peut laisser penser qu'un effet d'éviction pourrait avoir eu lieu entre ces deux secteurs.

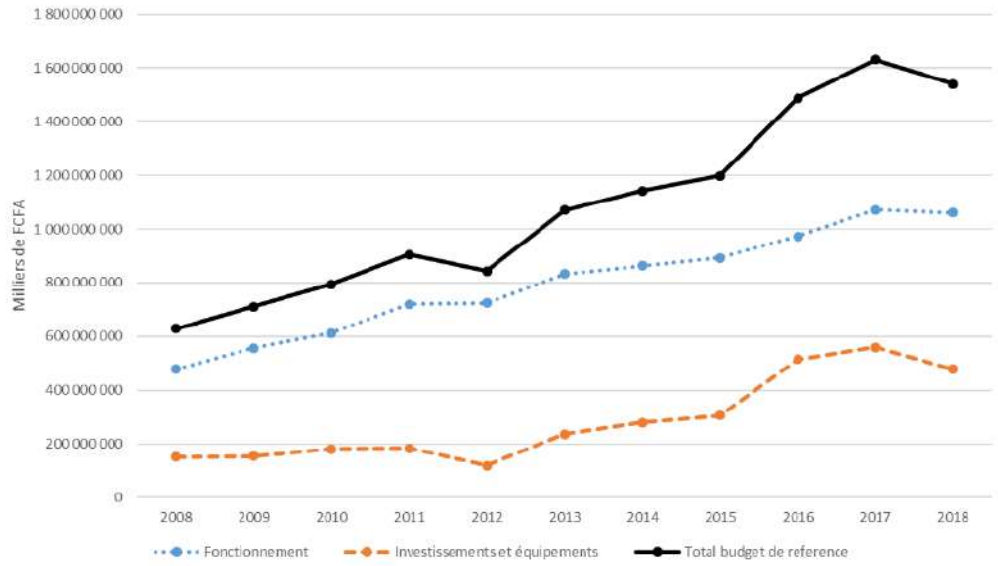
B Mali

B.1 Évolution du budget de référence

Evolution. Le budget de référence malien a connu une forte croissance entre 2008 et 2018. Les dépenses effectives ont crû au rythme annuel moyen de plus de 9%.

Cette croissance a été particulièrement forte en 2013 et 2016. Seules 2012 (année de troubles politiques et sécuritaires importants associés à une réduction des financements extérieurs) et 2018 ont vu les dépenses finales de l'État diminuer (d'après FMI (2019b), « *la forte chute des recettes en 2018 a mis en lumière des faiblesses et des dysfonctionnements dans la collecte des impôts directs et indirects* »).

Graphique 79 : Budget de référence du Mali, en milliers de FCFA



Facteurs d'évolution. La hausse significative des dépenses ordonnancées du budget de référence est liée au niveau plutôt élevé de la croissance économique sur la période malgré l'instabilité : le PIB en termes réels a crû à un rythme annuel moyen de 4,4% sur la période (8,1% en termes courants)[31], avec cependant une contraction du PIB par habitant de -4% en 2012 et de -1% en 2013 (exprimé en termes constants). La baisse du budget de 2018 vient cependant casser cette dynamique générale[32]. L'UNESCO (2018) estime que « *l'accroissement constaté dans les ressources publiques totales résulterait d'un accroissement plus important des ressources internes* » lui-même « *porté plus par la croissance économique. En effet, la capacité de l'État à prélever des ressources sur l'économie n'a pas beaucoup évolué sur la période* [2005-2015]». Le montant des recettes de l'Etat a fortement augmenté depuis 2008, avec cependant une baisse significative en 2018. Pour le FMI (2019b), « *la forte chute des recettes*

[31] Source : Banque mondiale

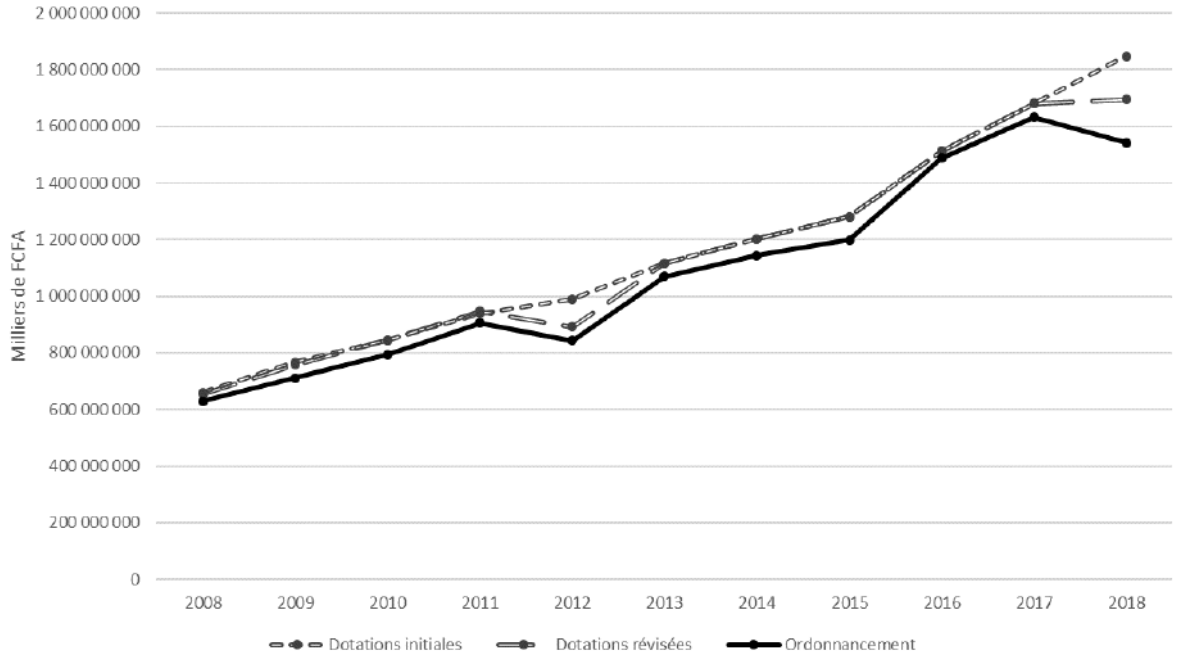
[32] Le Premier Ministre Boubou Cissé estime que « *de 2014 à 2018, nous avons amélioré chaque année nos recettes budgétaires d'une centaine de milliards de francs CFA. En 2018, nous avons connu un accident de parcours. Bien sûr, l'insécurité a gagné le centre du pays et a fortement contribué à l'augmentation de la fraude, comme le prouve la diminution statistique de nos importations. Le fléchissement de l'économie y a contribué aussi, l'élection présidentielle ayant créé un climat d'expectative* » (Interview dans Jeune Afrique, 19 avril 2019).

en 2018 a mis en lumière des faiblesses et des dysfonctionnements dans la collecte des impôts directs et indirects ». « *Cette contre-performance* [de l'administration fiscale et douanière] *est en discordance avec l'amélioration régulière du recouvrement des recettes depuis le lancement du programme. Les autorités maliennes ont identifié des causes temporaires et structurelles. Les facteurs temporaires incluent un ralentissement de l'activité dans les secteurs secondaire et tertiaire et une augmentation de l'indiscipline fiscale à l'approche de l'élection présidentielle ainsi que les pertes dues à la hausse des prix des carburants sur les marchés internationaux. Parmi les problèmes structurels figurent l'accroissement de la fraude associée à la montée de l'insécurité et aux attaques terroristes récurrentes, les défaillances organisationnelles et le manque d'efficience de la gestion. Les autorités ont compensé l'impact sur l'équilibre budgétaire en réduisant notablement les dépenses publiques* » (FMI, 2018a).

Démographie. La démographie est restée dynamique avec un taux de croissance annuelle moyen de 3,1% entre 2008 et 2018, établissant ainsi la croissance économique annuelle moyenne par habitant à 1,3% en termes réels et 4,9% en termes courants.

Répartition par type de dépenses. Les dépenses de fonctionnement représentent en moyenne les trois quarts des dépenses totales de la période. Celles-ci ont crû de façon continue au rythme annuel moyen de 8%. Les dépenses d'investissement et d'équipement ont augmenté dans des mêmes proportions légèrement supérieures (12%) mais de façon plus fluctuante : 2012 et 2018 ont connu des baisses significatives de ces dépenses (respectivement -35% et -15%). Leur part dans le budget de référence a cependant tendanciellement augmenté passant de 20% en 2011 à 31% en 2018[33].

Graphique 80 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de l'Etat malien (budget de référence), en milliers de FCFA



[33] « Celles-ci ont été réorientées vers des infrastructures et des filières porteuses » d'après le Premier Ministre Boubou Cissé (Interview dans Jeune Afrique, 19 avril 2019).

Dotations et ordonnancements. Le Graphique 80 nous indique que les dépenses ordonnancées du budget de référence malien sont relativement proches des prévisions initiales, excepté en 2012 et 2018 où elles sont significativement inférieures.

Sources de financement du budget de l'Etat[34]. Les recettes ont représenté en moyenne les trois quarts des sources de financement de l'Etat, les dons 10%, les financements extérieurs (hors dons) et les emprunts intérieurs[35] 14%. Les dons ont connu une forte baisse en 2012 du fait de l'actualité politique et leur part est relativement faible sur les trois dernières années de la période (7%). Dans le même temps, le recours à des emprunts extérieurs et intérieurs a augmenté ces dernières années ; les financements extérieurs (hors dons) et les emprunts intérieurs représentaient près d'un cinquième des financements de l'Etat en 2016 et 2018[36].

B.2 Analyse descriptive des données de dépenses sécuritaires collectées

B.2.1 Ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure

B.2.1.1 Évolution de la situation sécuritaire au Mali

Les graphiques ci-dessous représentent les données publiques fournies par ACLED sur les différents types de chocs sécuritaires[37] au Mali depuis 2007. Ces données expriment le nombre d'évènements et le nombre de décès liés à chacun de ces types de chocs.

Sans surprise, les deux graphiques montrent une augmentation de tous les types de violences à partir de 2012, en particulier les affrontements militaires dont le nombre de victimes est le plus élevé des différents types de chocs. Si le nord-est du Mali est confronté dès 2010 à une rébellion indépendantiste touarègue, la violence s'accroît particulièrement à partir de 2012 avec une perte de souveraineté de l'Etat sur une partie importante du territoire malien. 2012 a été le théâtre d'un coup d'Etat militaire engendrant ainsi une instabilité politique profitant aux groupes armés favorables à l'autodétermination et aux groupes armés islamistes dans le Nord du Pays. 2013 a été marquée par une hausse des évènements sécuritaires et l'intensification de forces militaires internationales dans le conflit malien. D'une grande complexité, le conflit malien s'enlise alors, maintenant l'insécurité à un niveau élevé. Celle-ci a connu une importante augmentation à partir de 2017 où les batailles armées, les attentats et la violence contre les civils se sont accrus fortement. Aujourd'hui, les violences faites aux civils et les batailles armées sont les deux types de chocs sécuritaires les plus fréquents et entrainant le plus de décès.

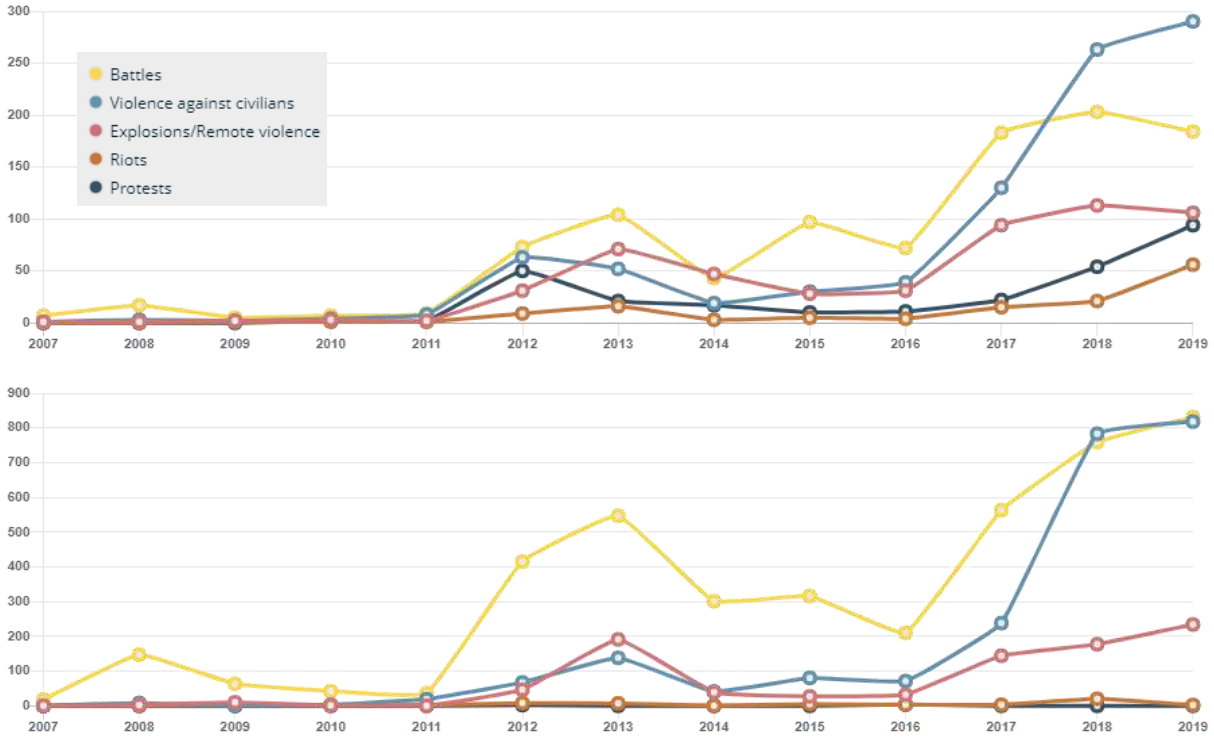
[34] Pour rappel, ce rapport considère non pas le budget de l'Etat mais le budget de référence qui exclut notamment les dépenses sur financements extérieurs pour mieux apprécier les arbitrages budgétaires entre secteurs. Il est néanmoins intéressant d'examiner dans quelle mesure l'Etat recourt au déficit pour financer son budget total afin de mieux comprendre dans quel contexte celui-ci est élaboré.

[35] Le financement intérieur net à l'État est défini par le FMI comme « *la somme (i) la variation de la position nette du gouvernement (différence entre les créances et les dettes) vis-à-vis de la banque centrale et des banques commerciales et (ii) des financements de l'État à travers l'émission (nette de remboursements) de titres à des personnes physiques ou morales en dehors du système bancaire ou aux banques non-résidentes domiciliées dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)* ».

[36] Sources : FMI et calculs des auteurs

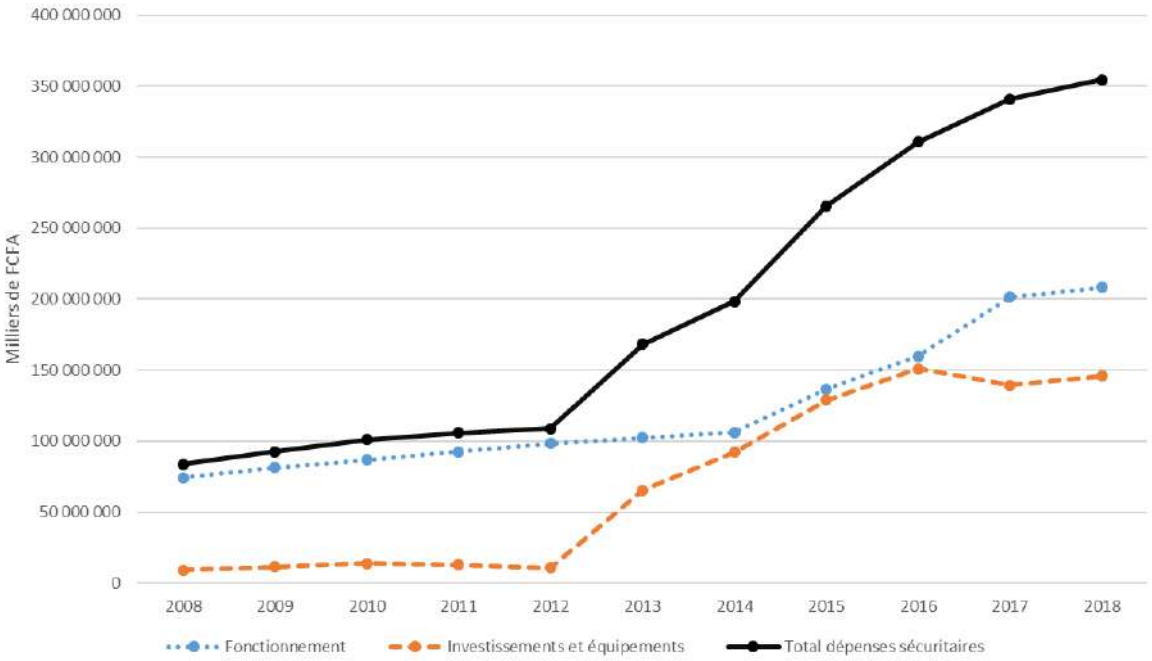
[37] Pour rappel, ACLED considère les catégories de chocs sécuritaires suivantes : conflits armés, violences contre des civiles, attaques violentes unilatérales, émeutes, protestations, actions non-violentes

Graphique 81 : Chocs sécuritaires au Mali depuis 2007 (Source : ACLED) Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts



B.2.1.2 Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en valeur

Graphique 82 : Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure au Mali en milliers de FCFA

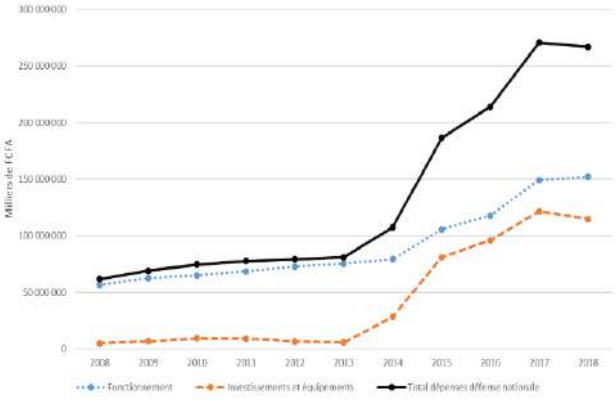


Les dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure du Mali ont connu une augmentation constante sur l'ensemble de la période (15,5% de croissance annuelle moyenne) avec une forte accélération après 2012. En 2018, elles atteignent 354 Mds de FCFA, soit, de loin, le niveau le plus élevé des 5 pays du G5 Sahel alors que ce niveau était relativement faible en 2008.

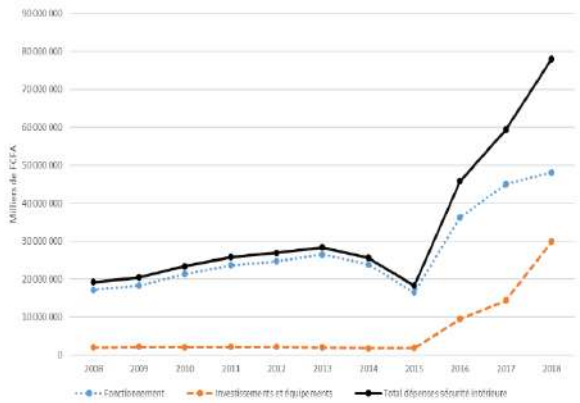
Les dépenses d'investissement et d'équipement représentaient une part mineure des dépenses totales en sécurité et défense jusqu'en 2012. Celles-ci ont fortement crû entre 2013 et 2016, rattrapant sur cette période les dépenses de fonctionnement. Ces dernières ont néanmoins augmenté aussi à partir de 2014 mais ne représentent plus que 59% des dépenses de défense et sécurité en 2018 contre 89% en 2008.

Le Graphique 83, le Graphique 84 et le Graphique 85 ci-contre et ci-dessous distinguent l'évolution respectivement des dépenses de défense nationale, celles de sécurité intérieure, et celles de défense et sécurité des autres ministères que l'Armée et l'Intérieur. Les premières représentent en moyenne un peu plus des deux tiers des dépenses de défense et sécurité totales sur la période considérée.

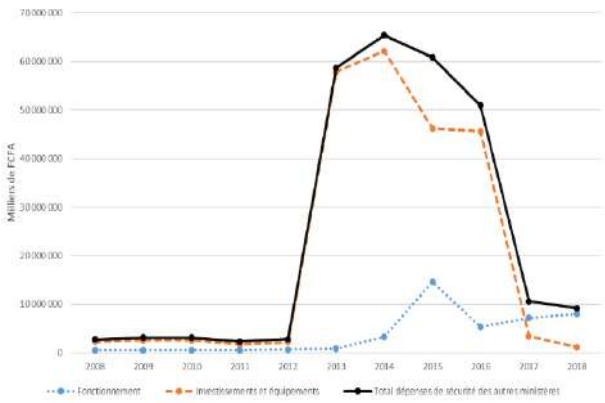
Graphique 83 : Dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA



Graphique 84 :Dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA



Graphique 85 : Dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA



Les dépenses de défense nationale se caractérisent par une augmentation très forte de 2014 à 2017 en avec un effort particulier sur les équipements tandis que les dépenses de fonctionnement ont cru de façon sensible et régulière sur cette période.

Après avoir connu une baisse en 2014 et 2015, les dépenses de sécurité intérieure ont fortement crû à partir de 2016. Ces fluctuations s'expliquent par i) une baisse des dépenses de fonctionnement en 2014 et 2015 tandis que les dépenses d'investissement ont stagné à un niveau faible jusqu'en 2015 ; ii) une forte augmentation des deux types de dépenses à partir de 2016.

Les ministères autres qu'Armée et Intérieur ont quant à eux fortement investi en équipements de sécurité entre 2013 et 2016

Il faut donc distinguer trois périodes pour les dépenses de défense et sécurité au Mali : i) 2008-2012 où ces dépenses stagnent ; ii) 2013-2016 où les dépenses d'équipements des ministères de la défense et

des autres ministères augmentent fortement sous l'impulsion d'un effort en faveur de l'investissement tandis que celles du ministère de la sécurité baissent par diminution de leur coût de fonctionnement ; iii) 2016-2018 où les dépenses des ministères de la défense et de la sécurité augmentent.

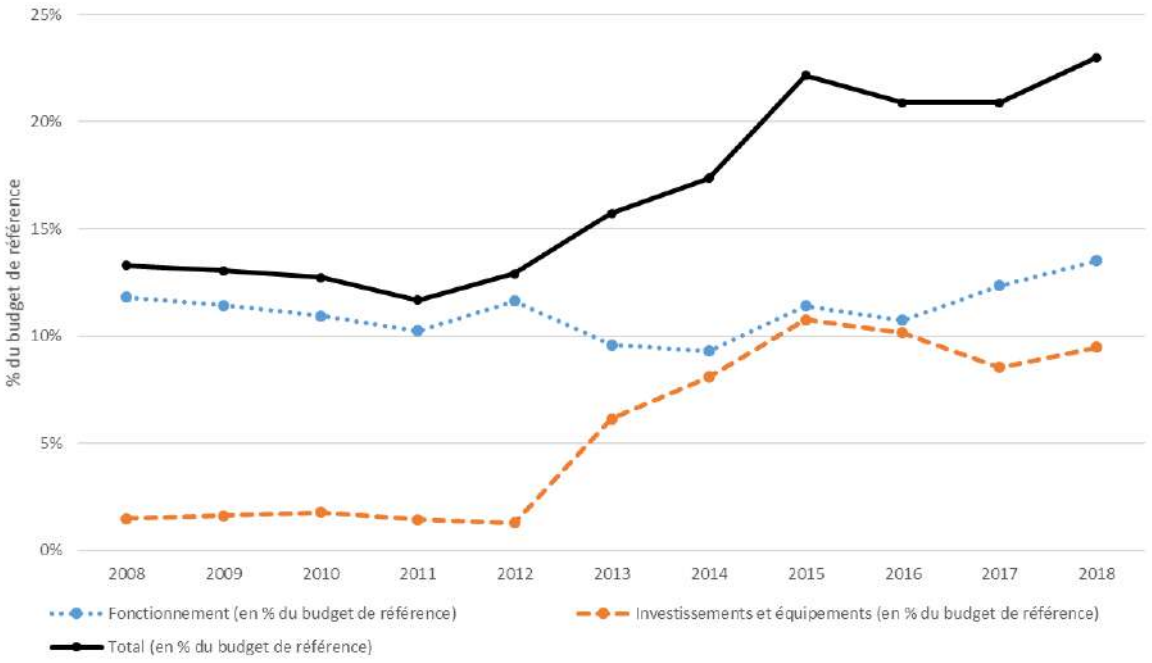
Sans établir de corrélation à ce stade, on peut remarquer :

- que la dégradation de la situation sécuritaire dans le Nord du Mali à partir de 2010 est suivie d'une forte augmentation des dépenses de sécurité et défense des ministères autres qu'Armées et Intérieur à partir de 2013 ;
- que la réaction budgétaire en matière de défense ne semble intervenir qu'à partir de 2014 ;
- que l'installation du conflit sur le territoire malien les années suivantes concorde avec une forte augmentation des dépenses de sécurité intérieure, et dans une moindre mesure, des dépenses militaires à partir de 2016.

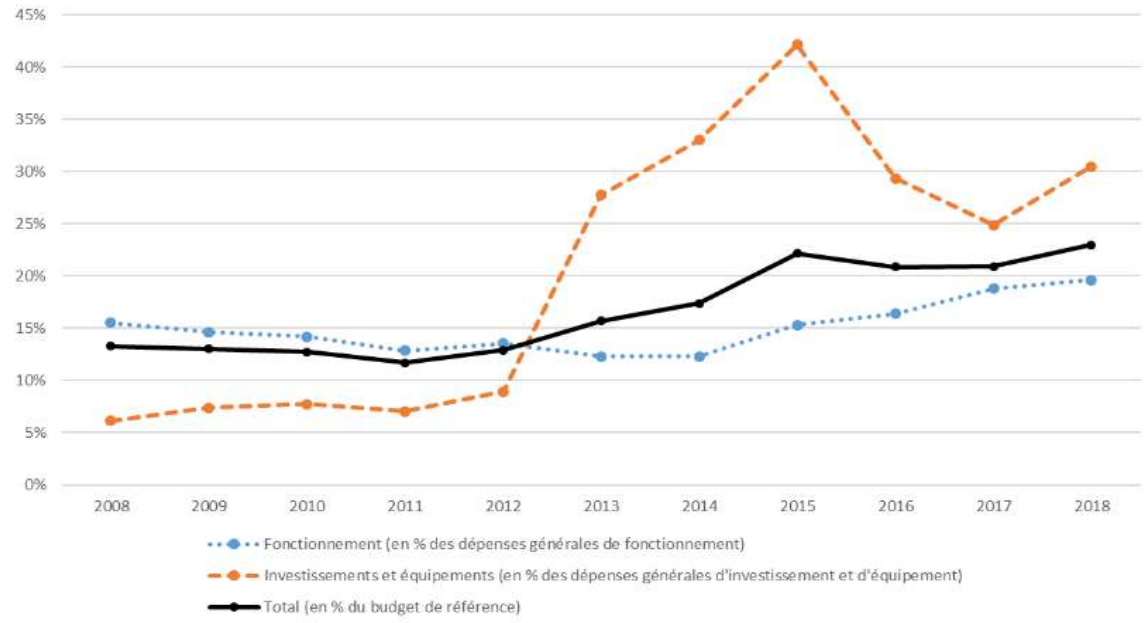
B.2.1.3 Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en % du budget de référence

Les Graphique 86 et Graphique 87 ci-dessous renseignent sur l'évolution de la part que représentent les dépenses totales de sécurité (défense nationale, sécurité intérieure, y compris les dépenses de sécurité des ministères autres qu'Armées et Intérieur) dans le budget de référence. Le Graphique 86 précise ce que représentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le budget de référence, tandis que le Graphique 87 précise ce que représentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement/équipement des secteurs sécuritaires respectivement dans le total des dépenses de fonctionnement et le total des dépenses d'investissement/équipement du budget de référence malien.

Graphique 86 : Part des dépenses sécuritaires (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 87 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales

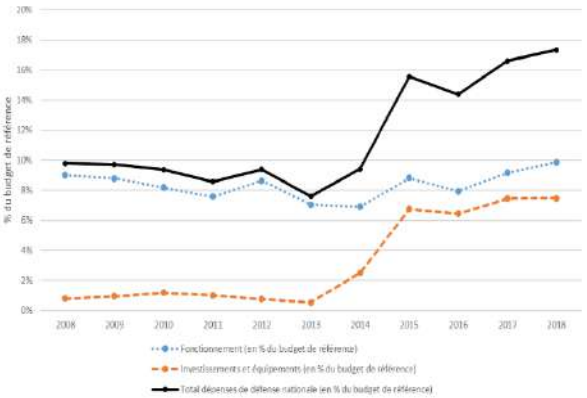


Les graphiques ci-dessus montrent que l'effort de l'État pour assurer sa sécurité est élevé et augmente de façon sensible à partir de 2012. A leur niveau le plus bas en 2011, les dépenses sécuritaires représentaient 12% du budget de référence, et atteignent près d'un quart en 2018, alors que dans le même temps le budget de référence a lui-même fortement augmenté.

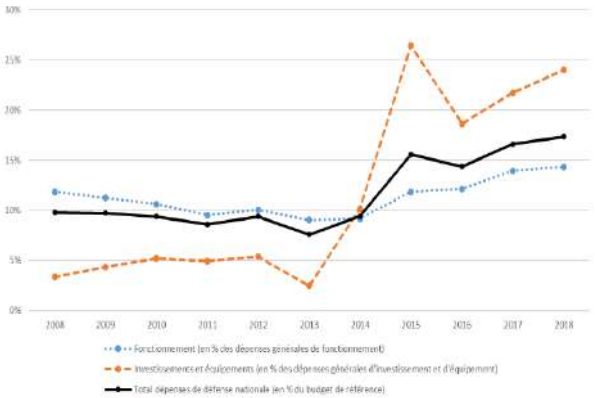
Comme constaté plus haut, cette augmentation s'explique par l'effort de l'Etat en faveur des dépenses d'investissement et d'équipement de sécurité à partir de 2013 (celles-ci représentent même 42% des dépenses totales d'investissement et d'équipement du budget de référence en 2015).

Les graphiques ci-dessous distinguent les dépenses de défense nationale (Graphique 88 et Graphique 89), de sécurité intérieure (Graphique 90 et Graphique 91) et de défense et sécurité des autres ministères (Graphique 92 et Graphique 93). Les graphiques de gauches expriment les dépenses de fonctionnement et d'investissement en % du budget de référence tandis que les graphiques de droite expriment ces dépenses en % des dépenses globales de fonctionnement et d'investissement.

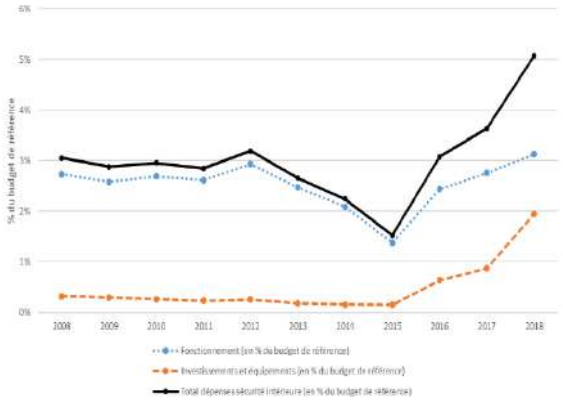
Graphique 88 : Part des dépenses de défense nationale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



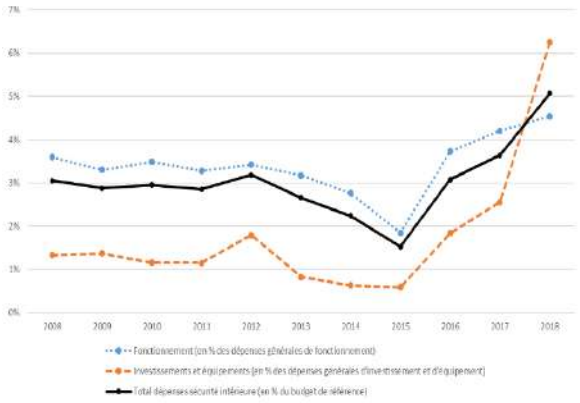
Graphique 89 : Part des chaque type de dépenses de défense nationale, en % des dépenses totales de chaque type



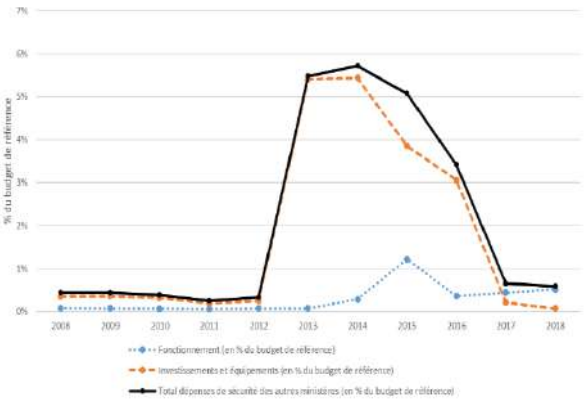
Graphique 90 : Part des dépenses de sécurité intérieure (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



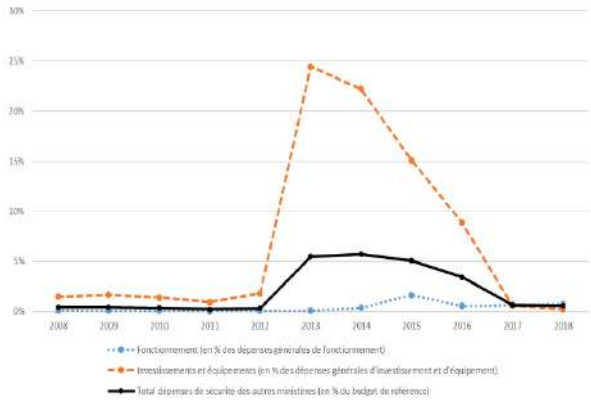
Graphique 91 : Part des chaque type de dépenses de sécurité intérieure, en % des dépenses totales de chaque type



Graphique 92 : Part des dépenses de sécurité des autres ministères (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 93 : Part de chaque type de dépenses de sécurité des autres ministères, en % des dépenses totales de chaque type



Sans surprise, on note que la part des dépenses militaires a fortement augmenté à partir de 2014, en lien avec l'accroissement de l'insécurité dans le pays depuis cette année. Si la part des dépenses de fonctionnement (majoritairement le coût du salaire des militaires) stagne, c'est bien l'effort en faveur de l'équipement militaire à partir de 2014 qui influence la part de la défense nationale dans le budget de référence. Le Graphique 89 confirme que cet effort en faveur de ce type de dépenses est particulièrement élevé pour ce secteur. Du fait de l'effort budgétaire consenti aux dépenses militaires à partir de 2014, la période 2014 - 2018 est particulièrement intéressante à analyser pour la question étudiée dans ce rapport, en particulier l'année 2015 ou cet effort a fortement crû.

L'analyse du Graphique 90 et du Graphique 91 confirme que l'effort budgétaire en faveur de la sécurité intérieure a été important à partir de 2016, avec un effort important en faveur à la fois des dépenses de fonctionnement et d'investissement et d'équipement des forces de sécurité intérieure dont la part dans le total des dépenses ordonnancées d'investissement et d'équipement du budget de référence a sensiblement augmenté de 2016 à 2018.

Enfin, nous constatons que le pic de dépenses de sécurité des autres ministères observé entre 2013 et 2016 a mécaniquement accru leur poids dans le budget de référence. On peut noter qu'en 2013 et 2014, les dépenses d'investissement et d'équipement de ces autres ministères ont représenté près d'un quart de l'ensemble des dépenses d'investissement et d'équipement du budget de référence de l'Etat malien.

Dans la perspective de détecter un éventuel effet de substitution entre les dépenses sécuritaires et celles de développement au Mali, l'analyse de ces graphiques attire l'attention sur les années de 2013 à 2018 pour lesquelles il sera intéressant de comparer ces types de données, et plus particulièrement :

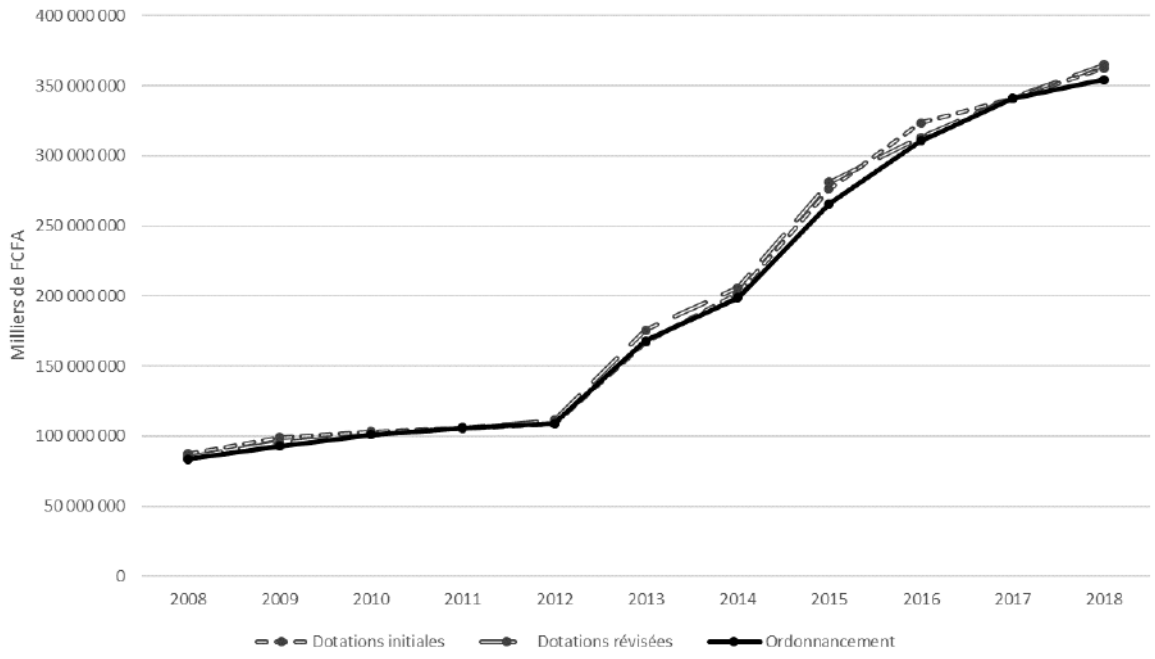
- 2013 pour les dépenses d'investissement et d'équipement de sécurité des autres ministères ;
- 2014 et 2015 pour les dépenses d'investissement et d'équipement militaires ;
- 2016, 2017 et 2018 pour les dépenses d'investissement et d'équipement de sécurité intérieure.

B.2.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure

Comme pour le Burkina Faso plus haut, il est effectué ici une comparaison de la loi de finance adoptée, des dotations budgétaires rectifiées et/ou de l'ordonnancement des dépenses finales est effectuée pour identifier une rectification de la loi de finance et ainsi détecter un éventuel arbitrage entre dépenses de défense et sécurité et les autres types de dépenses [38].

Le Graphique 94 ci-dessous compare le budget initial en faveur des dépenses sécuritaires, avec le budget révisé et l'ordonnancement de ces dépenses.

Graphique 94 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses sécuritaires, en milliers de FCFA



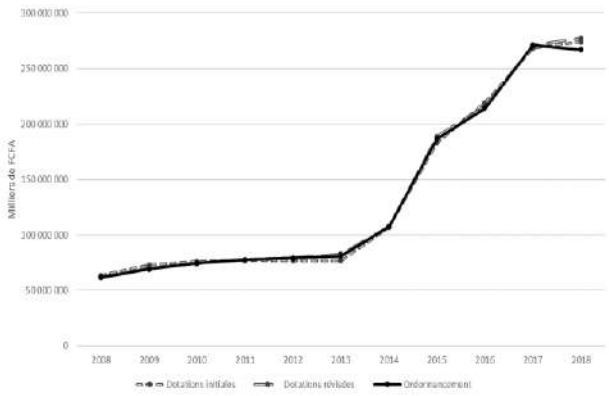
Les trois courbes sont très proches et ne permettent pas, a priori, de pointer une année particulière où un arbitrage favorable ou défavorable à ces dépenses serait évident. Seule la comparaison de ces

[38] L'ordonnancement peut également différer de la trajectoire budgétaire prévue par la loi rectificative.

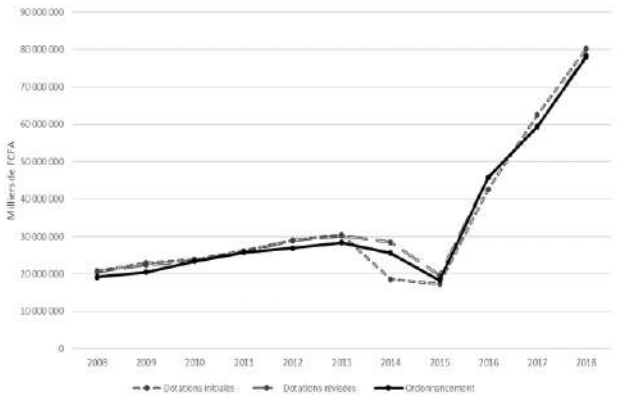
courbes avec celles relatives aux dépenses de développement permettra de détecter un possible arbitrage. C'est l'objet de la partie B.4.2 plus bas.

Le Graphique 95, le Graphique 96 et le Graphique 97 ci-dessous distinguent pour ces 3 courbes les dépenses de défense, les dépenses de sécurité intérieure et les dépenses de sécurité des autres ministères.

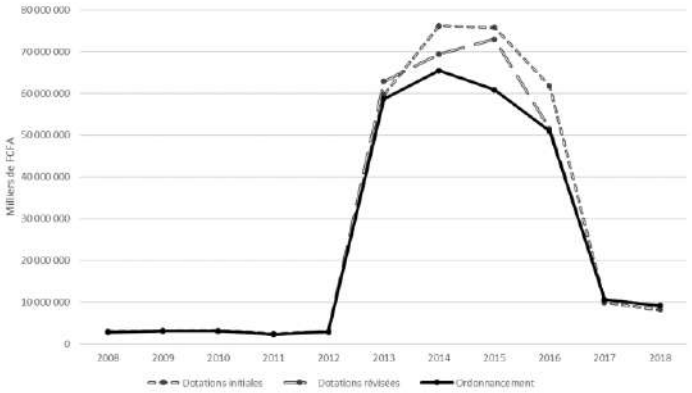
Graphique 95 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA



Graphique 96 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA



Graphique 97 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA



Ces trois graphiques permettent de constater que si les dépenses finales militaires sont très proches des dépenses prévues initialement, celles de sécurité intérieure sont plus importantes que prévu en 2014 et celles des dépenses de sécurité des autres ministères sont sensiblement plus faibles que prévu sur la période où celles-ci ont été importantes (soit de 2013 à 2016).

B.3 Analyse descriptive des données de développement collectées

Cette partie est le pendant de la précédente pour les données de développement et ses sous-secteurs (santé, éducation, protection sociale et dépenses sociales des autres secteurs). Les graphiques présentés sont de même nature, soit une description des données relatives aux ordonnancements des dépenses de développement et une comparaison entre budget initial, budget révisé et ordonnancement.

B.3.1 Ordonnancement des dépenses de développement

B.3.1.1 Eléments de contexte de l'évolution des dépenses de développement au Mali

Education. L'UNESCO (2018) souligne que le système éducatif malien fait face à un éventail de défis, notamment structurels (géographique et naturels), politiques (avec la crise sécuritaire), sociaux (le niveau de pauvreté reste élevé, l'analphabétisme important, etc.) et démographiques. Le diagnostic du Mali établi à l'occasion de la définition du *Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable* (CREDD 2019 – 2023) du Ministère de l'Economie et des Finances du Mali (2019) souligne que si le taux de scolarisation primaire a fortement augmenté durant les années 2000 avec la promotion des OMD, il régresse depuis. La crise sécuritaire aigue du Nord-Mali a de surcroît provoqué la fermeture de nombreuses écoles et la détérioration de nombreux équipements scolaires à partir de 2012, et ainsi mis sous tension un système éducatif déjà fragile. La scolarisation dans le secondaire est par ailleurs très inégale selon les régions, celles les plus affectées par l'insécurité enregistrant des taux extrêmement faibles. Le CREDD rappelle également les difficultés de l'Etat malien à financer les besoins de l'enseignement supérieur. Si le gouvernement malien affiche l'éducation comme étant une priorité, l'accroissement du budget consacré à ce secteur n'est pas plus élevé que celui du budget de référence sur la période 2008-2018. La part de l'éducation dans le PIB est de 3,8% en 2017 (d'après la Banque mondiale[39]), soit un niveau proche des recommandations de l'UNESCO (2016) pour la mise en œuvre du 4e Objectif du développement durable (ODD), c'est-à-dire « *consacrer au moins de 4 à 6 % du produit intérieur brut (PIB) à l'éducation* ».

Santé. L'état de santé du Mali est caractérisé par une évolution positive des indicateurs relatifs aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) (puis des ODD) depuis 2000 mais en restant malgré tout assez éloigné des cibles[40], dans un contexte de contrainte budgétaire importante, de pression démographique forte et de vulnérabilités économique, sociale, politique et environnementale élevées[41]. Une évaluation du système de santé malien (Juillet et al., 2017) souligne combien la crise de 2012 a contraint le financement de la santé au Mali, en précisant qu'en « *2012, du fait de la crise politique et militaire, aucun recrutement* [dans le secteur de la santé] *n'a été fait par l'Etat, les priorités nationales ayant été réorientées en faveur de la paix, de la sécurité et de l'agriculture* ». Les auteurs de ce rapport évoquent ainsi une éviction de la santé par une augmentation des dépenses de défense et sécurité (et d'agriculture). La recommandation dite d'Abuja préconise que le financement de l'Etat du secteur de la santé devrait être porté à 15% du niveau de budget national ; au Mali, cette cible n'est pas atteinte (Ministère de l'Economie et des Finances du Mali, 2019).

[39] https://databank.worldbank.org/

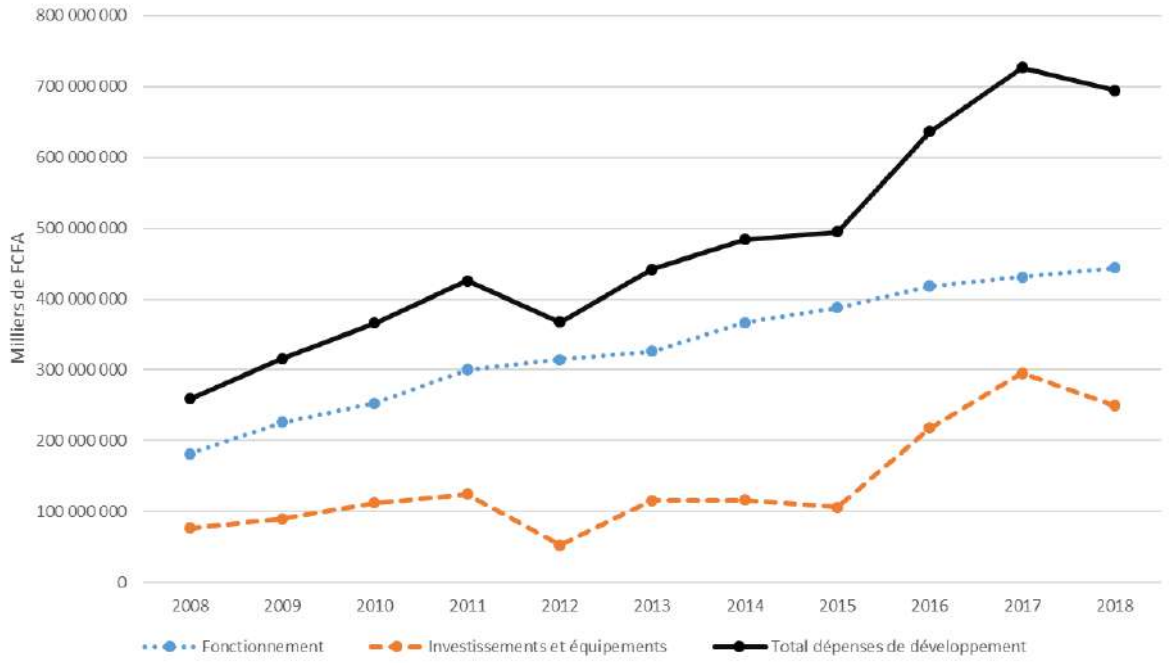
[40] Voir les données des Nations unies sur les OMD : https://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Data.aspx; et sur https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/ pour plus de données sur les ODD

[41] Voir notamment le site de la Ferdi (www.ferdi.fr) pour plus de détails et de données sur le niveau de vulnérabilité des pays.

B.3.1.2 Dépenses de développement en valeur

Comme le montre le Graphique 79 page 147, le budget de référence du Mali a connu une forte hausse depuis 2008 (+ 9% de croissance moyenne annuelle). Cette amélioration des finances publiques s'est traduite par l'accroissement significatif des budgets sectoriels présentés ci-dessous.

Graphique 98 : Dépenses de développement au Mali, en milliers de FCFA



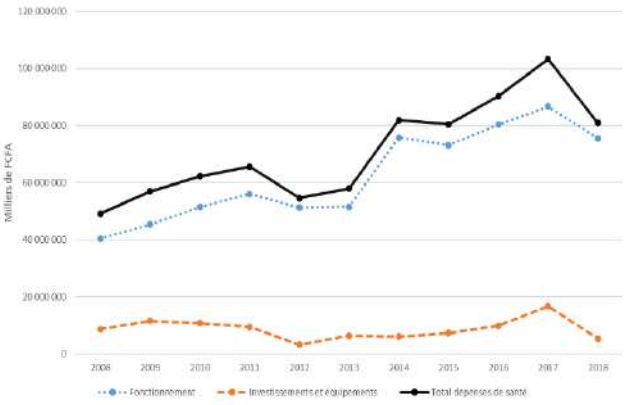
Les dépenses publiques que le Mali a consacrées à son développement ont crû de façon quasi-continue depuis 2008, avec toutefois une baisse en 2012 et en 2018. Leur croissance annuelle moyenne atteint 10% avec une augmentation particulièrement forte en 2016 et 2017.

Les dépenses d'investissement et d'équipement ont représenté en moyenne 30% de ces dépenses. Parmi les dépenses de fonctionnement, celles liées à la rémunération du personnel sont, de loin, les plus importantes (35% du total des dépenses de développement en moyenne sur la période). La part des transferts et subventions est également élevée (19% du total des dépenses de développement en moyenne sur la période).

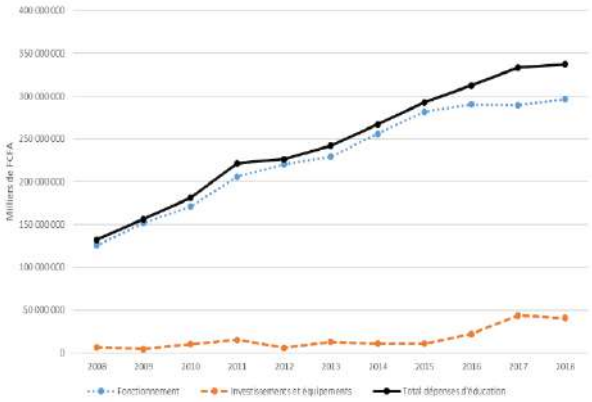
Si les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement et équipement sont à des niveaux largement supérieurs en 2018 par rapport à 2008, les premières ont connu une hausse continue tandis que l'évolution des secondes a fluctué. Les investissements et les équipements pour le développement ont stagné jusqu'en 2015 (avec même un creux en 2012) puis bénéficié d'un effort important en 2016 et 2017. Le creux de 2012 présente un intérêt particulier pour la détection d'un éventuel effet d'éviction entre dépenses de sécurité et dépenses de développement.

Les graphiques ci-dessous ci-dessous distinguent l'évolution des dépenses des différents secteurs contribuant au développement : santé, éducation, protection sociale[42] et autres secteurs de développement[43].

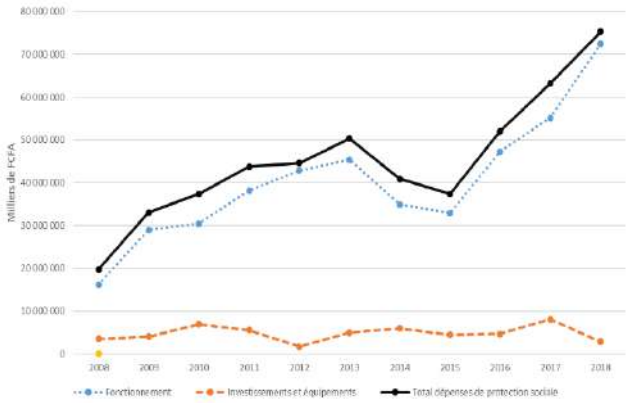
Graphique 99 : Dépenses de santé au Mali, en milliers de FCFA



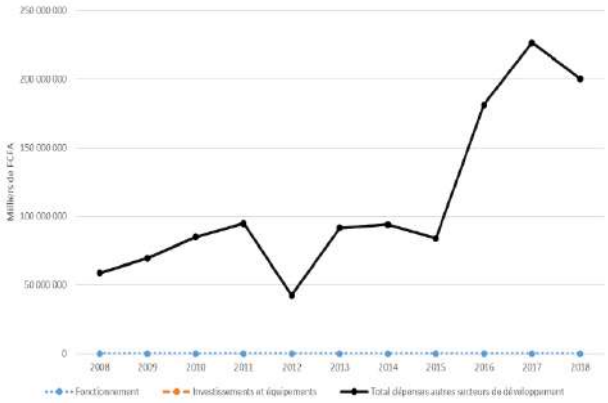
Graphique 100 : Dépenses d'éducation au Mali, en milliers de FCFA



Graphique 101 : Dépenses de protection sociale au Mali, en milliers de FCFA



Graphique 102 : Dépenses de développement des autres secteurs au Mali, en milliers de FCFA



Le budget le plus important est celui consacré à l'éducation (52% de dépenses de développement en moyenne sur la période), suivi par les autres secteurs sociaux (24%), la santé (15%), et la protection sociale (10%).

Le budget de chacun de ces 4 secteurs a beaucoup augmenté entre la première et la dernière année de la période mais leurs évolutions respectives sont contrastées : continue pour l'éducation (10% de croissance annuelle moyenne), plus accidentée pour les autres. A l'instar du budget de référence, les dépenses de santé ont crû chaque année excepté en 2012 et 2018, mais à un rythme deux fois moins rapide (5% de croissance annuelle moyenne). Les dépenses de développement des autres secteurs ont également augmenté chaque année sauf en 2012 et 2018, et dans des proportions relativement élevées

[42] https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_mali.html

[43] Pour rappel, il s'agit des secteurs suivants : agriculture, élevage et environnement, hydraulique rurale et assainissement, énergie rurale, pistes rurales

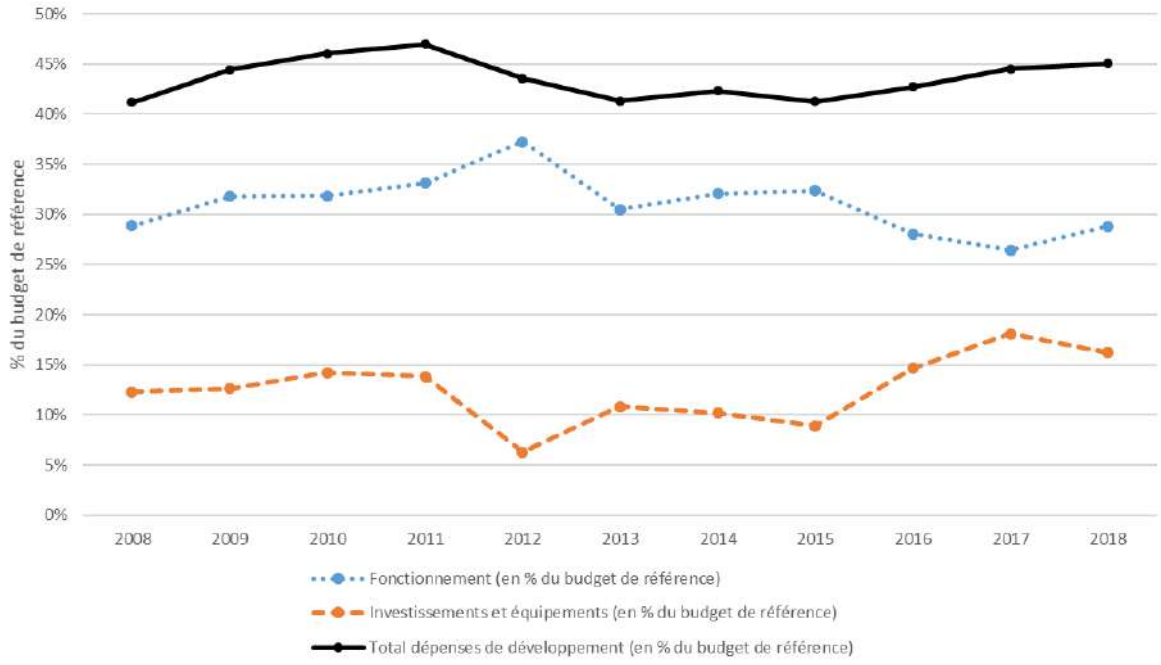
(13% de croissance annuelle moyenne). Enfin, les dépenses consacrées à la protection sociale ont crû chaque année excepté en 2014 et 2015, à un rythme plus soutenu que le budget général (14% de croissance annuelle moyenne).

On note que les évolutions des dépenses de santé, éducation et protection sociale suivent celles de leurs dépenses de fonctionnement alors que leurs dépenses d'investissement et d'équipement ont stagné à des niveaux faibles durant toute la période. En revanche, l'investissement et les équipements des autres secteurs de développement ont bénéficié d'un effort de l'Etat puisque ce type de dépenses a augmenté de 13% en moyenne annuelle, avec seulement une baisse en 2012 et 2018. L'évolution de cette dépense explique à elle seule la forme de la courbe relative à l'évolution des dépenses totales de développement tandis que les dépenses de fonctionnement de développement croissent de façon linéaire.

Le tableau 18 page 174 synthétise les variations annuelles des dépenses de chaque secteur afin de visualiser de possibles corrélations.

B.3.1.3 Dépenses de développement en % du budget de référence

Graphique 103 : Part des dépenses de développement (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



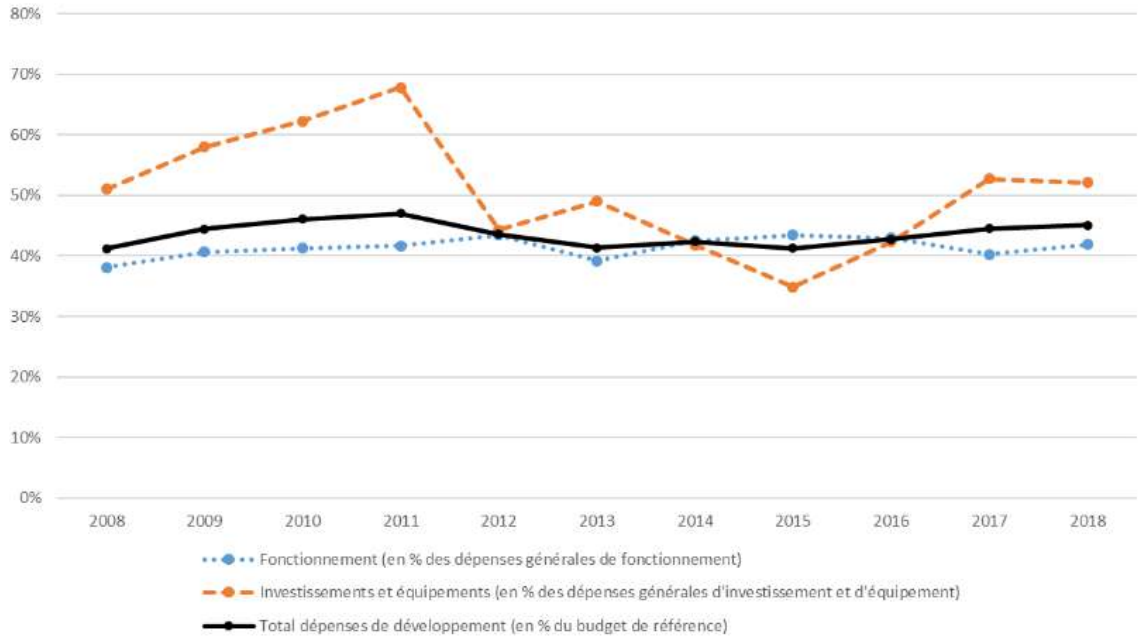
L'accroissement significatif des dépenses de développement au Mali depuis 2008 s'inscrit dans une dynamique générale d'amélioration des finances publiques sur la même période.

Les dépenses de développement ont cru à un rythme soutenu, comparable à celui du budget de référence. Le Graphique 103 montre que la part des dépenses de développement dans le budget a oscillé entre 41% et 47%.

Ce même graphique semble montrer que la part des dépenses de fonctionnement et celle des investissement et équipement ont évolué de façon contraire, plus particulièrement à partir de 2012, date d'accélération franche de la crise politique et sécuritaire malienne.

Le Graphique 104 ci-dessous nous apprend que le développement représente de façon stable environ 40% des dépenses totales de fonctionnement du budget de référence malien, tandis qu'il représente en moyenne plus de la moitié des dépenses d'équipement et d'investissement, avec un niveau haut à près de 70% en 2011 puis une baisse sensible jusqu'en 2015 où cette part est divisée par deux (34%) avant de remonter à 50% en 2018.

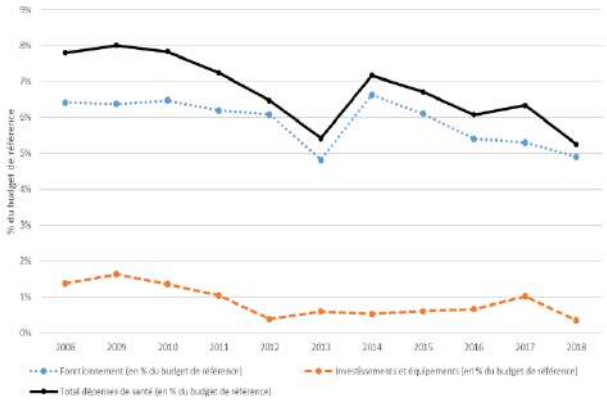
Graphique 104 : Part du développement dans les dépenses de fonctionnement totales et dans les dépenses d'investissement/équipement totales



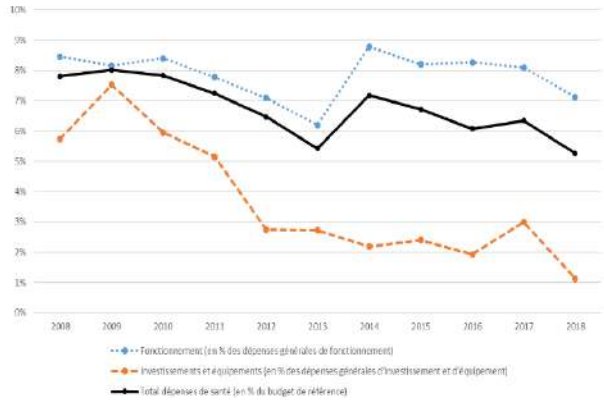
Les graphiques suivants désagrègent par secteurs :

- l'évolution des dépenses de développement et les deux types qui les composent (fonctionnement et investissement/équipement) en pourcentage du budget de référence (graphiques de gauche),
- l'évolution de chaque type de dépenses de développement en pourcentage du total de ce type de dépenses dans le budget de référence (graphiques de droite).

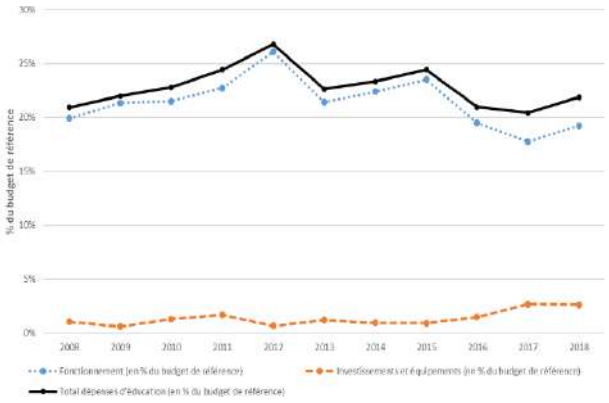
Graphique 105 : Part des dépenses de santé (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



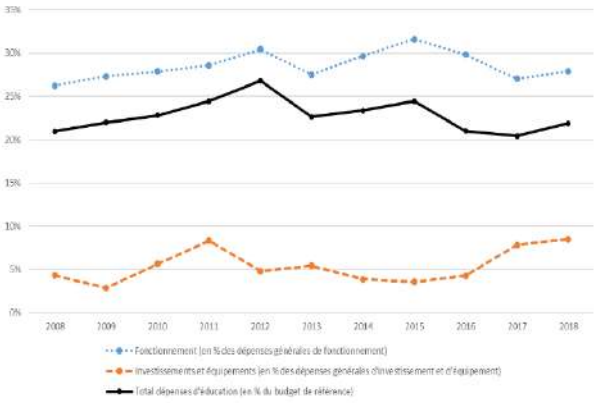
Graphique 106 : Part de la santé dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



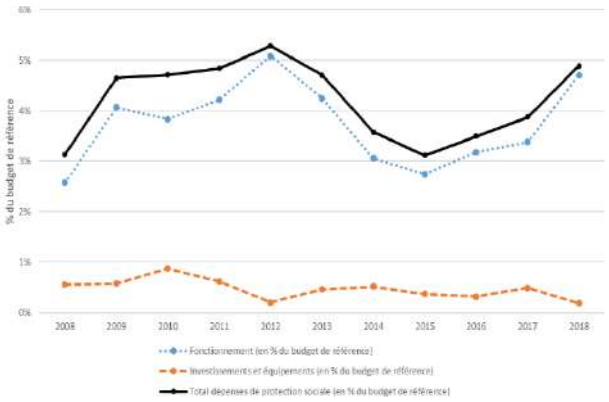
Graphique 107 : Part des dépenses d'éducation (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



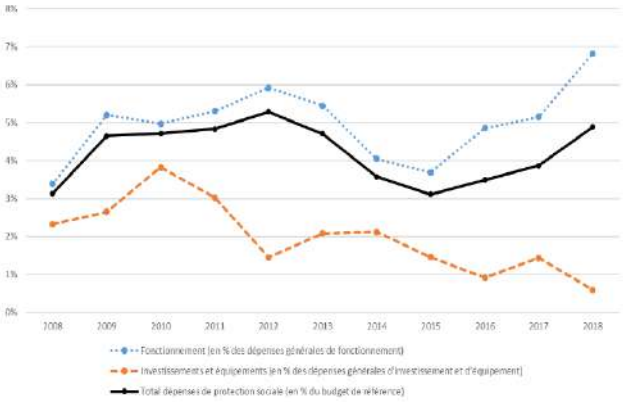
Graphique 108 : Part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



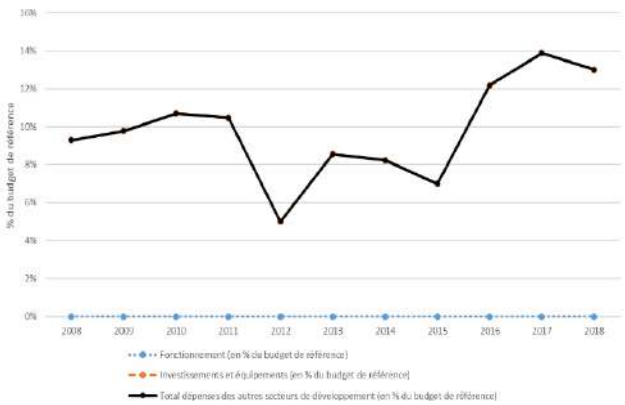
Graphique 109 : Part des dépenses de protection sociale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



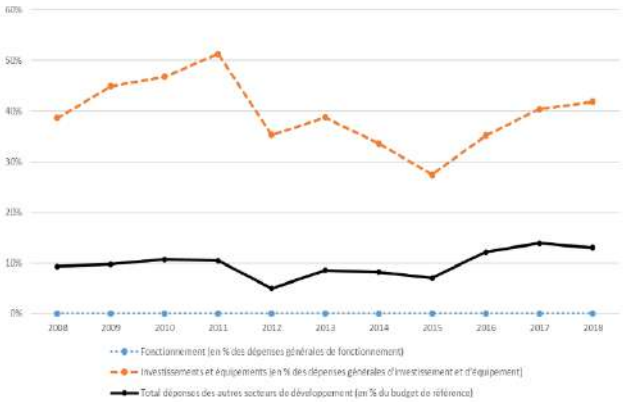
Graphique 110 : Part de la protection sociale dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



Graphique 111 : Part des dépenses de développement des autres secteurs (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 112 : Part des autres secteurs de développement dans les dépenses d'investissement/équipement totales



Les graphiques ci-dessus permettent d'analyser sectoriellement l'évolution de la répartition des dépenses publiques.

Ils montrent que cette évolution diffère beaucoup d'un secteur à l'autre.

Compte tenu de l'accroissement deux fois moins rapide des dépenses de santé que celle du budget général de référence, la part de la santé est passée de près de 8% à près de 5%. On peut remarquer que seule l'année 2014 a connu une hausse, notable, de cette part, en raison d'une augmentation de la part de la santé dans les dépenses de fonctionnement totales du budget de référence. Remarquons aussi que la part de la santé dans les dépenses totales d'investissement et d'équipement du budget de référence s'est effondrée, passant de 7,5% en 2009 à 1% en 2018.

La part de l'éducation a fluctué au gré de l'évolution de la part des dépenses de fonctionnement dans ce secteur. 2012 marque un pic.

Le constat est le même pour la protection sociale, notamment avec un point haut en 2012, une baisse significative de 2013 à 2015, puis une remontée sensible. A noter que la part de la protection sociale dans les dépenses d'investissement et d'équipement totales baisse tendanciellement sur la période de l'étude pour atteindre un niveau très bas en 2018.

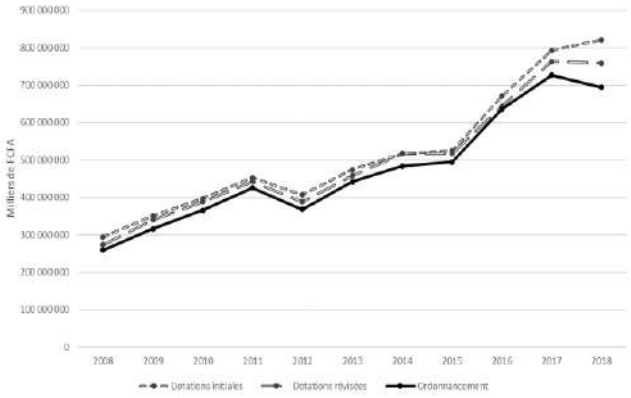
La part des dépenses de développement des autres secteurs a également fluctué avec un creux important en 2012 puis une hausse marquée en 2016.

A l'observation de ces graphiques, il apparaît que la relative stabilité de la part des dépenses de développement dans le budget de référence masque des évolutions contraires des parts de chaque secteur. L'année 2012 illustre particulièrement ce constat avec une augmentation notable des parts de l'éducation et de la protection sociale et une baisse de la part de la santé et des autres secteurs de développement. Chaque année se trouve peu ou prou dans une situation comparable, avec une redistribution intra-sectorielle des moyens octroyés au développement.

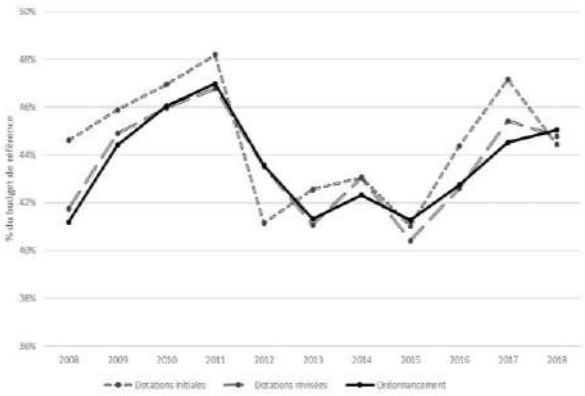
B.3.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de développement

Le Graphique 113 et le Graphique 114 ci-dessous comparent les dotations budgétaires, les dotations budgétaires révisées et les ordonnancements des dépenses de développement entre 2008 et 2018 (Graphique 113) montre que les dépenses finales sont systématiquement moindres que prévu mais la différence est minime. Pour Juillet et al. (2017), « *la planification* [budgétaire] *est bien définie mais souffrait dans le passé de manque de ressources humaines et financières* » et souligne cependant que « *la différence entre le budget programmé et reçu est satisfaisante et le taux de réalisation est jugé très bon* ». On observe une plus grande différence entre dotations initiales et exécution en 2018 (et dans une moindre mesure en 2017 également).

Graphique 113 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en milliers de FCFA



Graphique 114 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en % du budget de référence



Le Graphique 114 est intéressant car il montre que la différence entre la part du développement dans le budget de référence initial et cette part dans le budget final n'est pas toujours défavorable aux dépenses finales. C'est le cas notamment en 2012 où, compte tenu de la baisse du budget cette année-là, on en conclut que les dépenses finales de développement ont subi un choc budgétaire moindre que le budget de référence. D'une certaine manière, les dépenses de développement ont été « préservées » en 2012 malgré leur baisse en valeur. Il semble que l'on observe un mécanisme comparable en 2018.

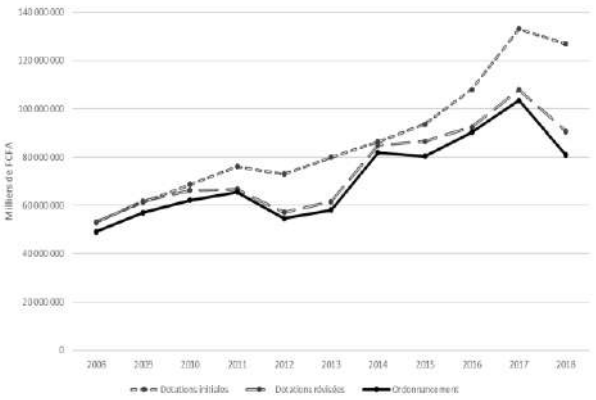
En revanche, on peut noter que le poids du développement dans le budget de référence a été sensiblement diminué en cours d'exercice budgétaire jusqu'en 2011, en 2013, 2014, 2016 et surtout en 2017.

Les graphiques suivants établissent ces mêmes comparaisons en distinguant chaque secteur.

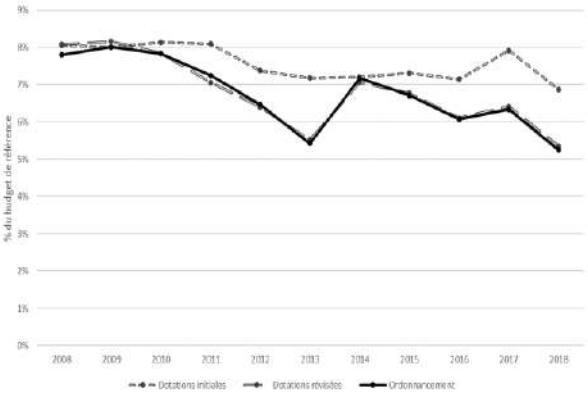
On peut remarquer que :

- La santé est le secteur pour lequel les dotations révisées et les dépenses finales sont le plus défavorablement éloignées des prévisions initiales, en particulier à partir de 2011 (à l'exception de 2014).
- Le poids de la protection sociale est, en revanche, souvent supérieur aux prévisions. Cela peut témoigner d'un besoin plus grand que prévu d'assistance des populations, surtout les années de crise aigüe.
- L'éducation semble moins affectée par des arbitrages budgétaires ou des problèmes de décaissement. Un constat quasi identique peut-être fait pour les dépenses de développement de la catégorie « autres secteurs » après 2011, sauf en 2014 et 2018 ou la baisse par rapport aux prévisions est important en valeur et notable en part du budget de référence.

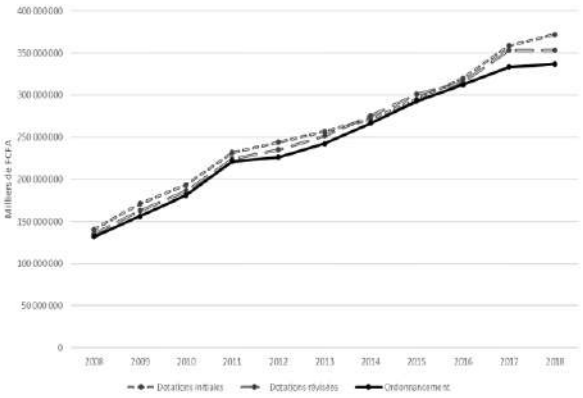
Graphique 115 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en milliers de FCFA



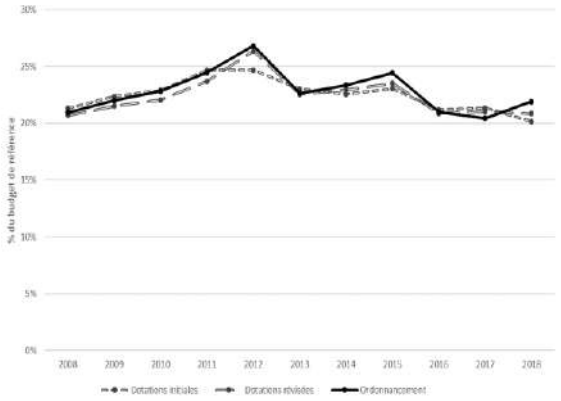
Graphique 116 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en % du budget de référence



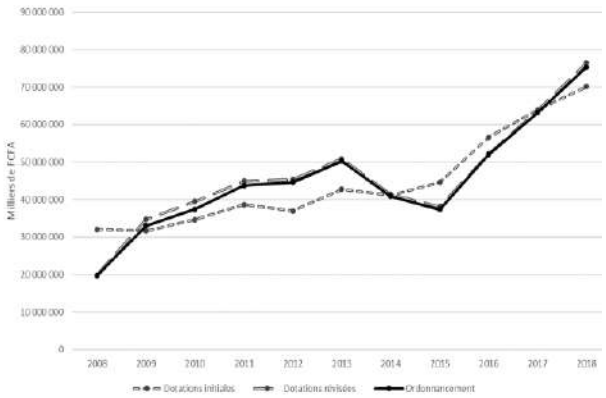
Graphique 117 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en milliers de FCFA



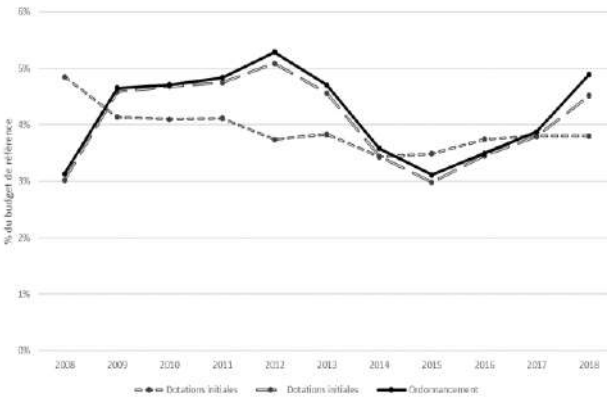
Graphique 118 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en % du budget de référence



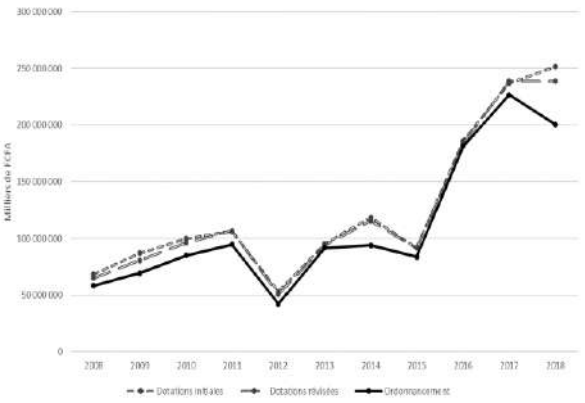
Graphique 119 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en milliers de FCFA



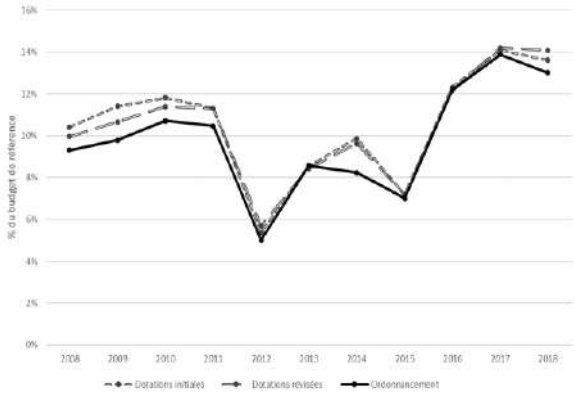
Graphique 120 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en % du budget de référence



Graphique 121 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en milliers de FCFA



Graphique 122 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en % du budget de référence



B.4 Comparaisons des différents types de dépenses au Mali

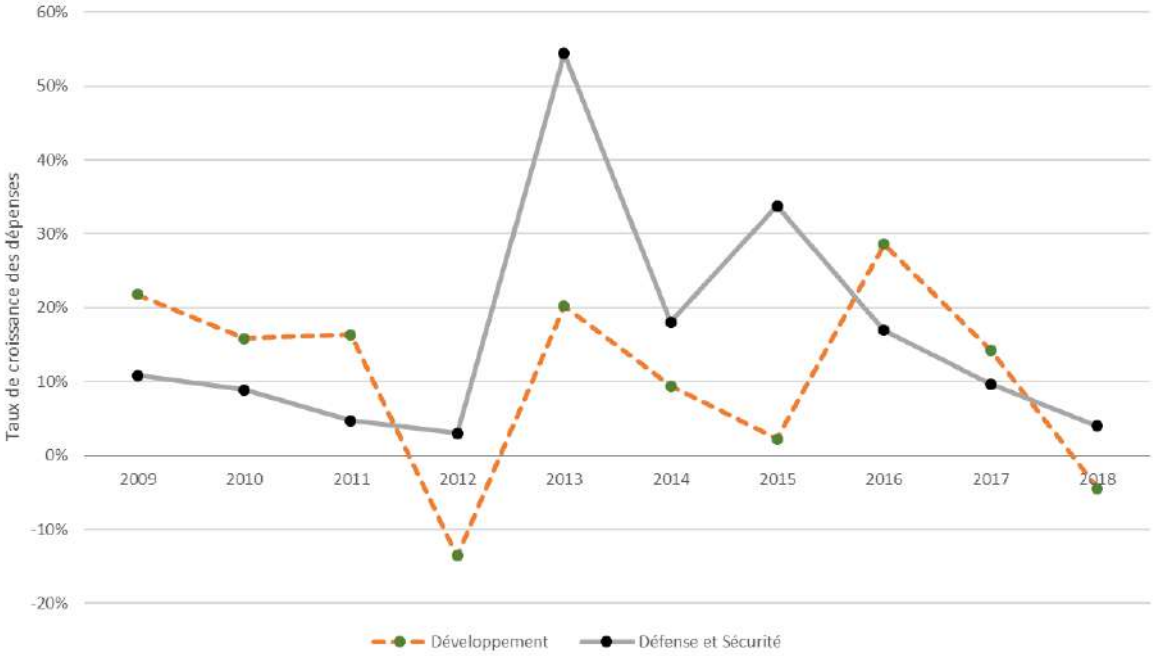
Comme indiqué plus haut, deux types d'analyse sont possibles pour détecter un possible effet d'éviction des dépenses de développement par celles liées à la sécurité : i) une comparaison de l'évolution des dépenses de sécurité et de développement ; ii) une comparaison des différentes étapes budgétaires qui peuvent révéler des changements de priorités sectorielles.

B.4.1 Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement

Le Graphique 123 ci-dessous permet de comparer les taux de croissance annuelle des dépenses de défense et sécurité et celles de développement. Comme mentionné plus haut, ces deux types de dépenses ont crû chaque année, excepté en 2012 et 2018 pour les dépenses de développement. Il apparaît que :

- Le taux de croissance des dépenses de sécurité et défense est supérieur à celui des dépenses de développement de 2012 à 2015 (soit à partir de l'accélération de la crise sécuritaire) et en 2018.
- 2012 et 2018 sont les seules années au cours desquelles l'évolution des deux types de dépenses a été contraire.

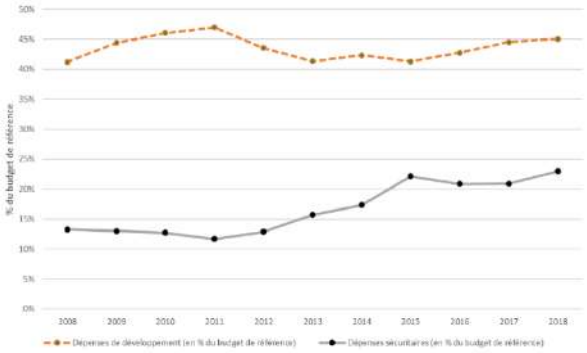
Graphique 123 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, croissance annuelle des dépenses en %



Les variations illustrées par le graphique ci-dessus peuvent être la conséquence des importantes variations du budget de référence (souvent à la hausse) sur la période. Comme mentionné plus haut, la comparaison de l'évolution des dépenses de défense et sécurité et celles de développement dans le but de détecter un possible effet d'éviction a plus d'intérêt lorsque cette évolution est rapportée à l'évolution du budget de référence[44]. Le Graphique 124 et le Graphique 125 comparent les deux types de dépenses selon leur poids dans le budget de référence.

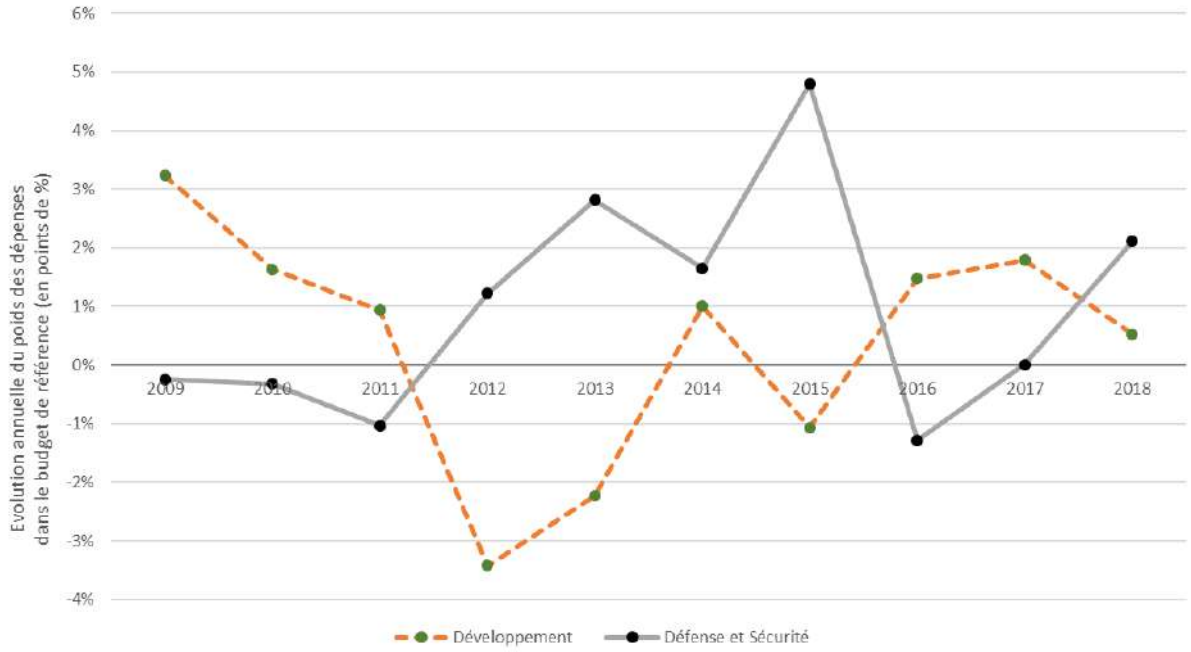
Le Graphique 124 ci-contre reprend les courbes du Graphique 86 et du Graphique 103, à savoir l'évolution du poids de chaque dépense dans le budget de référence. Le Graphique 125 ci-dessous indique quant à lui le taux de croissance de la part de chaque dépense dans le budget de référence.

Graphique 124 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, en % du budget de référence



[44] Pour rappel, si la croissance des dépenses de sécurité est plus forte que celles des dépenses de développement, on peut estimer que les premières ont freiné la croissance des secondes. Si la conjoncture est inverse imposant une baisse des dépenses globales, un phénomène d'éviction sera subodoré si la baisse des dépenses de développement est supérieure à celle des dépenses de sécurité, la nécessité de préserver ces dernières ayant renforcé la baisse des dépenses consacrées au développement. La différence entre les deux variations peut être considérée comme une mesure de l'ampleur de l'effet d'éviction.

Graphique 125 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence (en points de %)



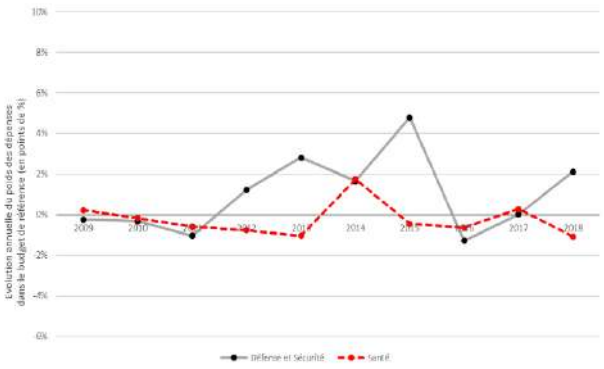
S'il est difficile de tirer un enseignement du Graphique 124, la comparaison des évolution des parts de chaque dépense dans le budget de référence (Graphique 125) montre que ces parts ont des évolutions contraires pour 7 années sur 10 :

- La part des dépenses de défense et sécurité dans le budget de référence a augmenté alors que celle des dépenses de développement a diminué en 2012, 2013 et 2015, avec à chaque fois un écart important entre les deux taux de croissance .
- La part des dépenses de défense et sécurité dans le budget de référence a diminué alors que celle des dépenses de développement a augmenté de 2009 à 2011 et 2016.

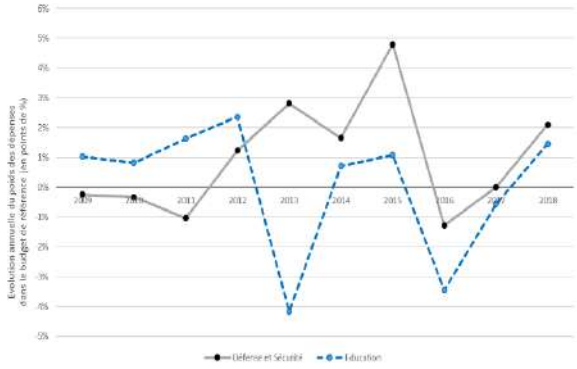
La visualisation de ces deux courbes laisse penser qu'elles évoluent quasi-systématiquement en sens opposé. Associée au fait que les dépenses de ces deux secteurs constituent en moyenne plus de 60% du budget de référence, on peut suspecter une corrélation entre leur évolution pour les sept années mentionnées ci-dessus. L'existence d'un effet d'éviction des dépenses de développement par celles de sécurité et défense est ainsi envisageable plus particulièrement pour les années 2012, 2013 et 2015.

Intéressons-nous ci-dessous aux effets sur les secteurs qui composent la sécurité/défense et le développement pour voir si une ou des corrélations pourrai(en)t exister entre les dépenses de sécurité/défense et chacun des secteurs de développement.

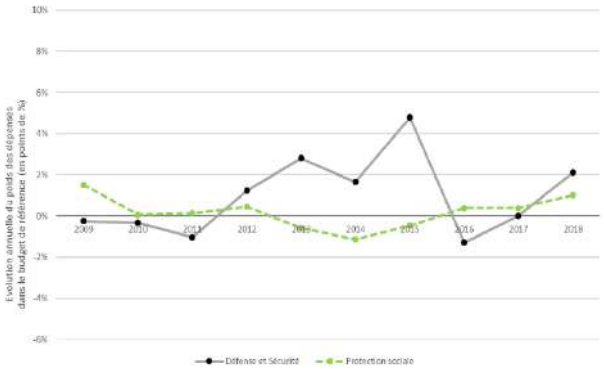
Graphique 126 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de santé dans le budget de référence (en points de %)



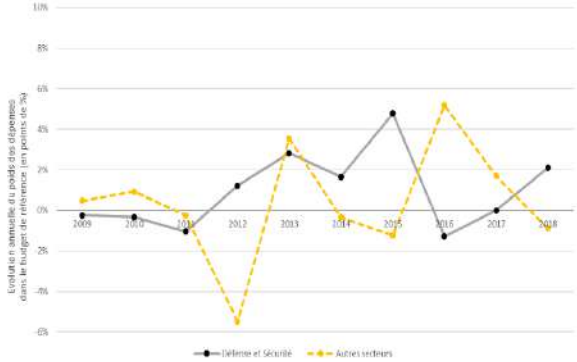
Graphique 127 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et d'éducation dans le budget de référence (en points de %)



Graphique 128 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de protection sociale dans le budget de référence (en points de %)



Graphique 129 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement des autres secteurs dans le budget de référence (en points de %)



Les 4 graphiques ci-dessus montrent que :

- La part du budget de référence consacrée à la santé et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire en 2009, 2012, 2013, 2015 et 2018, de façon défavorable à la santé à chaque fois excepté en 2009.
- La part du budget de référence consacrée à l'éducation et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire de 2009 à 2011 et en 2013, cette dernière étant la seule pour laquelle le sens opposé est défavorable à l'éducation (avec une différence très importante entre l'évolution du poids des deux secteurs).
- La part du budget de référence consacrée à la protection sociale et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire de 2009 à 2011 (dans un sens favorable à la protection sociale avec une différence légère entre l'évolution des deux secteurs) et de 2013 à 2016 (dans un sens défavorable à la protection sociale avec une différence importante entre l'évolution des deux secteurs).
- La part du budget de référence consacrée aux dépenses sociales des autres secteurs et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire en 2009, 2010, 2012, de 2014 à 2016, et 2018, dans un sens défavorable aux dépenses sociales des autres secteurs en 2012, 2014, 2015 et 2018.

Si l'on considère les années 2012, 2013 et 2015 pour lesquelles l'existence d'un effet d'éviction plus spécifiquement suspecté, ce possible effet concernerait alors :

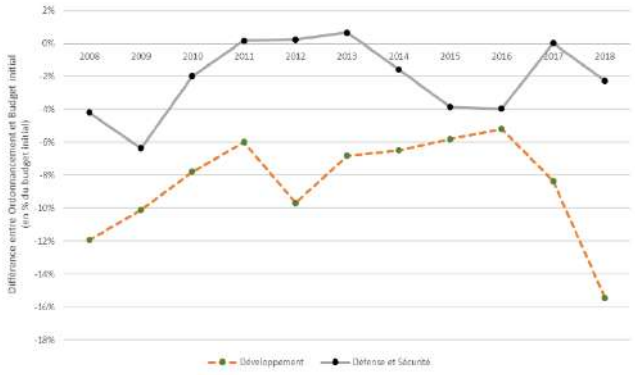
- La santé et les dépenses sociales des autres secteurs de développement en 2012
- La santé, l'éducation et la protection sociale en 2013
- La santé, la protection sociale et les dépenses sociales des autres secteurs de développement en 2015.

B.4.2 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses de défense/sécurité et celles de développement

Le Graphique 130 indique le caractère favorable ou défavorable des ajustements budgétaires observés en cours d'exercice pour les deux types de dépenses et permet de comparer si ces ajustements vont dans le même sens ou non.

Il apparaît que seules 2011, 2012 et 2013 ont vu des réallocations dont le sens est différent pour les deux types de dépenses, défavorable à chaque fois pour les dépenses de développement.

Graphique 130 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial



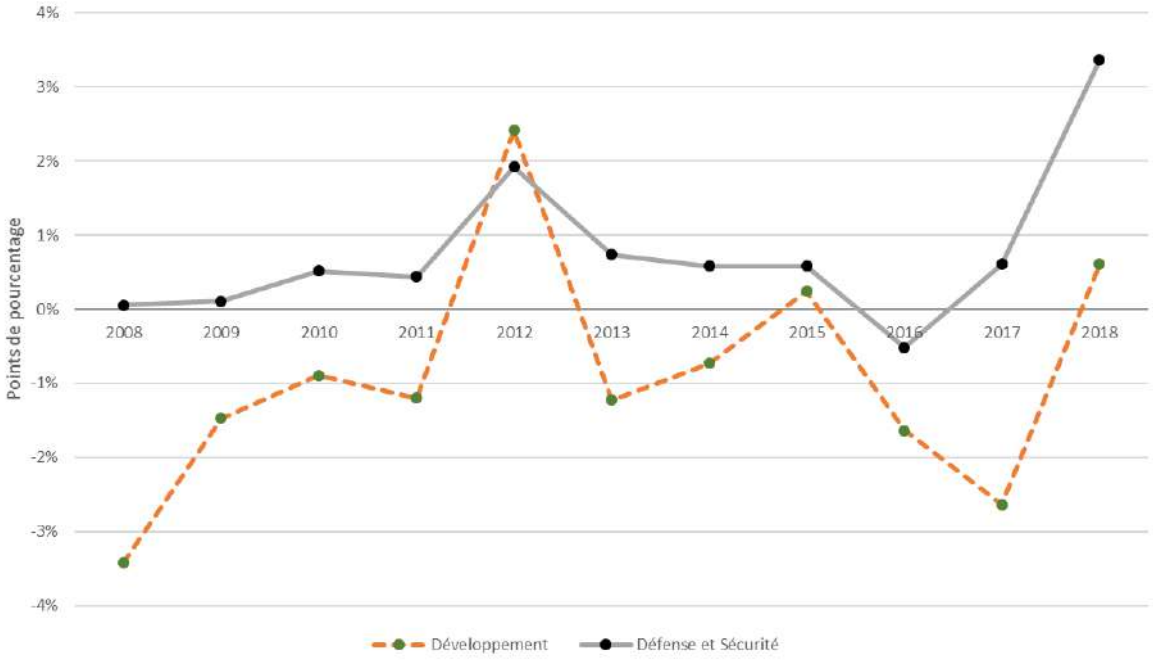
Plus intéressante est la même comparaison mais rapportée au budget de référence. Les graphiques ci-dessous indiquent l'écart entre la part d'un secteur dans les dépenses ordonnancées du budget de référence et la part de ce secteur dans le budget de référence initial. Autrement dit, pour un secteur donné, ils montrent l'évolution du poids du secteur dans le budget de référence entre le budget initial et les ordonnancements. Il permet de voir si ce poids a augmenté en cours d'exercice ou s'il a diminué. Une augmentation signifie que l'Etat a accordé plus d'importance à ce secteur que prévu, une diminution indique l'inverse. Une évolution contraire entre deux secteurs peut indiquer un changement de priorité gouvernementale, et donc potentiellement un effet d'éviction entre ces secteurs (il peut aussi indiquer un problème de décaissement dans un secteur en particulier).

Le Graphique 131 considère l'ensemble des secteurs de développement. On observe que la répartition sectorielle du budget évolue défavorablement aux dépenses de développement (tous secteurs) et en même temps que favorablement aux dépenses de défense/sécurité de 2008 à 2011, en 2013, 2014 et 2017. Pour chacune de ces sept années, les dépenses de sécurité/défense ont bénéficié d'une part allouée du budget plus forte que prévue tandis que la part des dépenses de développement a diminué entre le vote du budget et son ordonnancement, ce qui pourrait laisser penser à des arbitrages budgétaires entre ces secteurs au cours de ces sept années. De plus, pour les quatre années restantes (2012, 2015, 2016 et 2018), l'arbitrage a été plus favorable (ou moins défavorable) aux dépenses de défense et sécurité en 2015 et 2016.

En outre, si l'on compare ces évolutions avec celles du Graphique 94 et du Graphique 113 relatives aux évolutions des dotations budgétaires de défense et sécurité et de développement, on s'aperçoit que les dotations initiales, révisés et finales des premières sont assez proches tandis qu'il apparaît que les révisions budgétaires des dotations pour le développement sont récurrentes. Il n'est donc pas possible de dire que la sous-exécution des dépenses de développement n'est due qu'à un problème de décaissement mais au moins en partie à un choix.

Ces éléments laissent penser que, globalement, les dépenses de défense et sécurité bénéficient d'arbitrages budgétaires plus favorables que celles de développement.

Graphique 131 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de l'Etat entre le budget initial et les ordonnancements (en points de pourcentages)

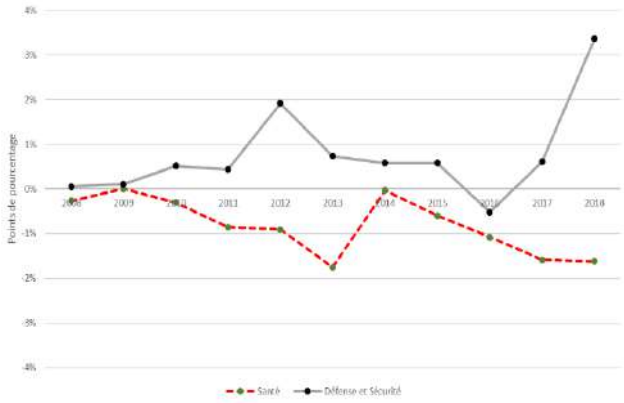


Les graphiques ci-dessous détaillent l'analyse précédente pour chaque secteur de développement. L'évolution du poids des dépenses de défense/sécurité dans le budget entre le prévisionnel et le réalisé est de sens contraire à celle des dépenses :

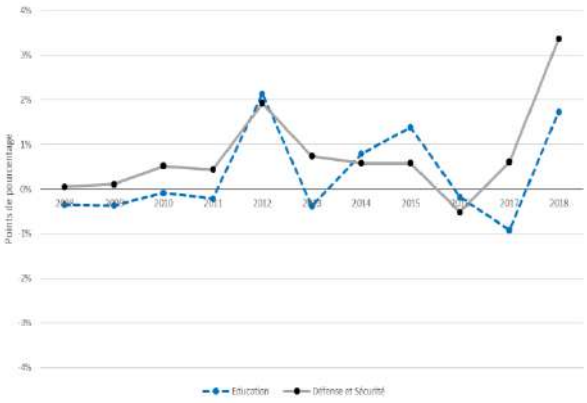
- de santé : toutes les années et de façon défavorable aux dépenses de santé, sauf en 2016 où ce poids diminue pour les deux secteurs mais de façon plus importante pour la santé.
- d'éducation de 2008 à 2011, en 2013 et 2017, dans un sens défavorable à l'éducation à chaque fois.
- de protection sociale en 2008 et 2015 dans un sens défavorable à la protection sociale pour ces deux années.
- des autres secteurs : chaque année sauf en 2013 où la part des autres secteurs ne varie quasiment pas et 2016 où la diminution de la part des dépenses de défense et sécurité est plus importante que la diminution de la part des autres secteurs.

Pour chacun de ces quatre secteurs, des arbitrages avec les secteurs de la défense et de la sécurité ont pu avoir lieu lors des exercices budgétaires des années identifiées, ce qui, potentiellement fait de nombreux cas possibles.

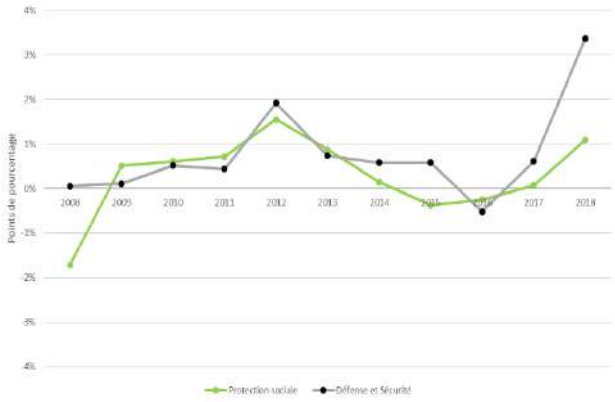
Graphique 132 : Différence entre la part de la santé et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



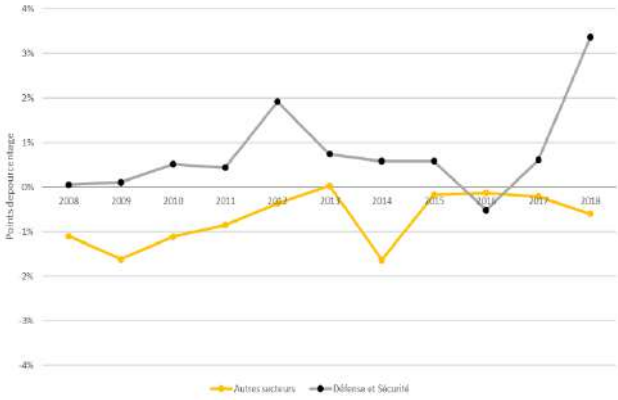
Graphique 133 : Différence entre la part de l'éducation et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en pts de %)



Graphique 134 : Différence entre la part de la protection sociale et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



Graphique 135 : Différence entre la part des autres secteurs de développement et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



Si l'on considère les sept années pour lesquelles il est envisageable de penser que des arbitrages budgétaires ont pu avoir lieu entre dépenses de défense et sécurité et dépenses de développement dans un sens défavorable aux secondes (soit 2008 à 2011, 2013, 2014 et 2017), il apparaît que ce possible effet concernerait :

- Tous les secteurs en 2008
- La santé, l'éducation et les autres secteurs de développement en 2009, 2010, 2011 et 2017
- La santé et l'éducation en 2013
- La santé et les autres secteurs en 2014

B.4.3 Synthèse par année

Le Tableau 18 ci-dessous synthétise les éléments de comparaison de l'évolution des dépenses de sécurité et défense avec l'évolution des dépenses de développement formulés pour le Burkina Faso.

Il se lit de la manière suivante :

- *Comparaison du sens de l'évolution des dépenses de développement et de celles des dépenses sécuritaires* :
    - Un signe « - » indique une ***évolution contraire et défavorable*** du secteur concerné avec le secteur de la défense et de la sécurité,
    - Un signe « + » indique l'inverse.
    - Un « rond » indique que le ***sens*** de l'évolution des dépenses du secteur de développement concerné est le ***même*** que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens ***moins favorable ou plus défavorable pour le secteur de développement.***
    - L'absence de signe signifie que le sens de l'évolution des dépenses du secteur de développement concerné est le même que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens plus favorable ou moins défavorable pour le secteur de développement.
- *Intensité de la différence d'évolution*. Un surlignage jaune indique :
    - Un écart supérieur à 20 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la croissance annuelle des dépenses de développement (ou de ses composantes sectorielles) et la croissance annuelle des dépenses sécuritaires (colonne 2).
    - Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la variation du poids dans le budget de référence des dépenses du secteur de développement considéré et la variation du poids dans le budget de référence des dépenses sécuritaires (colonne 3).
    - Un écart supérieur à 20 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la variation annuelle des dépenses ordonnancées et les dépenses initiales du secteur de développement considéré, et la variation annuelle des dépenses ordonnancées et les dépenses sécuritaires initiales (colonne 4).
    - Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre (colonne 5) :
        - la variation du poids dans le budget de référence du secteur de développement considéré entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.
        - et la variation du poids dans le budget de référence des dépenses sécuritaires entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.

Une attention particulière doit être ainsi portée aux cases marquées d'un signe négatif, en particulier celles surlignées en jaune. Ces dernières indiquent en effet une évolution contraire et importante des dépenses de développement et de défense/sécurité. Les situations relatives à ces cases sont donc plus susceptibles que les autres d'être liées à un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de défense et sécurité.

Dans une moindre mesure, un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires est également suspecté lorsqu'une case est marquée d'un rond et surlignées en jaune. Celles marquées d'un rond mais surlignées en blanc reflètent des situations où les dépenses sécuritaires augmentent un peu plus vite (ou diminuent un peu moins vite) que celles de développement mais un écart trop faible entre les dynamiques des deux secteurs ne constitue pas un élément de forte suspicion.

Tableau 18 : Synthèse Mali

		Comparaison de l'évolution des dépenses de défense et sécurité avec l'évolution des dépenses de développement			
		Ordonnancements		Arbitrages budgétaires annuels	
		Taux de croissance opposés		Taux de croissance opposés	
		du montant des ordonnancements	du poids dans le budget de référence	des ordonnancements par rapport aux budgets initiaux de chaque secteur	du poids de l'ordonnancement dans le budget de référence par rapport au poids du budget initial dans le budget de référence
2008	**Développement**			o	–
	Santé			o	–
	Education			o	–
	Protection sociale			o	–
	Autres secteurs			o	–
2009	**Développement**		**+**	o	–
	Santé		+	o	o
	Education		+	o	–
	Protection sociale		+	+	
	Autres secteurs		+	o	–
2010	**Développement**		**+**	o	–
	Santé			o	–
	Education		+	o	–
	Protection sociale		+	+	
	Autres secteurs		+	o	–
2011	**Développement**		+	–	–
	Santé			–	–
	Education		+	–	–
	Protection sociale		+		
	Autres secteurs			–	–
2012	**Développement**	**–**	**–**	–	
	Santé	–	–	–	–
	Education	o		–	
	Protection sociale	o	o		o
	Autres secteurs	–	–	–	–
2013	**Développement**	o	–	–	–
	Santé	o	–	–	–
	Education	o	–	–	–
	Protection sociale	o	–		
	Autres secteurs			–	o
2014	**Développement**	o	o	o	–
	Santé			o	
	Education	o	o		
	Protection sociale	–	–		o
	Autres secteurs	o	–	o	–
2015	**Développement**	o	**–**	o	o
	Santé	–	–	o	–
	Education	o	o		
	Protection sociale	–	–	o	–
	Autres secteurs	–	–	o	–
2016	**Développement**		**+**	o	o
	Santé	o		o	o
	Education	o	o		
	Protection sociale		+	o	
	Autres secteurs		+		
2017	**Développement**				–
	Santé				–
	Education	o			–
	Protection sociale				o
	Autres secteurs				–
2018	**Développement**	**–**	o	o	o
	Santé	–	–	o	–
	Education	o	o	o	o
	Protection sociale		o	+	o
	Autres secteurs	–	–	o	–

Comme mentionné plus haut, l'observation de variations contraires du poids de deux secteurs dans le budget de référence semblent plus encline à détecter un possible effet de substitution que celle d'une variation contraire entre le montant des dépenses de ces secteurs. C'est pourquoi nous attachons plus d'importance à l'analyse des 3e et 5e colonnes du tableau 18.

S'il ne s'agit à ce stade que d'essayer de détecter de possibles corrélations entre les deux types de dépenses analysées dans ce rapport (le rapport 3 tentera quant à lui de révéler économétriquement les liens qui pourraient exister), ce qui suit résume pour chacune des années de la période les éléments d'analyse les plus importants (les secteurs de développement pour lesquels une évolution des dépenses pourrait être liée à celle des dépenses de défense et sécurité sont mentionnés en gras) :

- 2008.
  - Les part du développement et de **chacune de ses composantes** dans le budget de référence ont largement été réduites entre les budgets initial et final (-3 points de % pour le développement), alors que celle de la défense et sécurité n'a pas évolué.

- 2009
  - Le poids de la défense et sécurité dans le budget de référence diminue légèrement en 2009 (-0,2 points de %) tandis que celui du développement augmente pour **toutes ses composantes** (+3,2 points de % pour l'ensemble des dépenses de développement).
  - Le poids du développement a cependant évolué négativement entre les dotations initiales et les ordonnancements (-1,5 points de %), en particulier pour l'**éducation** (-0,4 points de %) et les **autres secteurs de développement** (-1,6 points de %), alors que celui de la défense et sécurité est resté stable.

- 2010 et 2011
  - 2010 et 2011 ressemblent à 2009 avec une augmentation des dépenses de développement (+16% chaque année) et de ses quatre composantes, ainsi que de leurs poids dans le budget de référence (sauf santé en 2010 et 2011 et autres secteurs de développement en 2011) tandis que ce poids diminue pour les dépenses de défense et sécurité (-0,3 points de % en 2010 et -1 points de % en 2011).
  - Comme en 2009 également, ce poids a été légèrement réduit par rapport à ce que prévoyait le budget initial pour les dépenses de **développement** (-0,9 points de % en 2010 et -1,2 points de % en 2011) et ses composantes (excepté la protection sociale) alors qu'en même temps il a augmenté pour les dépenses de défense et sécurité (+ 0,5 et + 0,4 points de % en 2010 et 2011).

- 2012
  - Avec l'accélération de la crise sécuritaire et politique, l'année 2012 connaît une baisse du budget de référence et un renversement de tendance dans la répartition sectorielle des dépenses. Un effet de balancier semble s'opérer alors entre les dépenses de défense et sécurité (+3%) et celles de développement (-14%), en particulier pour les dépenses des autres secteurs de développement dont le montant baisse de 55% par rapport à 2011 et dont la part dans le budget de référence diminue significativement (-5,5 points de %). La santé est également touchée par cette diminution de poids mais dans une moindre mesure (-0,8 points de %), au contraire de l'éducation et la protection sociale dont les ordonnancements progressent légèrement (+2 points de %).

- Les évènements de 2012 ont probablement joué un rôle important dans cette redistribution budgétaire, en témoignent les ordonnancements significativement plus faibles que les dotations initiales pour la santé (-0,9 points de %) et pour les autres secteurs (-0,4 points de %), mais pas pour les dépenses défense et sécurité (+1,9 points de %). On peut suspecter en 2012 un effet d'éviction entre ces dépenses.

- 2013
  - Malgré un taux de croissance économique faible en 2013 (en partie dû à des récoltes décevantes), le budget de référence connait une progression qui lui permet de retrouver la tendance qui était la sienne avant les troubles de 2012. Cette croissance budgétaire profite à tous les secteurs, notamment ceux qui avaient souffert l'année précédente.
  - La dynamique de la répartition sectorielle des dépenses semble en revanche la même en 2013 marquée par une dichotomie entre les dépenses de développement et celles de défense et sécurité. Bien que les dépenses de développement augmentent (+20%), leur poids dans le budget diminue par rapport à 2012 (-2,2 points de %) et elles s'avèrent significativement moins élevées que prévues (-7% entre dotations initiales et ordonnancements, soit une perte de poids dans le budget de référence de 1,2 points de % au cours de l'exercice budgétaire) alors que celles de défense et sécurité augmentent de manière importante et plus forte (+54%) et voient leur poids dans le budget de référence s'accroître (+2,8 points de %).
  - On peut suspecter ici aussi un effet d'éviction entre ces deux types de dépenses.

- 2014
  - La croissance économique du Mali est forte en 2014 (+7% pour le PIB en valeur constante, +4% par habitant), profitant d'une moindre pression sécuritaire « *du retour à un niveau plus normal de production agricole et une forte reprise du secteur manufacturier* »[45]. Cette amélioration contribue à l'augmentation du budget (+7%), notamment des dépenses de développement (+9%) et de défense et sécurité (+18%).
  - Il apparaît néanmoins une différence à la baisse entre les dépenses finales et leurs prévisions, et que cette différence est plus importante pour les dépenses de développement (-6%) que pour celles de sécurité et développement (-2%).

- 2015
  - La croissance économique reste relativement élevée (+6% pour le PIB en valeur constante, +3% par habitant), aidée en cela par la signature de l'Accord d'Alger entre le Mali et la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA). Le niveau de violence reste cependant élevé dans certaines régions du pays, ce qui explique en partie la nouvelle hausse des dépenses dédiées à la défense et la sécurité (+34%) alors que le budget de référence n'augmente que de 5%. Leur poids dans le budget augmente mécaniquement par rapport à 2014 (+4,8 points de %) tandis que les dépenses de développement ont stagné et donc leur poids dans le budget baissé (-1,1 points de %).
  - La différence de dynamique entre développement et sécurité, au détriment du premier, vaut pour la santé (-0,5 points de % de leur poids dans le budget de référence par rapport à 2014),

[45] https://www.imf.org/fr/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr15547

la **protection sociale** (-0,5 points de %) et les **autres secteurs de développement** (-1,2 points de %).

- Cette baisse de poids de ces trois secteurs de développement est notamment due à des dépenses finales moindres que prévu, tandis que celles de la défense et sécurité se sont avérées plus élevés que budgétées initialement.
- On peut suspecter en 2015 un effet d'éviction entre dépenses de développement et de sécurité.

- 2016
  - La baisse relative de la violence a permis de maintenir la croissance à un niveau similaire à 2015 et ainsi une forte augmentation du budget de référence (+24%). Celle-ci a profité à tous les types de dépenses, en particulier les dépenses des autres secteurs de développement (+116%) et de sécurité intérieure (+150%).
  - Le poids des dépenses de développement a augmenté de 1,5 points de %, au contraire de celles de défense et sécurité (-1,3 points de %), même si l'on constate une diminution du poids des dépenses de développement entre les dotations initiales et les dépenses finales (-1,6 points de %) plus importante que pour celles de défense et sécurité (-0,5 points de %).

- 2017
  - Le Mali connait en 2017 une flambée de violence qui se traduit par une croissance économique en légère baisse, mais une hausse du budget de référence (+10%), des dépenses de défense et sécurité (+10%) et de celles de développement (+14%).
  - On constate que les dépenses finales de développement sont moindres que ce que prévoyait la loi de finances initiale (-8%), en particulier celles de santé (-22%) tandis que celles de défense et sécurité sont fidèles aux dotations initiales. Ainsi, si le poids des dépenses de développement dans le budget a augmenté par rapport à 2016, il a diminué entre le vote du budget et l'exécution des dépenses (ce poids est resté stable pour les dépenses de défense et sécurité, que ce soit par rapport à 2016 ou au cours de l'exercice budgétaire).

- 2018
  - Le budget du Mali a diminué de 6% en 2018 dans un contexte de violence élevée et croissante. Les dépenses de sécurité ont malgré tout augmenté de 4%, à l'inverse des dépenses de développement (- 4%). Particulièrement touchées par les coupes budgétaires[46], les dépenses de santé (-22%) et des autres secteurs de développement (-12%) ont vu leurs poids dans le budget de référence diminuer tandis les autres dépenses de développement ont stagné pour l'éducation ou augmenté pour la protection sociale (+19%).

[46] Voir le communiqué de presse du FMI concernant la *dixième revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit et demande de dérogation pour inobservation d'un critère de réalisation* du Mali (décembre 2018): « *Les résultats budgétaires du premier semestre 2018 ont été marqués par des recettes nettement moindres que prévu et d'assez grandes réductions de dépenses pour atteindre l'objectif du déficit budgétaire*. […] *Cette contre-performance est en discordance avec l'amélioration régulière du recouvrement des recettes depuis le lancement du programme. Les autorités maliennes ont identifié des causes temporaires et structurelles. Les facteurs temporaires incluent un ralentissement de l'activité dans les secteurs secondaire et tertiaire et une augmentation de l'indiscipline fiscale à l'approche de l'élection présidentielle ainsi que les pertes dues à la hausse des prix des carburants sur les marchés internationaux. Parmi les problèmes structurels figurent l'accroissement de la fraude associée à la montée de l'insécurité et aux attaques terroristes récurrentes, les défaillances organisationnelles et le manque d'efficience de la gestion. Les autorités ont compensé l'impact sur l'équilibre budgétaire en réduisant notablement les dépenses publiques* ».
https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/CR/2018/French/cr18360f.ashx

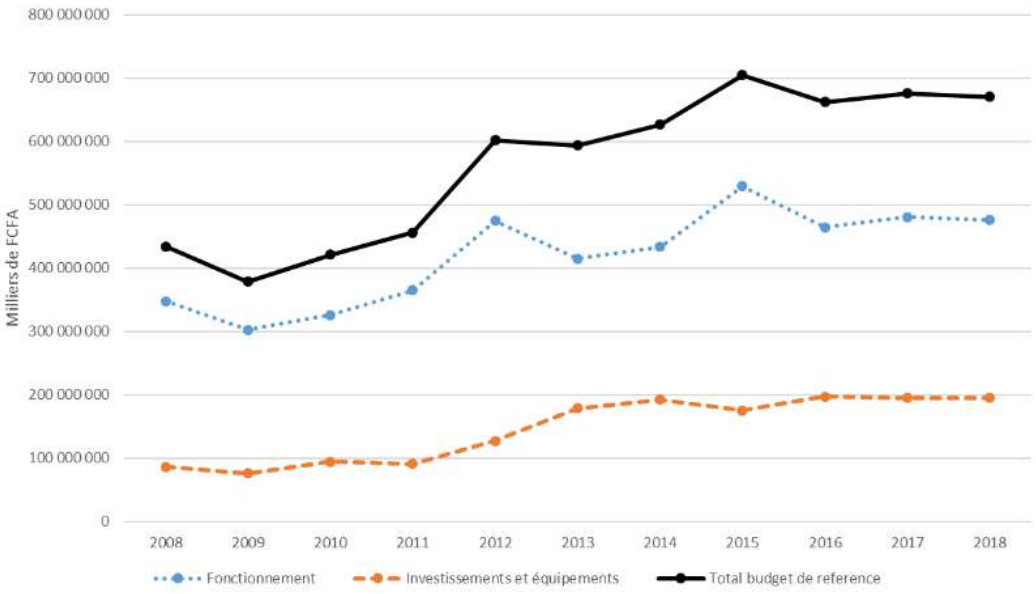
- Les diminutions de poids de ces secteurs proviennent notamment d'ordonnancements significativement inférieurs aux dotations initiales pour toutes les dépenses de développement excepté la protection sociale tandis que les dépenses finales de défense et sécurité sont restées très proches des prévisions.

C Mauritanie [47]

C.1 Évolution du budget de référence

Evolution. Le budget de référence mauritanien a crû au rythme annuel moyen de 4,4% sur la période 2008 et 2018, avec notamment quatre années de forte hausse (11% en 2010, 8% en 2011, 32% en 2012 et 13% en 2015) et deux années de baisse importante (-13% en 2009 et -6% en 2016).

Graphique 136 : Budget de référence du Mauritanie, en milliers de FCFA



Facteurs d'évolution. Ces fluctuations suivent celles du PIB, lui-même dépendant des exportations de ressources halieutiques et du cours des matières premières notamment du minerai de fer, du pétrole et du gaz en raison du poids du secteur extractif dans les exportations et le budget du pays. Le taux de croissance annuel moyen (3,5% en termes réels, 3,3% en termes réels hors secteur pétrolier) masque une instabilité du PIB.

Après une récession en 2009 (-1% en termes réels, mais +0,5% hors secteur pétrolier), le PIB mauritanien connait une croissance de plus de 5% par an (en termes réels) de 2010 à 2014 (4,5% hors secteur pétrolier), ce qui explique le fort accroissement du budget durant ces années. La chute du cours du minerai de fer à partir 2014 se traduit par une très faible croissance en 2015[48] et 2016 et des contraintes pesant sur le budget. D'après le rapport sur la situation économique en Mauritanie de la Banque mondiale (2018), ces contraintes ont pu être en partie compensées par une « *stratégie de mobilisation des recettes du gouvernement concentrée sur l'élargissement de l'assiette fiscale et le renforcement des contrôles de l'administration fiscale* ». Ainsi, malgré la baisse des recettes liées aux

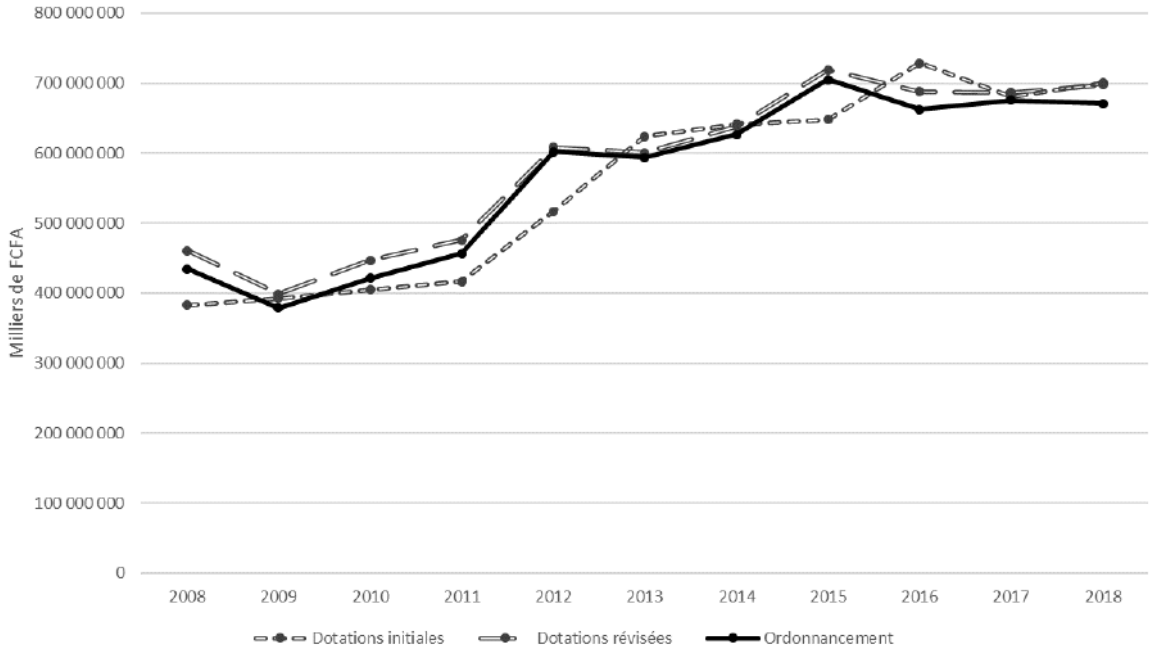
[47] Tous les montants concernant la Mauritanie sont exprimés Franc CFA.

[48] Hors secteur pétrolier, la croissance mauritanienne est élevée en 2015 : 5,7% en termes réels.

cours mondiaux des matières premières à partir de 2015, le budget de référence s'est maintenu à un niveau relativement élevé bien qu'inférieur au pic de 2015.

Démographie. La démographie est restée dynamique avec un taux de croissance annuelle moyen de 2,9% entre 2008 et 2018, établissant ainsi la croissance économique annuelle moyenne par habitant à 0,5% en termes réels et 3,8% en termes courants.

Graphique 137 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de l'Etat mauritanien (budget de référence), en milliers de FCFA



Dotations et ordonnancements. Le Graphique 137 nous indique que le budget de référence mauritanien a bénéficié de réajustements à la hausse en cours d'exercice 2010, 2011 et 2012 (années de fortes croissance économique et budgétaire) ainsi qu'en 2016. A l'inverse, les dépenses ordonnancées sont significativement plus faibles que les dotations initiales en 2016.

Sources de financement du budget de l'Etat[49]. Les recettes ont représenté l'essentiel des ressources budgétaires de l'Etat sur la période (91%), loin devant les dons extérieurs (5%) et le financement par déficit (hors dons) (5%). En 2018, la Mauritanie a renoué avec un excédent budgétaire, le premier depuis 2012[50].

[49] Pour rappel, ce rapport considère non pas le budget de l'Etat mais le budget de référence qui exclut notamment les dépenses sur financements extérieurs pour mieux apprécier les arbitrages budgétaires entre secteurs. Il est néanmoins intéressant d'examiner dans quelle mesure l'Etat recourt au déficit pour financer son budget total afin de mieux comprendre dans quel contexte celui-ci est élaboré.

[50] Sources : FMI et calculs des auteurs

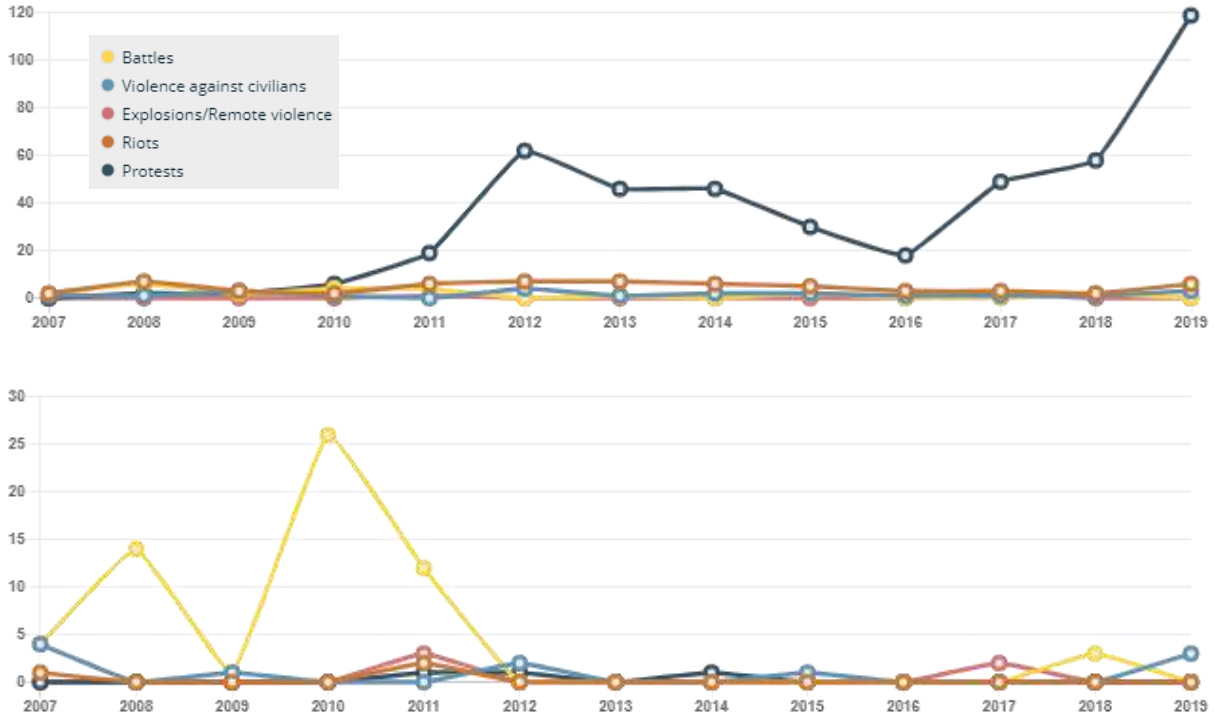
C.2 Analyse descriptive des données de dépenses sécuritaires collectées

C.2.1 Ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure

C.2.1.1 Évolution de la situation sécuritaire en Mauritanie

Les graphiques ci-dessous représentent les données publiques fournies par ACLED sur les différents types de chocs sécuritaires[51] en Mauritanie depuis 2007. Ces données expriment le nombre d'évènements et le nombre de décès liés à chacun de ces types de chocs.

Graphique 138 : Chocs sécuritaires en Mauritanie depuis 2007 (Source : ACLED). Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts



Les deux graphiques semblent a priori exprimer deux situations différentes mais ils sont en réalité complémentaires.

Le premier montre une première vague de contestations sociales et politiques à partir de 2011. Ces protestations connaissent un pic en 2012 avant de fléchir peu à peu jusqu'en 2016, puis une seconde vague encore plus forte à partir de 2017. En 2011, la contestation populaire s'inscrit dans le mouvement dit des « Printemps arabes » qui touche alors nombre de pays du Nord de l'Afrique et du Proche et Moyen Orient. Les années qui suivent sont marquées notamment par des manifestations organisées dans le cadre d'un vaste projet de révision constitutionnelle de 2015 à 2017, mais surtout d'une dégradation de la situation sociale et d'un accroissement des tensions communautaires.

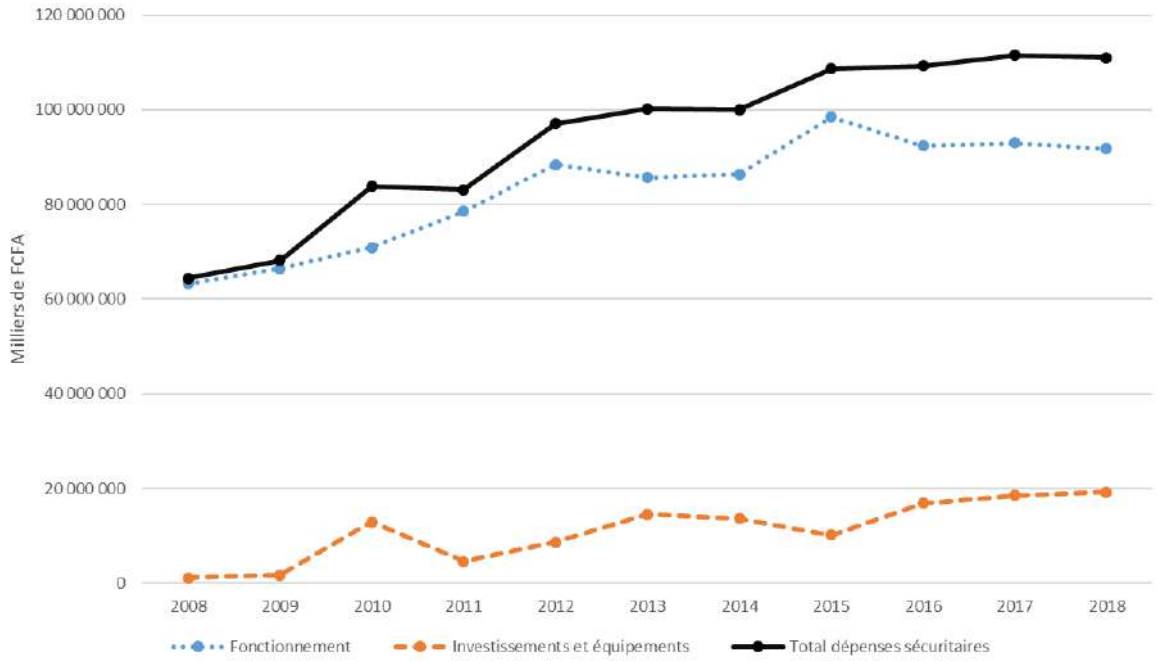
Au contraire du premier graphique, le second attire l'attention sur les premières années de la période, soit les années 2008 à 2011 au cours desquelles, si les évènements sécuritaires restent peu nombreux (graphique 1), le nombre de décès dus à des évènements sécuritaires est relativement élevé par rapport

[51] Pour rappel, ACLED considère les catégories de chocs sécuritaires suivantes : conflits armés, violences contre des civiles, attaques violentes unilatérales, émeutes, protestations, actions non-violentes

aux années suivantes. Les statistiques d'ACLED illustrent deux choses : i) la montée du terrorisme islamiste à la fin des années 2000 en Mauritanie avec une forte hausse du nombre d'attaques de groupes djihadistes ; ii) la priorité donnée par le gouvernement en faveur de l'amélioration de la sécurité en Mauritanie à partir de 2008 et l'absence d'attaque terroriste sur le sol mauritanien après 2011.

C.2.1.2 Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en valeur

Graphique 139 : Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en Mauritanie en milliers de FCFA

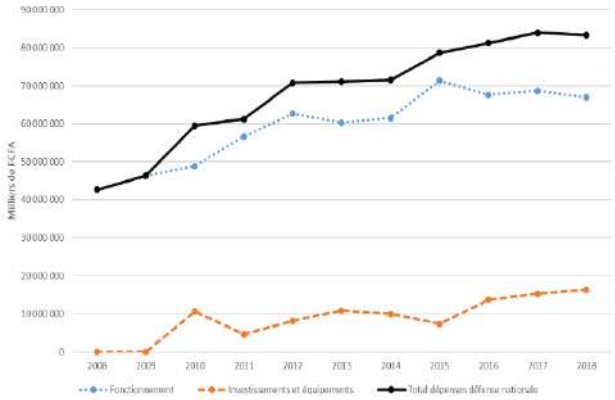


Les dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure mauritaniennes ont crû de façon régulière au rythme moyen de 5,6% par an sur l'ensemble de la période, avec cependant deux fortes augmentations en 2010 (+23%) et 2012 (+17%). En 2018, elles atteignent 111 Mds de FCFA, soit, le niveau le plus bas des 5 pays du G5 Sahel.

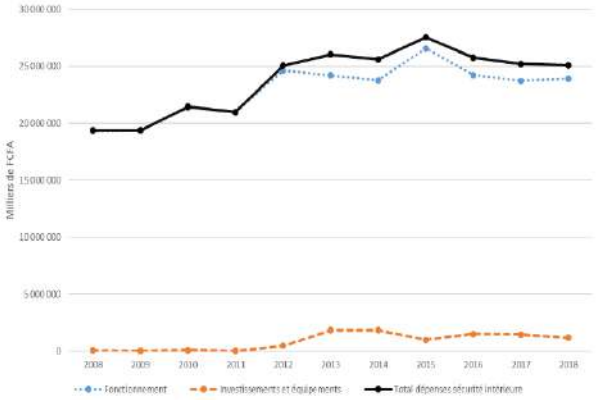
Les dépenses d'investissement et d'équipement représentent une part mineure des dépenses totales en sécurité et défense (12% en moyenne sur la période).

Le Graphique 140, le Graphique 141 et le Graphique 142 ci-dessous distinguent l'évolution respectivement des dépenses de défense nationale, celles de sécurité intérieure, et celles de défense et sécurité des autres ministères que l'Armée et l'Intérieur. Les premières représentent en moyenne près des trois quarts des dépenses de défense et sécurité totales sur la période considérée, les dépenses de sécurité intérieure un quart tandis que les dépenses de défense et sécurité des autres ministères sont marginales. L'analyse qui suit se concentre surtout sur les dépenses des ministères des Armées et de l'Intérieur.

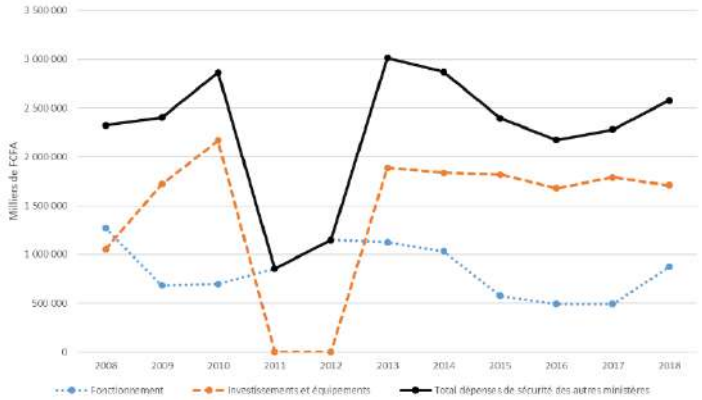
Graphique 140 : Dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA



Graphique 141 : Dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA



Graphique 142 : Dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA



Les dépenses de défense nationale se caractérisent par un doublement en valeur sur la période, à un rythme régulier. On note deux années de croissance plus importante (2010 et 2012) et une légère baisse en 2018 due à une réduction des dépenses de fonctionnement tandis que les dépenses d'investissement et d'équipement ont bénéficié d'un effort de l'Etat depuis 2016.

Les dépenses de sécurité intérieure se sont avérées relativement stables, avec une seule année de croissance notable (2012) et un léger pic en 2015. Elles ont augmenté de 30% sur la période, soit un taux de croissance annuel moyen de seulement 2,6%. Elles ne sont constituées quasiment que de dépenses de fonctionnement (96% sur la période).

Les années 2010 et 2012 apparaissent intéressantes à analyser du fait de l'augmentation marquée des dépenses de défense et sécurité ces deux années. Une recherche de corrélation avec les évènements sécuritaires est menée dans la section suivante.

Sans établir de corrélation à ce stade, on peut remarquer :

- que la hausse notable des dépenses militaires en 2009 et en 2010 s'inscrit dans un contexte de pression terroriste croissante à la fin des années 2000 ;
- que la hausse tendancielle et régulière des dépenses de défense et de sécurité dans les années 2010 est concomitante à l'accroissement des tensions communautaires mentionnées plus haut. De plus, si cette hausse tendancielle ne peut pas être expliquée par un activisme terroriste

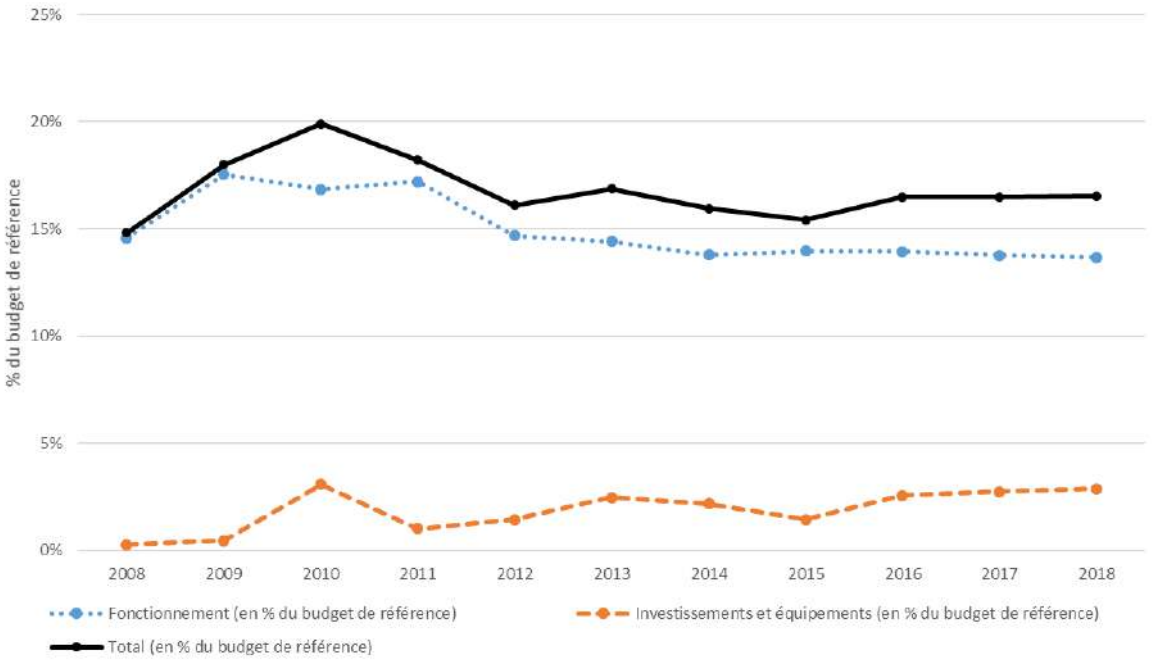
particulier sur le sol mauritanien, elle concorde néanmoins avec la forte dégradation sécuritaire des voisins de la Mauritanie, notamment au Mali et en Algérie.

- que le pic de protestations en 2012 correspond à une hausse sensible des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure cette même année ;
- que le pic de dépenses de sécurité intérieure en 2015 est observé en même temps que la crise politique liée au projet de révision constitutionnelle la même année.

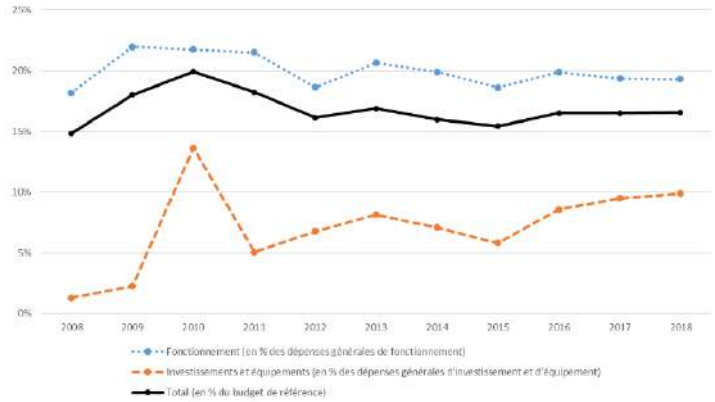
C.2.1.3 Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en % du budget de référence

Le Graphique 143 et le Graphique 144 ci-dessous renseignent sur l'évolution de la part que représentent les dépenses totales de sécurité (défense nationale, sécurité intérieure, y compris les dépenses de sécurité des ministères autres qu'Armées et Intérieur) dans le budget de référence. Le Graphique 143 précise ce que représentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le budget de référence, tandis que le Graphique 144 précise ce que représentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement/équipement des secteurs sécuritaires respectivement dans le total des dépenses de fonctionnement et le total des dépenses d'investissement/équipement du budget de référence mauritanien.

Graphique 143 : Part des dépenses sécuritaires (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



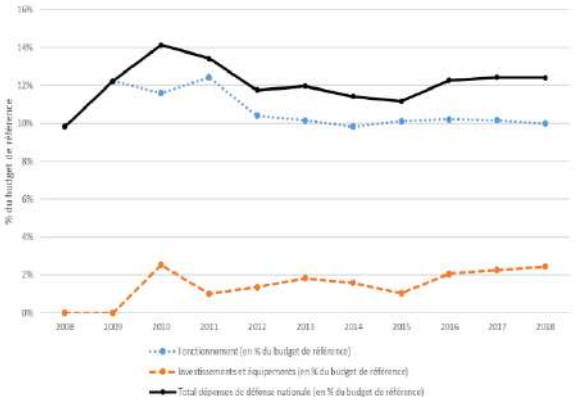
Graphique 144 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales



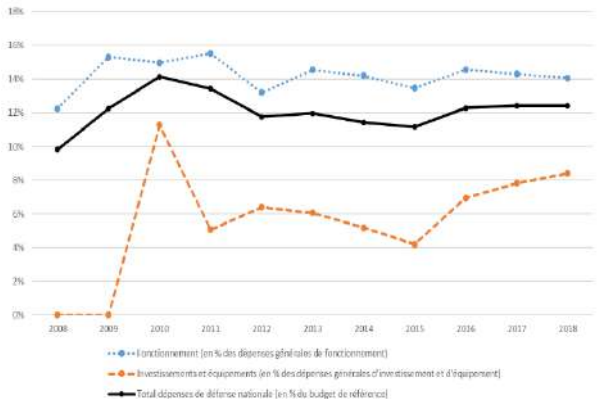
Les graphiques ci-dessus montrent que la part du budget (de référence) que l'État consacre à sa sécurité a connu un pic entre 2009 et 2011 (20% en 2010) pour revenir à un niveau moyen de 16% à partir de 2012.

Les graphiques ci-dessous distinguent les dépenses de défense nationale (Graphique 145 et Graphique 146), de sécurité intérieure (Graphique 147 et Graphique 148) et de défense et sécurité des autres ministères (Graphique 149 et Graphique 150). Les graphiques de gauches expriment les dépenses de fonctionnement et d'investissement en % du budget de référence tandis que les graphiques de droite expriment ces dépenses en % des dépenses globales de fonctionnement et d'investissement.

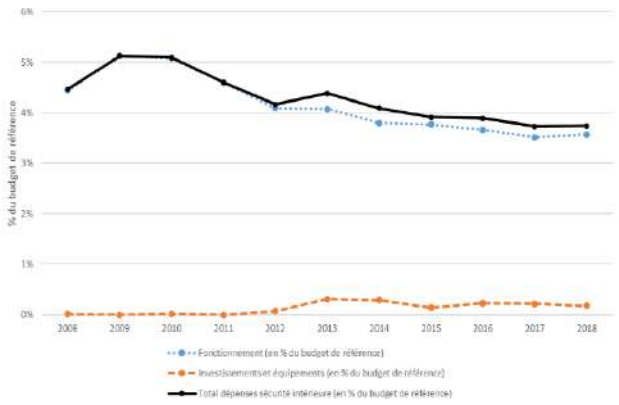
Graphique 145 : Part des dépenses de défense nationale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



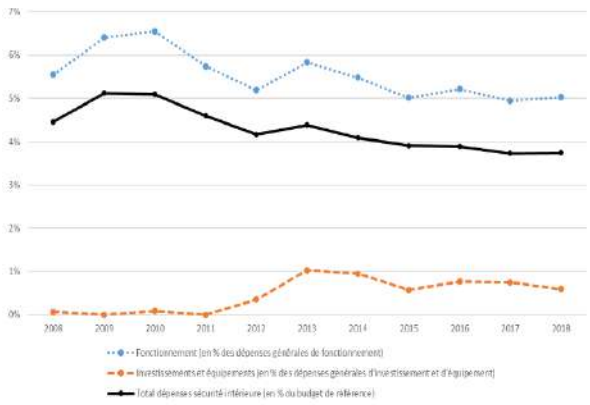
Graphique 146 : Part des chaque type de dépenses de défense nationale, en % des dépenses totales de chaque type



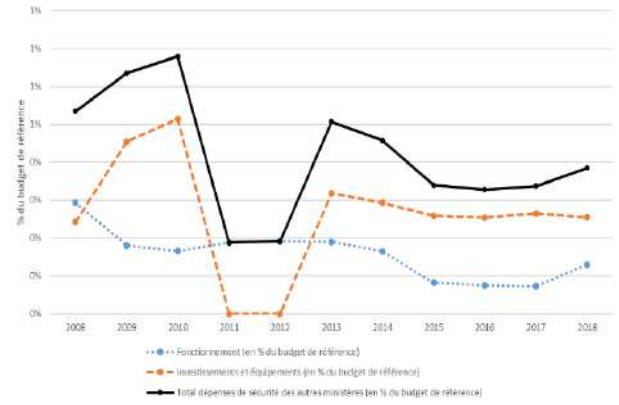
Graphique 147 : Part des dépenses de sécurité intérieure (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



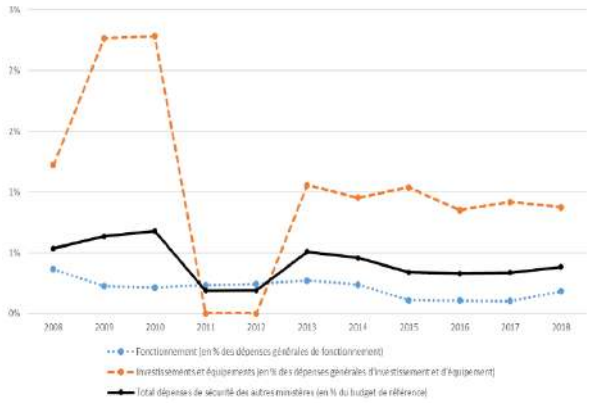
Graphique 148 : Part des chaque type de dépenses de sécurité intérieure, en % des dépenses totales de chaque type



Graphique 149 : Part des dépenses de sécurité des autres ministères (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 150 : Part de chaque type de dépenses de sécurité des autres ministères, en % des dépenses totales de chaque type



Le constat établi pour la totalité des dépenses de défense et sécurité est comparable pour ses deux principales composantes, soit les dépenses des ministères des Armées et de l'Intérieure, jusqu'en 2015. Les premières bénéficient ensuite d'un effort spécifique de l'Etat à partir de 2016 tandis que la part des secondes dans le budget général s'érode peu à peu. On peut constater un effort budgétaire en faveur de l'équipement des forces de défense à partir de 2010 et des forces de sécurité intérieure à partir de 2012.

Dans la perspective de détecter un éventuel effet de substitution entre les dépenses de sécurité et celles de développement en Mauritanie, l'analyse de ces graphiques attire l'attention sur les années 2009, 2010 et 2016 pour lesquelles il sera intéressant de comparer ces types de données, et plus particulièrement :

- 2009 pour les dépenses de fonctionnement de défenses et sécurité intérieure;
- 2010 et 2016 pour les dépenses d'investissement et d'équipement militaires ;

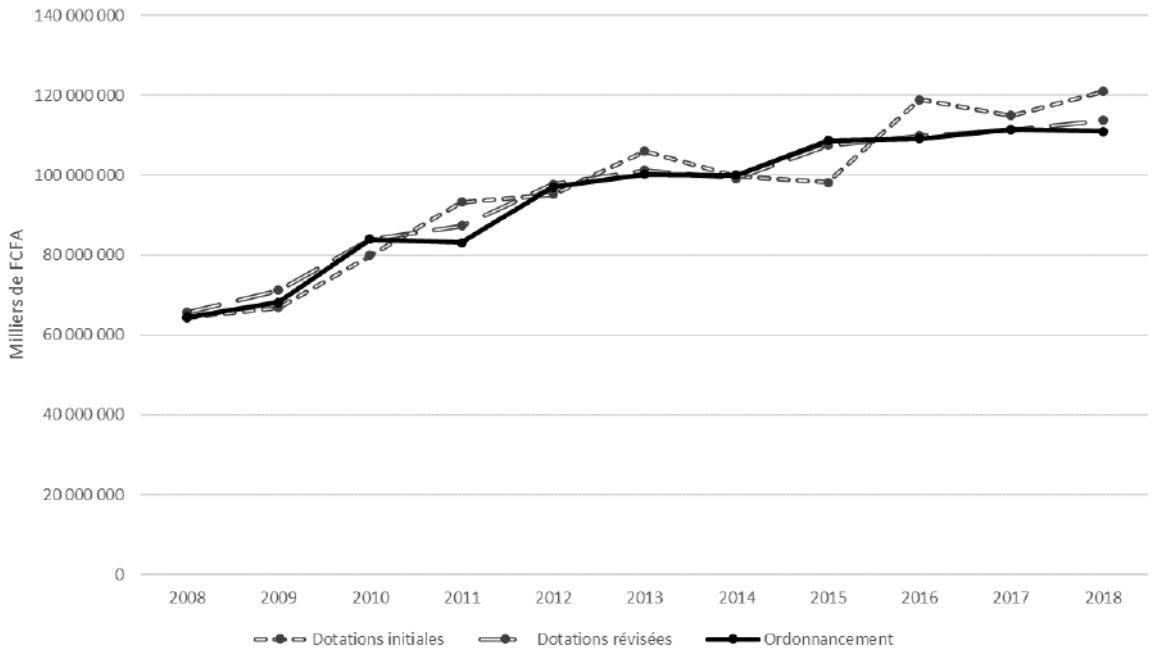
Notons que l'année 2012 n'est pas mentionnée ici comme une année d'effort spécifique de l'Etat en faveur de sa défense et sécurité malgré la forte hausse de ces dépenses cette année-là. La raison en est que, malgré cette hausse, la part de ces dépenses a baissé sensiblement en 2012 car la hausse du budget de référence s'est avérée plus élevée que celle des dépenses de défense et sécurité.

C.2.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure

Comme pour le Burkina Faso et le Mali plus haut, il est effectué ici une comparaison de des dotations budgétaires initiales, des dotations budgétaires révisées et de l'ordonnancement des dépenses finales pour identifier un éventuel arbitrage entre les dépenses sécuritaires et les autres types de dépenses.

Le Graphique 151 ci-dessous compare le budget initial en faveur des dépenses sécuritaires avec le budget révisé et l'ordonnancement de ces dépenses.

Graphique 151 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses sécuritaires, en milliers de FCFA

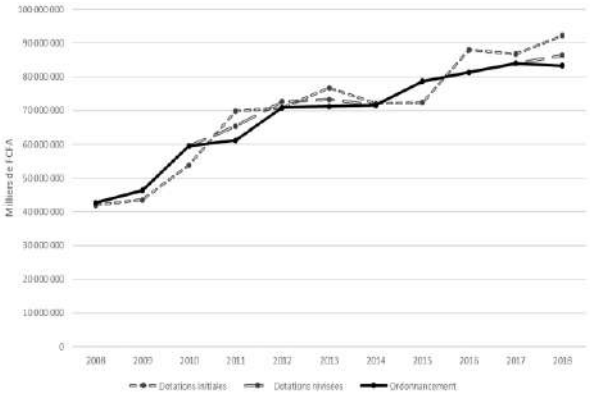


Les trois courbes sont globalement proches mais celle des dotations initiales se distingue des deux autres plus spécifiquement en 2011, 2013 et de 2015 à 2018. En 2009, 2010 et surtout en 2015, les dépenses finales sont plus élevées que prévu. On peut noter qu'en 2011 et 2018, les dépenses finales sont sensiblement inférieures aux dotations révisées, ce qui peut signaler pour ces deux années un arbitrage budgétaire particulier et/ou un problème de décaissement.

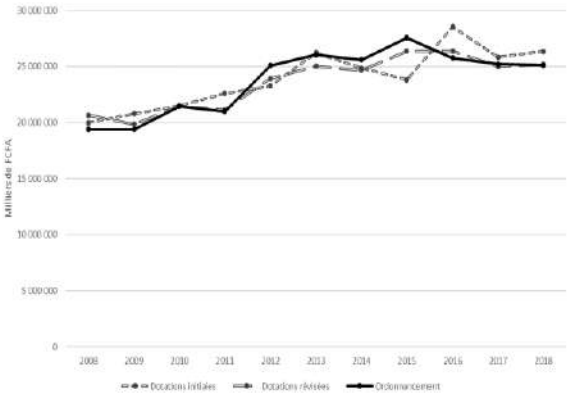
La comparaison de ces courbes avec celles relatives aux dépenses de développement permettant de détecter un possible arbitrage est effectuée dans la partie C.4.2 plus bas.

Le Graphique 152, le Graphique 153 et le Graphique 154 ci-dessous distinguent pour ces 3 courbes les dépenses de défense, les dépenses de sécurité intérieure et les dépenses de sécurité des autres ministères

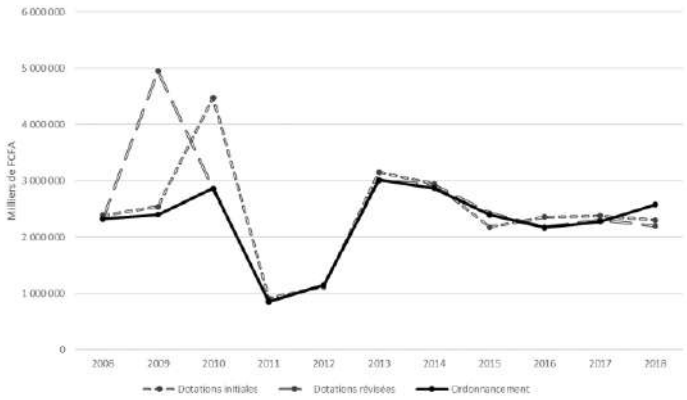
Graphique 152 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA



Graphique 153 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA



Graphique 154 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA



Compte tenu de l'importance des dépenses militaires dans le total des dépenses de défense et sécurité, on retrouve pour les premières une évolution très proche de celle décrite ci-dessus pour les secondes, avec trois années pour lesquelles les dépenses finales sont plus élevées que prévu : 2009, 2010 et 2015.

L'augmentation des ressources publiques due au boom minier du début des années 2010 associée à l'accroissement des mouvements sociaux peut expliquer que les dépenses de sécurité intérieure soient plus importantes que prévu entre 2012 et 2015. Pour les autres années, on constate une grande proximité avec l'évolution des dépenses militaires.

Dans la perspective de détecter un possible effet d'éviction des dépenses de défense et sécurité sur les autres types de dépenses, l'observation de ces graphiques incite à porter une attention particulière aux années pour lesquelles les dépenses finales sont plus élevées que prévu : 2009, 2010 et 2015.

C.3 Analyse descriptive des données de développement collectées

Cette partie est le pendant de la précédente pour les données de développement et ses sous-secteurs (santé, éducation, protection sociale et dépenses sociales des autres secteurs). Les graphiques présentés sont de même nature, soit une description des données relatives aux ordonnancements des dépenses de développement et une comparaison entre budget initial, budget révisé et ordonnancement.

C.3.1 Ordonnancement des dépenses de développement

C.3.1.1 Eléments de contexte de l'évolution des dépenses de développement en Mauritanie.

La Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée (SCAPP) de la Mauritanie pour 2016-2030 (MEI, 2016) relève « *des progrès lents en matière de développement du capital humain, surtout dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'égalité des genres* ». La Revue nationale volontaire sur les ODD en Mauritanie (République islamique de Mauritanie, 2019) souligne également que « *les secteurs où les retards sont constatés, malgré quelques progrès timides, sont l'éducation et la santé* ».

Pour le FMI (2018b), parce que les besoins dans les secteurs de l'éducation et de la santé sont jugés « *considérables* » dans un contexte de « *problèmes de sécurité permanents* », l'espace budgétaire prévu (en 2019) doit cibler ces dépenses.

Education. Le document de stratégie pays (DSP) 2016-2020 de la Mauritanie (BAD, 2016) note « *des progrès sensibles en matière d'accès »* mais une « *qualité du système à améliorer* ». Les taux de scolarisation dans le primaire, et dans une moindre mesure dans le secondaire, se sont effectivement améliorés sur les vingt dernières années (MEI, 2016). La SCAPP évoque cependant « *l'insuffisance de l'offre scolaire constituée en grande partie d'écoles à cycle incomplet, n'offrant pas la continuité éducative, se situant à des distances peu commodes pour un bon nombre d'élèves (10%)* ».

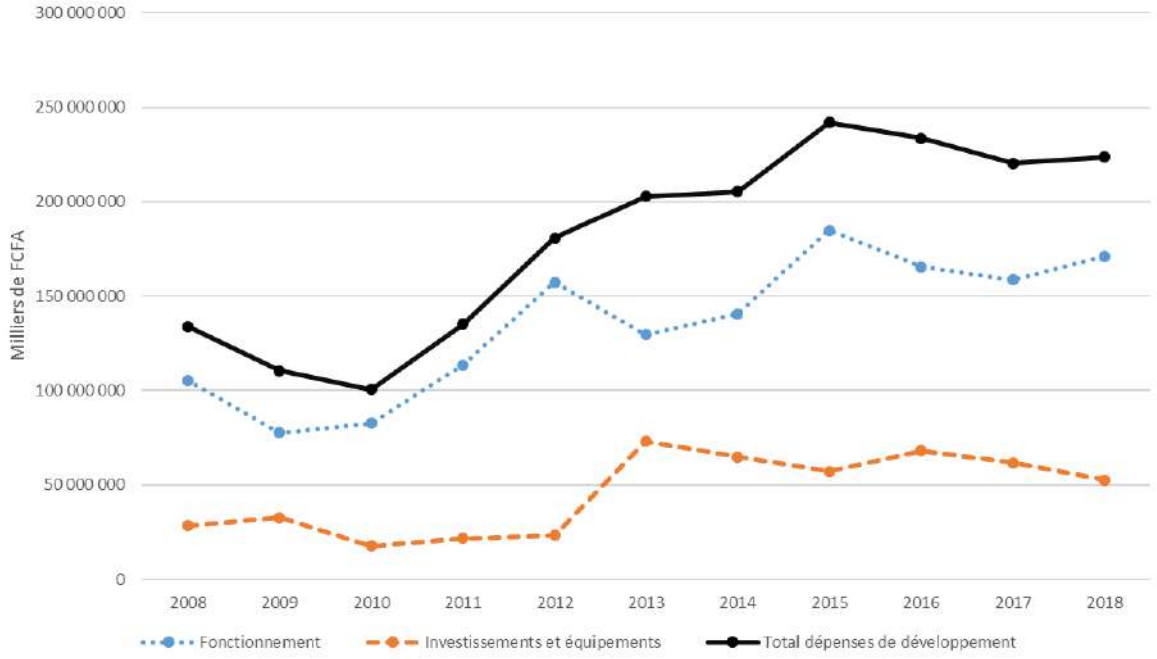
Santé. La SCAPP rappelle que d'importants efforts ont été déployés depuis une quinzaine d'année pour améliorer le système de santé mauritanien mais qu' « *en dépit de ces efforts, de sérieux défis persistent dans les domaines de la mortalité maternelle et infantile, de la lutte contre la maladie, de l'organisation de l'offre des services de santé, de la production et de la gestion des ressources humaines, en matière d'approvisionnement en médicaments de qualité, en réactifs, consommables, vaccins et produits et en matière de financement du secteur* ». L'OMS estime que « *la situation reste marquée par une morbidité et une mortalité élevées, en particulier chez les groupes les plus vulnérables (dont le couple mère-enfant)* » et que « *la performance globale du système de santé de la Mauritanie est sensiblement freinée par l'insuffisance quantitative et qualitative des professionnels de santé et le déséquilibre dans leur répartition à l'échelle nationale* » [52].

C.3.1.2 Dépenses de développement en valeur

Comme le montre le Graphique 136 page 179, le budget de référence mauritanien a connu une forte hausse en 2012 et s'est maintenu à des niveaux comparables ensuite. Cette amélioration des finances publiques s'est traduite par l'accroissement significatif des budgets sectoriels présentés ci-dessous.

[52] https://www.who.int/countries/mrt/fr/

Graphique 155 : Dépenses de développement en Mauritanie, en milliers de FCFA



Les dépenses publiques que la Mauritanie a consacrées à son développement ont évolué de façon comparable à celles du budget de référence : un creux en 2009 et 2010, puis une augmentation forte pendant le boom minier jusqu'à un point haut en 2015 (seule 2014 marque une stagnation), une diminution en 2016 et 2017 et enfin une légère augmentation en 2018. Leur croissance annuelle moyenne atteint 5,3% avec une augmentation particulièrement forte en 2011 (+35%), 2012 (+34%) et 2015 (+18%).

Les dépenses d'investissement et d'équipement ont représenté en moyenne un quart des dépenses de développement. Parmi les dépenses de fonctionnement, celles liées à la rémunération du personnel sont, de loin, les plus importantes (44% du total des dépenses de développement en moyenne sur la période). La part des transferts et subventions est également élevée (22% du total des dépenses de développement en moyenne sur la période).

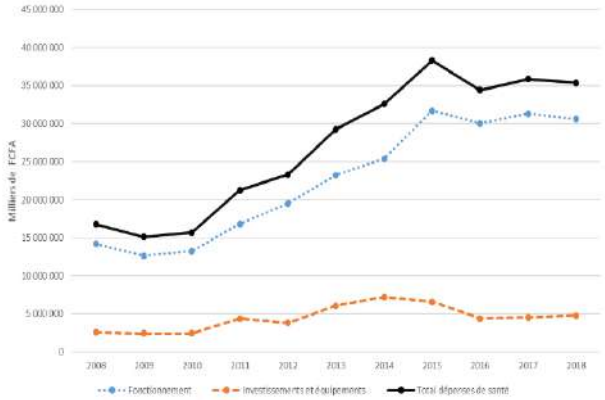
Les dépenses de fonctionnement ont crû de 62% sur la période, soit un rythme annuel moyen de 4,9%, tandis que les dépenses d'investissement et équipement ont connu une croissance totale de 86%, soit 6,4% par an en moyenne. Ces augmentations ont surtout eu lieu en 2011, 2012 et 2015 pour les dépenses de fonctionnement (avec une baisse les années suivantes), et en 2013 pour les dépenses d'investissement et équipement (avec une baisse les années suivantes).

Les 4 graphiques ci-dessous distinguent l'évolution des dépenses des différents secteurs contribuant au développement : santé, éducation, protection sociale[53] et autres secteurs de développement[54].

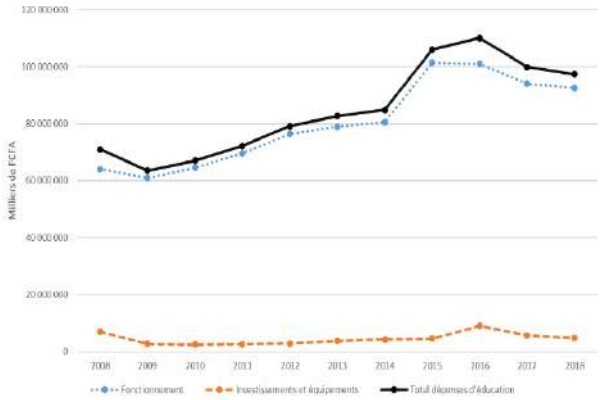
[53] https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_mauritanie.html

[54] Pour rappel, il s'agit des dépenses sociales du monde rural composé des secteurs de l'hydraulique, assainissement, agriculture, élevage, pêche, environnement et infrastructures

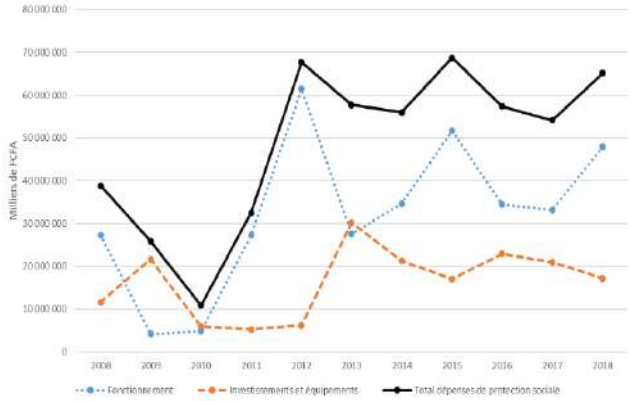
Graphique 156 : Dépenses de santé en Mauritanie, en milliers de FCFA



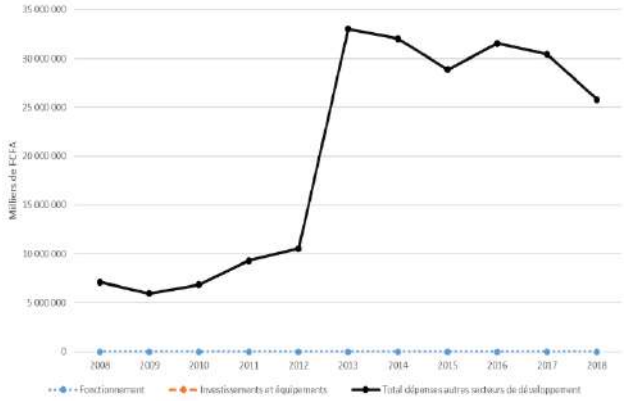
Graphique 157 : Dépenses d'éducation en Mauritanie, en milliers de FCFA



Graphique 158 : Dépenses de protection sociale en Mauritanie, en milliers de FCFA



Graphique 159 : Dépenses de développement des autres secteurs en Mauritanie, en milliers de FCFA



Le budget le plus important est celui consacré à l'éducation (47% de dépenses de développement en moyenne sur la période), suivi par la protection sociale (27%), la santé (15%), et les autres secteurs sociaux (11%).

Le budget de chacun de ces 4 secteurs a beaucoup augmenté entre la première et la dernière année de la période mais leurs évolutions respectives sont contrastées.

La santé et l'éducation suivent peu ou prou l'évolution du budget de référence, avec une croissance plus marquée pour la santé (7,7% en rythme annuel moyen) que pour l'éducation (3,2%). On retrouve pour ces deux secteurs le pic de 2015 (et 2016 aussi pour la santé) constaté dans le budget de référence et les dépenses de développement.

Les dépenses consacrées aux deux autres secteurs ont connu une hausse très forte en 2011 et 2012 pour la protection sociale (multiplication par 6 en deux ans) et en 2013 pour les autres secteurs de développement (multiplication par 2), et se maintiennent à des niveaux élevés depuis.

Les dépenses de santé et d'éducation sont très majoritairement des dépenses de fonctionnement.

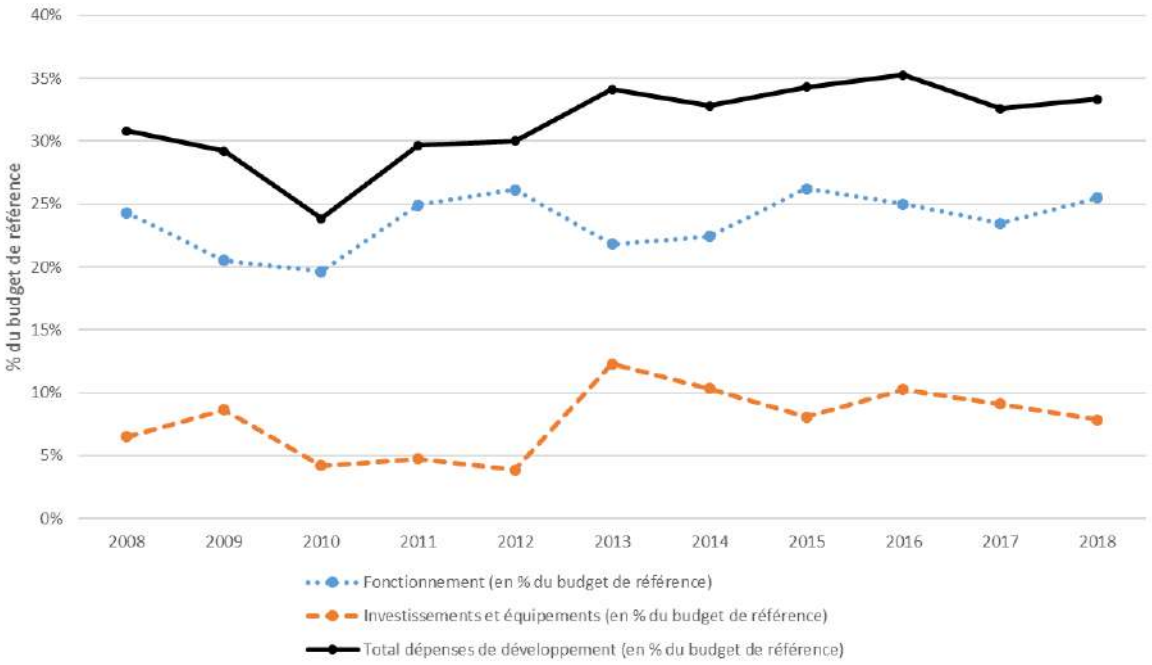
L'évolution spectaculaire des dépenses de protection sociale en 2011 et 2012 s'explique exclusivement par une très forte augmentation des transferts et subventions (appartenant à la famille des dépenses de fonctionnement) dans le cadre d'une politique sociale d'assistance aux plus pauvres en coordination avec les partenaires au développement (BAfD et al., 2012). Le niveau des dépenses de protection sociale reste élevé les années suivantes, avec un niveau de transferts fluctuant mais important et une augmentation à partir de 2013 des dépenses d'investissement et d'équipement jusque-là très faibles pour ce secteur.

Enfin, les dépenses de développement des autres secteurs sont caractérisées par une très forte augmentation en 2013, notamment portée par une croissance importante du secteur des infrastructures qui bénéficie des marges de manœuvre budgétaires de l'Etat de cette période (il faut préciser que le pays est alors très en retard en matière d'infrastructures[55]). Le rapport sur la situation économique en Mauritanie de la Banque mondiale (2018) mentionne « *un effort considérable de financement des infrastructures dans le cadre de l'aménagement du territoire* » sur la période 2010 – 2016. Pour le PNUD (2014), « *l'activité économique* [de la Mauritanie] *a été marquée en 2013 par le dynamisme de l'agriculture et des services, une production minière plus régulière et de grands projets d'infrastructures (nouvel aéroport, ligne électrique terrestre et système d'adduction d'eau potable)* ».

Le tableau 19 page 207 synthétise les variations annuelles des dépenses de chaque secteur afin de visualiser de possibles corrélations.

C.3.1.3 Dépenses de développement en % du budget de référence

Graphique 160 : Part des dépenses de développement (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



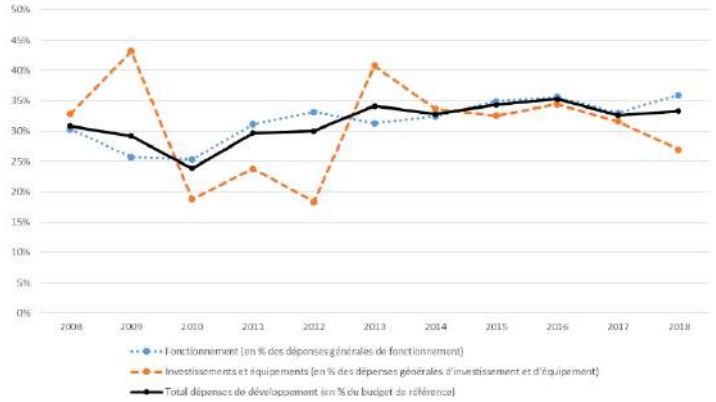
[55] « *Le pays occupe la trente-septième place de l'Afrique sur la période 2010-2012 selon l'indice de développement des infrastructures de la BAD* » (UNECA, 2016).

Comme indiqué plus haut, les dépenses de développement ont connu une évolution comparable à l'évolution du budget de référence, avec cependant un creux en 2010.

Le Graphique 160 montre que la part des dépenses de développement dans le budget a oscillé entre 24% en 2010 et 35% en 2016.

La répartition entre dépenses de fonctionnement et celles d'investissement et d'équipement est relativement stable excepté en 2013 où la part des secondes a connu un pic, dans un contexte de boom minier et d'accélération des investissements publics en faveur des infrastructures.

Graphique 161 : Part du développement dans les dépenses de fonctionnement totales et dans les dépenses d'investissement/équipement totales

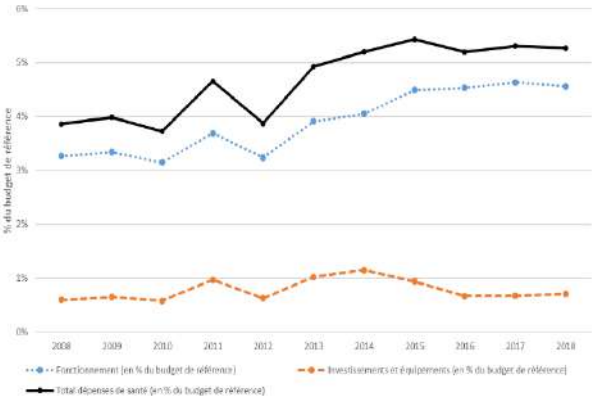


Le Graphique 161 nous apprend que le développement représente de façon plutôt stable environ 30% des dépenses totales de fonctionnement, tandis qu'il représente une part fluctuante des dépenses totales d'équipement et d'investissement, avec deux niveaux hauts à 44% en 2009 et 40% en 2013 et deux niveaux bas à moins de 20% en 2010 et 2012.

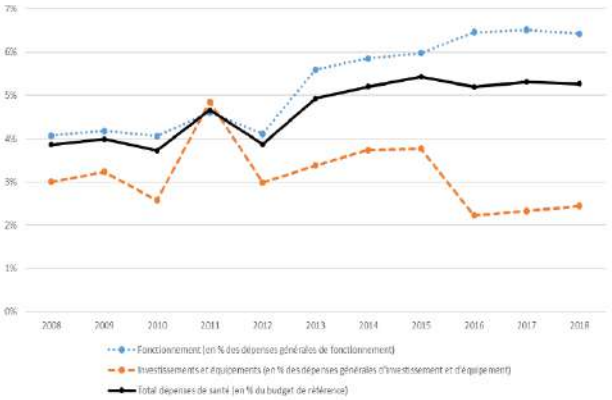
Les 4 graphiques suivants désagrègent par secteurs :

- l'évolution des dépenses de développement et les deux types qui les composent (fonctionnement et investissement/équipement) en pourcentage du budget de référence (graphiques de gauche),
- l'évolution de chaque type de dépenses de développement en pourcentage du total de ce type de dépenses dans le budget de référence (graphiques de droite).

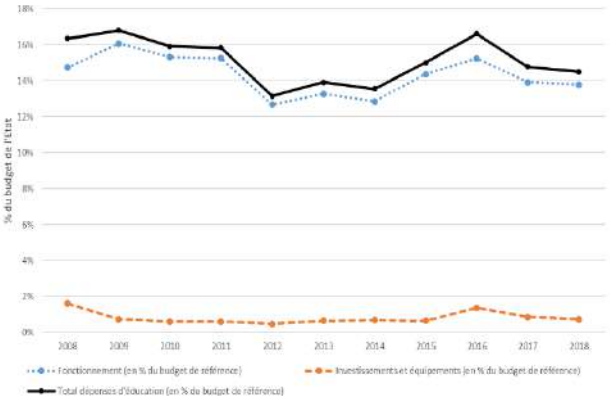
Graphique 162 : Part des dépenses de santé (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



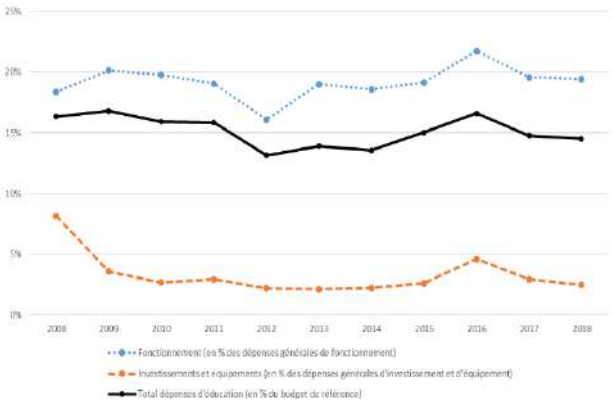
Graphique 163 : Part de la santé dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



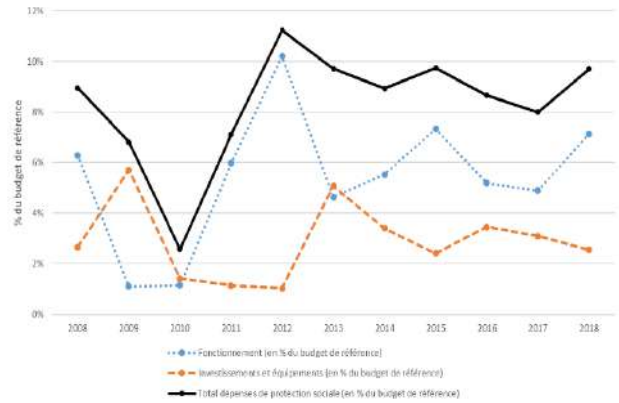
Graphique 164 : Part des dépenses d'éducation (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



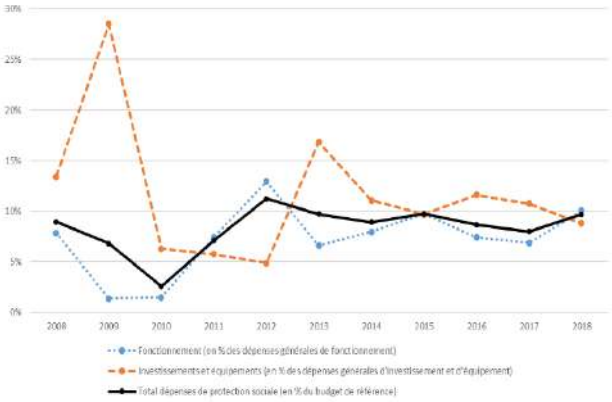
Graphique 165 : Part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



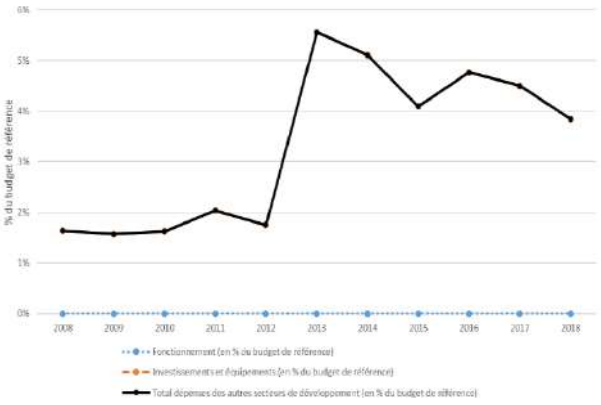
Graphique 166 : Part des dépenses de protection sociale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



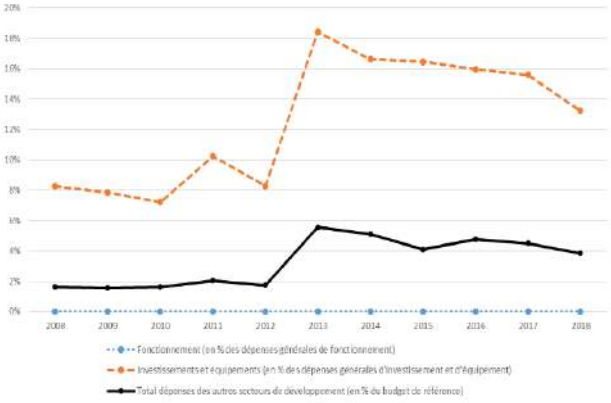
Graphique 167 : Part de la protection sociale dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



Graphique 168 : Part des dépenses de développement des autres secteurs (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 169 : Part des autres secteurs de développement dans les dépenses d'investissement/équipement totales



Ces graphiques permettent d'analyser sectoriellement l'évolution de la répartition des dépenses publiques.

Compte tenu de l'évolution comparable des budgets de la santé et de l'éducation avec le budget de référence, il apparaît que la part de ces secteurs est relativement stable.

En moyenne, les dépenses de santé ayant cependant augmenté plus vite que le budget de référence, la part de la santé dans ce budget s'est accrue pour s'établir à plus de 5% en 2018, contre moins de 4% en 2008. Ce niveau reste éloigné des préconisations de la Déclaration d'Abuja de porter ce niveau à 15%[56], malgré deux efforts budgétaires plus importants en faveur de la santé en 2011 et 2013 (2012 marquant un creux qu'il sera intéressant d'étudier et de comparer à l'évolution des dépenses de défense et sécurité).

La part des dépenses d'éducation oscille autour de 15% du budget de référence, avec un point bas en 2014 (13%) et des niveaux plus élevés avant 2012 et en 2016 (plus de 16%). Deux baisses de cette part sont notables : en 2012 et 2017.

Le cas de la protection sociale s'analyse au regard de l'évolution spécifique des montants alloués à ce secteur caractérisée par une forte croissance en 2011 et 2012 (voir section C.3.1.2) pour plus d'explications sur cette évolution) et ainsi une part du budget de référence qui chute de 9% à moins de 3% en 2010 puis qui remonte rapidement à plus de 11% en 2012 pour se maintenir à des niveaux élevés (10% en 2018).

Enfin, la part des dépenses de développement des autres secteurs a également connu une forte hausse en 2013 passant de moins de 2% à 5,6% du budget de référence. Cette part a baissé depuis pour s'établir en 2018 à moins de 4%.

A l'observation de ces graphiques, il apparaît que la relative stabilité de la part des dépenses de développement dans le budget de référence masque des évolutions contraires des parts de chaque secteur. L'année 2012 illustre particulièrement ce constat avec une augmentation importante de la part de la protection sociale et une baisse notable de la part de la santé et de l'éducation si bien que la part du développement dans le budget de référence est très stable en 2012.

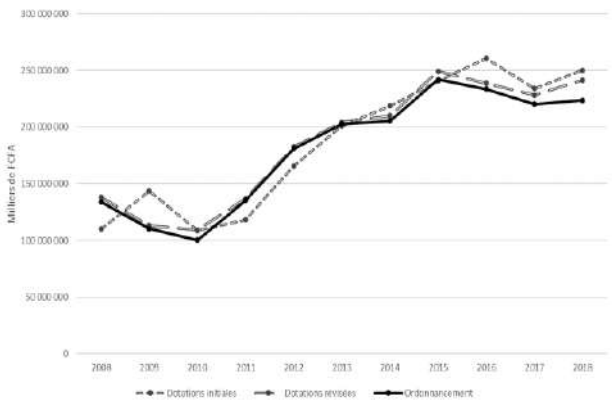
[56] Précisons cependant que cette cible doit s'entendre en % du budget de l'Etat plutôt qu'en % du budget de référence.

C.3.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de développement

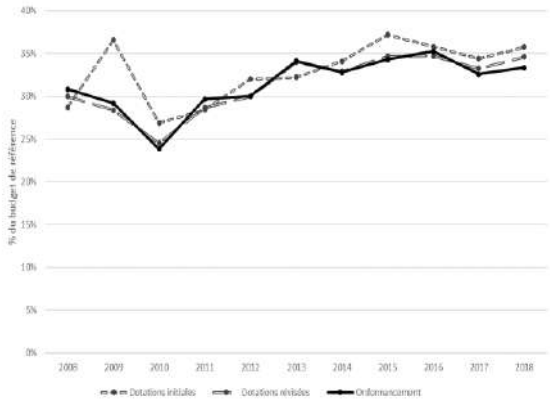
Le Graphique 170 et le Graphique 171 ci-dessous comparent les dotations budgétaires, les dotations budgétaires révisées et les ordonnancements des dépenses de développement entre 2008 et 2018, en valeur (Graphique 170) et en % du budget de référence (Graphique 171).

La comparaison en valeur (Graphique 170) montre que les dépenses finales de développement ont bénéficié de loi rectificatives favorables en 2011 et 2012 (années de boom minier) et en 2008 tandis qu'elles ont été révisées à la baisse les autres années. Pour ces dernières, on constate un écart entre la loi de rectification et les dépenses finales en 2010 et à partir de 2015 pouvant signifier ces années un problème de décaissement. On peut noter que les dépenses finales sont plus spécifiquement inférieures aux dotations initiales en 2009 et à partir de 2016.

Graphique 170 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en milliers de FCFA



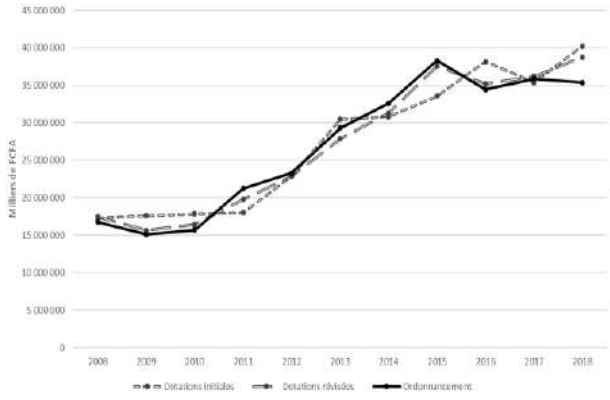
Graphique 171 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en % du budget de référence



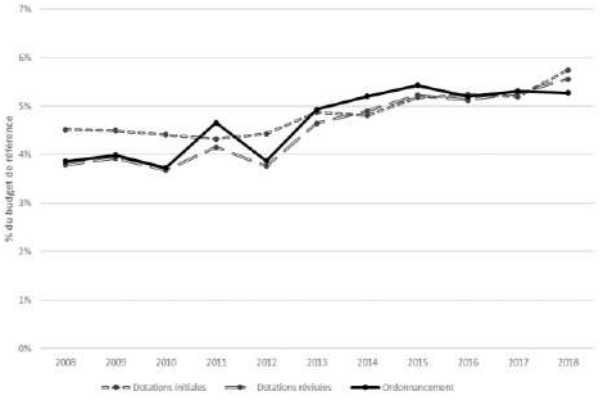
Le Graphique 171 montre que les ajustements budgétaires intervenus entre le vote du budget et les ordonnancements ont été défavorables en 2009, 2010, 2012 et à partir de 2014. Notons que la correction est particulièrement forte en 2009 et dans une moindre mesure en 2015. Notons également que, même en 2012, alors que les dépenses finales ont été supérieures aux prévisions (en valeur), la part dans le budget a été in fine inférieures à ce qui était initialement prévu (en raison d'une évolution plus favorable que prévu des recettes mais dans des proportions moindres que la dynamique des dépenses de développement entre le vote du budget et les dépenses finales).

Les graphiques suivants établissent ces mêmes comparaisons en distinguant chaque secteur.

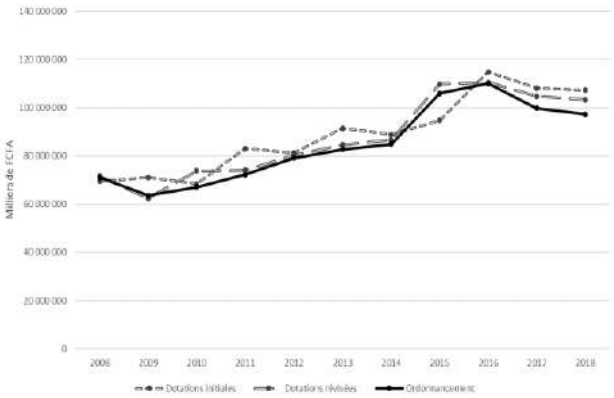
Graphique 172 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en milliers de FCFA



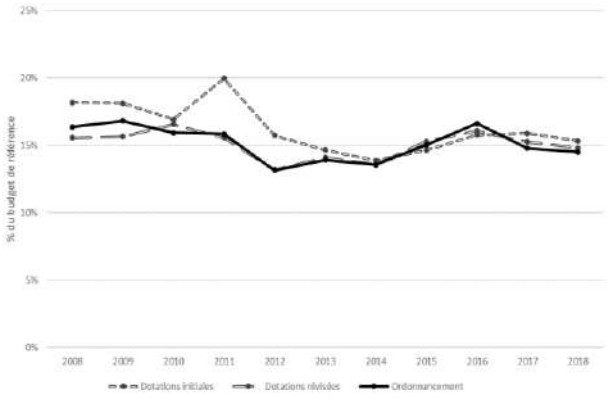
Graphique 173 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en % du budget de référence



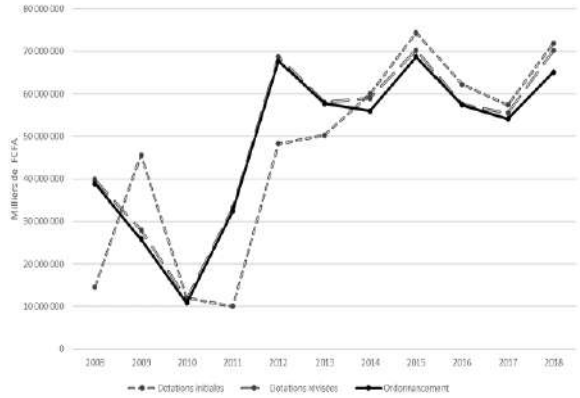
Graphique 174 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en milliers de FCFA



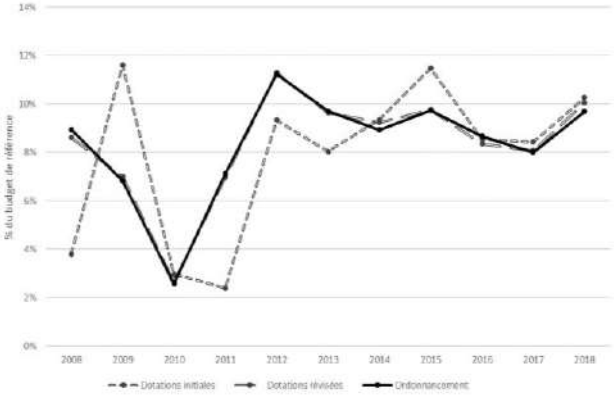
Graphique 175 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en % du budget de référence



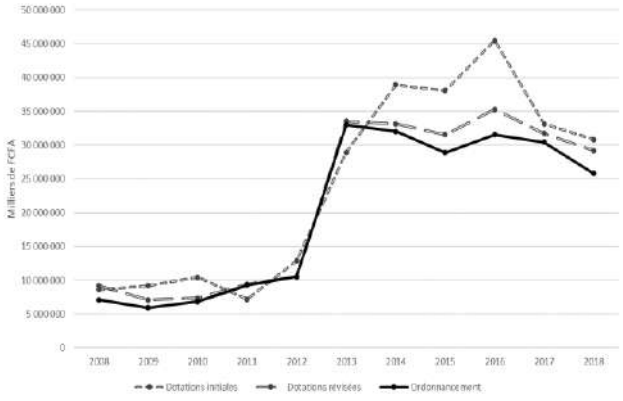
Graphique 176 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en milliers de FCFA



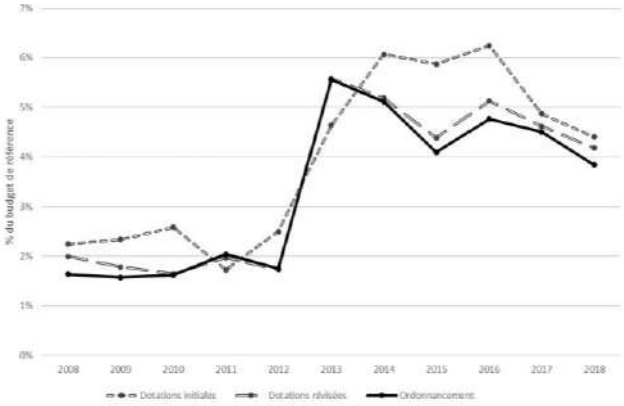
Graphique 177 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en % du budget de référence



Graphique 178 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en milliers de FCFA



Graphique 179 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en % du budget de référence



On peut remarquer que :

- La santé a bénéficié d'ajustements favorables en 2011, 2014 et 2015, mais assez défavorables jusqu'en 2010, en 2012 et 2018.
- L'éducation a subi des ajustements particulièrement défavorables avant 2013, en 2017 et 2018, et relativement favorables en 2015.
- Les dépenses de protection sociale se sont avérées significativement plus élevées que prévu de 2011 à 2013, années d'un important effort de l'Etat en faveur de ce secteur. Elles ont subi des ajustements particulièrement défavorables en 2009 et 2015.
- Les dépenses de développement des autres secteurs ont connu des ajustements importants avant 2011 et à partir de 2014.

C.4 Comparaisons des différents types de dépenses en Mauritanie

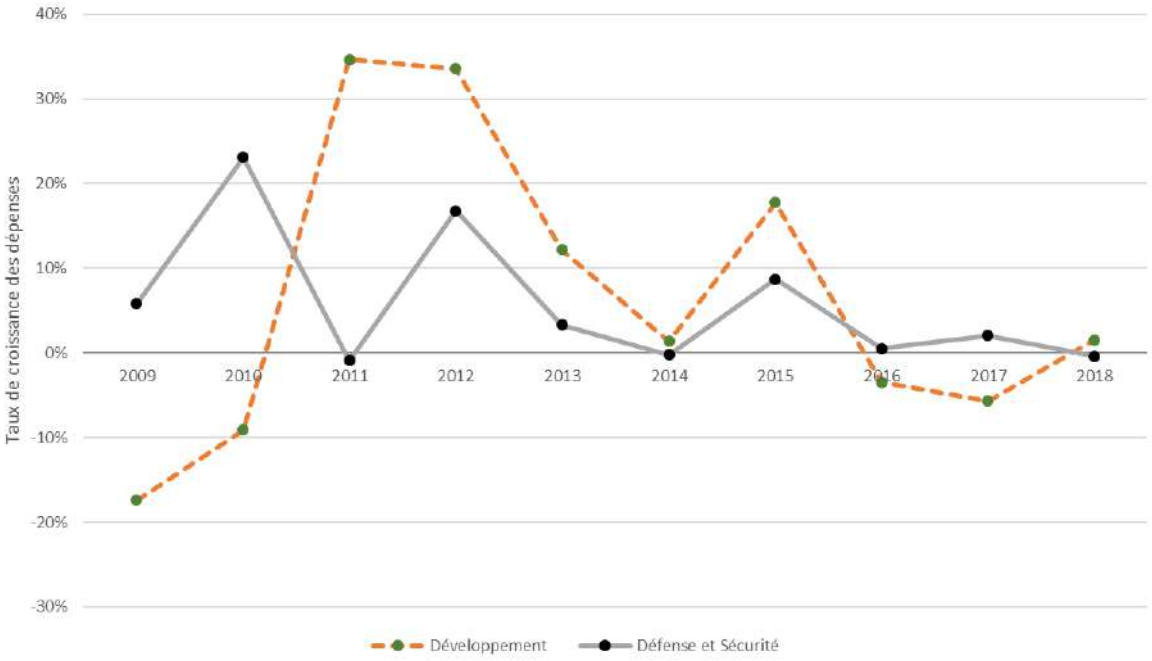
Comme indiqué plus haut, deux types d'analyse sont possibles pour détecter un possible effet d'éviction des dépenses de développement par celles liées à la sécurité : i) une comparaison de l'évolution des dépenses de sécurité et de développement ; ii) une comparaison des différentes étapes budgétaires qui peuvent révéler des changements de priorités sectorielles.

C.4.1 Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement

Le Graphique 180 ci-dessous permet de comparer les taux de croissance annuelle des dépenses de défense et sécurité et celles de développement. Si les dépenses sécuritaires ont crû chaque année à l'exception de trois années de stagnation (diminution inférieure à 1% en 2011, 2014 et 2018), celles de développement ont connu deux épisodes de baisses importantes: 2009/2010 et 2016/2017. Il apparaît que :

- Les dépenses de défense et sécurité ont crû significativement en même temps que les deux épisodes de baisses importantes des dépenses de développement mentionnées ci-dessus (2009/2010 et 2016/2017).
- Pour toutes les autres années, la croissance des dépenses de développement est plus importante que celles de défense et sécurité.

Graphique 180 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, croissance annuelle des dépenses en %

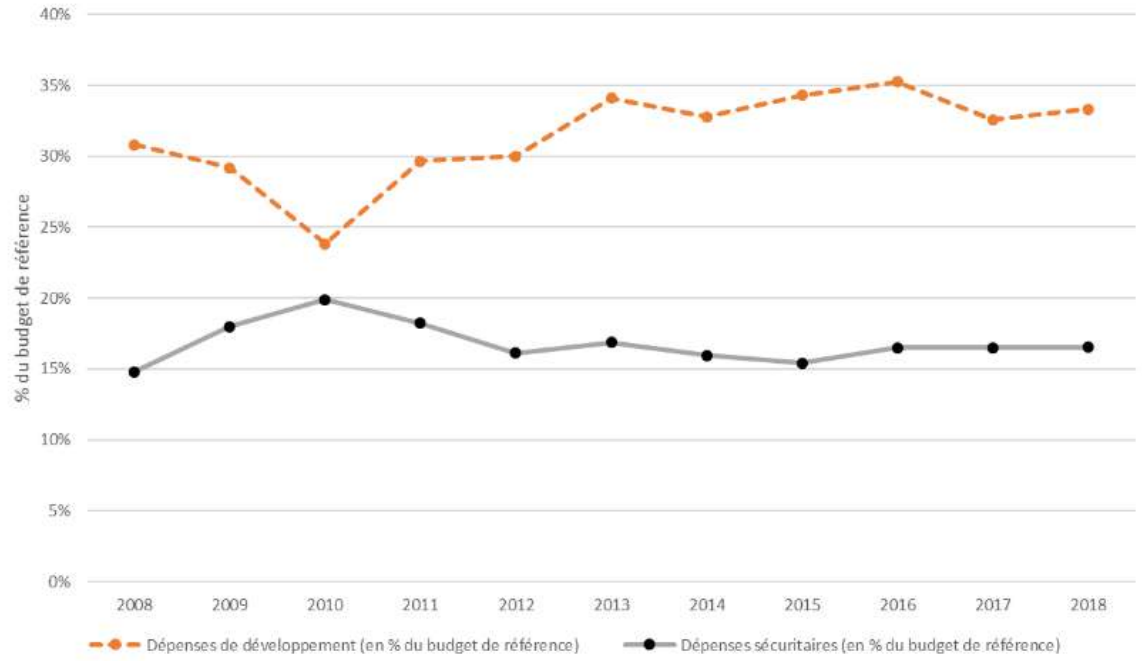


Les variations illustrées par le graphique ci-dessus peuvent être la conséquence des importantes variations du budget de référence (souvent à la hausse) sur la période. Comme mentionné plus haut, la comparaison de l'évolution des dépenses de défense et sécurité et celles de développement dans le but de détecter un possible effet d'éviction a plus d'intérêt lorsque cette évolution est rapportée à l'évolution du budget de référence[57].

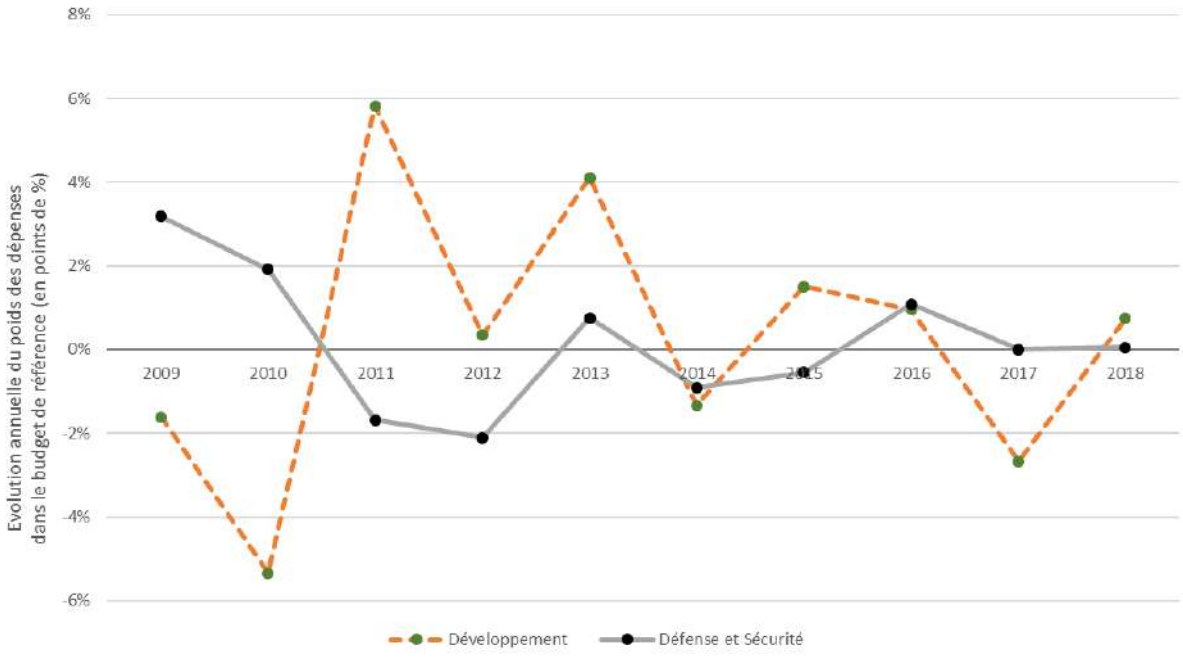
Le Graphique 181 et le Graphique 182 comparent les deux types de dépenses selon leur poids dans le budget de référence. Le Graphique 181 ci-dessous reprend les courbes du Graphique 143 et du Graphique 160, à savoir l'évolution du poids de chaque dépense dans le budget de référence. Le Graphique 182 plus bas indique quant à lui le taux de croissance de la part de chaque dépense dans le budget de référence.

[57] Pour rappel, si la croissance des dépenses de sécurité est plus forte que celles des dépenses de développement, on peut estimer que les premières ont freiné la croissance des secondes. Si la conjoncture est inverse imposant une baisse des dépenses globales, un phénomène d'éviction sera subodoré si la baisse des dépenses de développement est supérieure à celle des dépenses de sécurité, la nécessité de préserver ces dernières ayant renforcé la baisse des dépenses consacrées au développement. La différence entre les deux variations peut être considérée comme une mesure de l'ampleur de l'effet d'éviction.

Graphique 181 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, en % du budget de référence



Graphique 182 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence (en points de %)



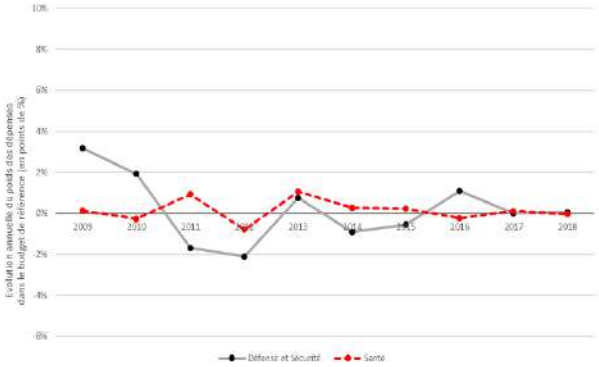
S'il est difficile de tirer un enseignement du Graphique 181, la comparaison des évolution des parts de chaque dépense dans le budget de référence (Graphique 182) montre que ces parts ont des évolutions contraires pour 5 années sur 10 :

- La part des dépenses de défense et sécurité dans le budget de référence a augmenté alors que celle des dépenses de développement a diminué en 2009 et 2010, avec à chaque fois un écart important entre les deux taux de croissance.
- La part des dépenses de défense et sécurité dans le budget de référence a diminué alors que celle des dépenses de développement a augmenté en 2011, 2012 et 2015 avec un écart particulièrement important en 2011.

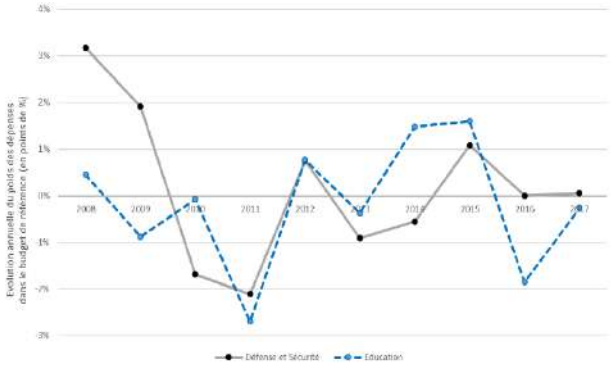
Les dépenses de ces deux secteurs constituent entre 45% et 50% du budget de référence; on peut suspecter une corrélation entre leur évolution pour les cinq années mentionnées ci-dessus. L'existence d'un effet d'éviction des dépenses de développement par celles de sécurité et défense est ainsi envisageable plus particulièrement pour les années 2009, 2010, voire 2017 pour laquelle la part des premières dans le budget de référence stagne tandis que celle des secondes diminue significativement.

Intéressons-nous ci-dessous aux effets sur les secteurs qui composent la sécurité/défense et le développement pour voir si une ou des corrélations pourrai(en)t exister entre les dépenses de sécurité/défense et chacun des secteurs de développement.

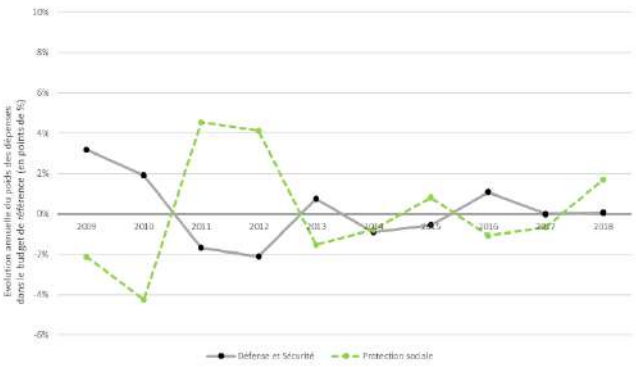
Graphique 183 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de santé dans le budget de référence (en points de %)



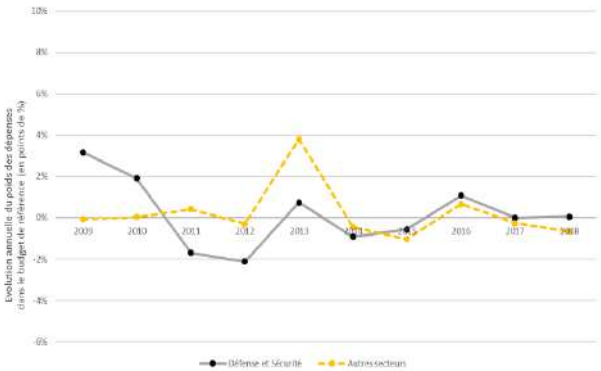
Graphique 184 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et d'éducation dans le budget de référence (en points de %)



Graphique 185 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de protection sociale dans le budget de référence (en points de %)



Graphique 186 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement des autres secteurs dans le budget de référence (en points de %)



Les 4 graphiques montrent que :

- La part du budget de référence consacrée à la **santé** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire en 2010, 2011 et de 2014 à 2016, de façon défavorable à la santé en 2010 et 2016.
- La part du budget de référence consacrée à l'**éducation** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire en 2010 et 2015, dans un sens défavorable à l'éducation en 2010.
- La part du budget de référence consacrée à la **protection sociale** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire sept années : dans un sens favorable à la protection sociale en 2011, 2012 et 2015, et dans un sens défavorable à la protection sociale en 2009, 2010, 2013 et 2016.
- La part du budget de référence consacrée aux **dépenses sociales des autres secteurs** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire en 2009 et 2011, dans un sens défavorable aux dépenses sociales des autres secteurs en 2009.

Si l'on considère les années 2009, 2010 et 2017 pour lesquelles l'existence d'un effet d'éviction plus spécifiquement suspecté, ce possible effet concernerait alors :

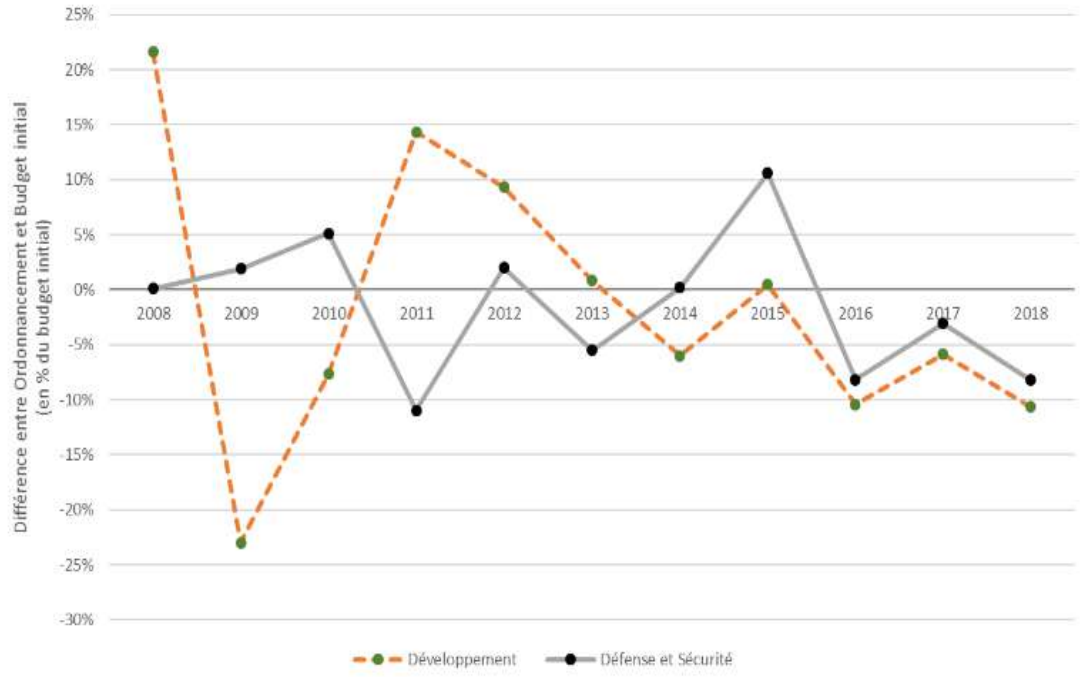
- La protection sociale et les dépenses sociales des autres secteurs de développement en 2009.
- La santé, l'éducation et la protection sociale en 2010.
- Pour 2017, si les dépenses de défense et sécurité stagnent, toutes celles de développement (excepté de santé) diminuent.

C.4.2 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses de défense/sécurité et celles de développement

Le Graphique 187 indique le caractère favorable ou défavorable des ajustements budgétaires observés en cours d'exercice pour les deux types de dépenses et permet de comparer si ces ajustements vont dans le même sens ou non.

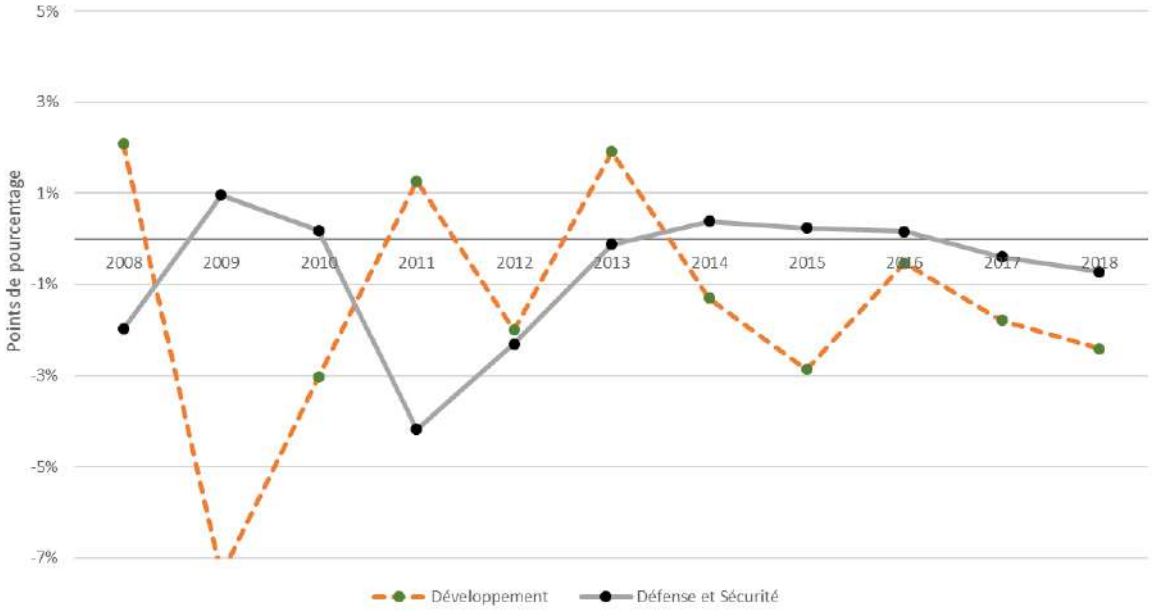
Le sens des ajustements budgétaires est différent pour les deux types de dépenses de 2009 à 2011 et en 2013, de façon défavorable aux dépenses de développement en 2009 et 2010.

Graphique 187 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial



Plus intéressante est la même comparaison mais rapportée au budget de référence. Les graphiques ci-dessous indiquent l'écart entre la part d'un secteur dans les dépenses ordonnancées du budget de référence et la part de ce secteur dans le budget de référence initial. Autrement dit, pour un secteur donné, ils montrent l'évolution du poids du secteur dans le budget de référence entre le budget initial et les ordonnancements. Il permet de voir si ce poids a augmenté en cours d'exercice ou s'il a diminué. Une augmentation signifie que l'Etat a accordé plus d'importance à ce secteur que prévu, une diminution indique l'inverse. Une évolution contraire entre deux secteurs peut indiquer un changement de priorité gouvernementale, et donc potentiellement un effet d'éviction entre ces secteurs (il peut aussi indiquer un problème de décaissement dans un secteur en particulier). Plus intéressante est la même comparaison mais rapportée au budget général. Les graphiques ci-dessous indiquent l'écart entre la part d'un secteur dans les dépenses ordonnancées du budget de référence et la part de ce secteur dans le budget de référence initial. Autrement dit, pour un secteur donné, ils montrent l'évolution du poids du secteur dans le budget de référence entre le budget initial et les ordonnancements. Il permet de voir si ce poids a augmenté en cours d'exercice ou s'il a diminué. Une augmentation signifie que l'Etat a accordé plus d'importance à ce secteur que prévu, une diminution indique l'inverse. Une évolution contraire entre deux secteurs peut indiquer un changement de priorité gouvernementale, et donc potentiellement un effet d'éviction entre ces secteurs (il peut aussi indiquer un problème de décaissement dans un secteur en particulier).

Graphique 188 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de l'Etat entre le budget initial et les ordonnancements (en points de pourcentages)

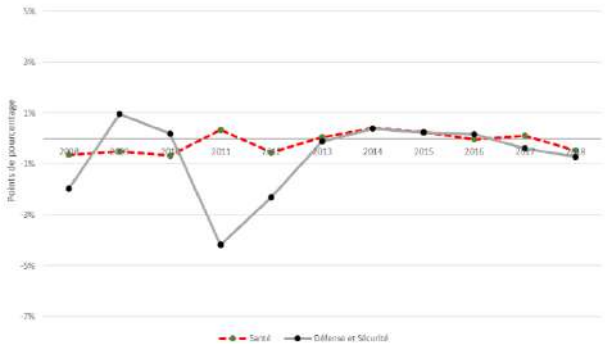


Le Graphique 301 considère l'ensemble des secteurs de développement. On observe des réajustements budgétaires contraires entre les dépenses de développement (tous secteurs) et les dépenses de défense/sécurité pour huit années : de 2008 à 2011 et de 2013 à 2016. Parmi ces huit années :

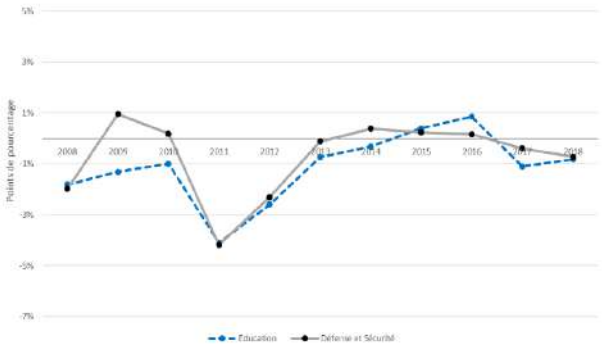
- Les dépenses de sécurité/défense ont bénéficié d'une allocation budgétaire plus forte que prévu tandis que les dépenses de développement ont été rectifiées à la baisse en 2009, 2010, 2014 et 2016.
- Les dépenses de sécurité/défense ont bénéficié d'une allocation budgétaire moins élevée que prévu tandis que la part des dépenses de développement s'est accrue entre dotations initiales et ordonnancements en 2008, 2011 et 2013.
- Pour ces sept années, on peut imaginer l'existence d'arbitrages budgétaires entre ces secteurs.
- Parmi les quatre années restantes (2012, 2015, 2017 et 2018), l'arbitrage a été moins favorable (ou plus défavorable) aux dépenses de développement en 2017 et 2018.

Les 4 graphiques ci-dessous détaillent l'analyse précédente pour chaque secteur de développement.

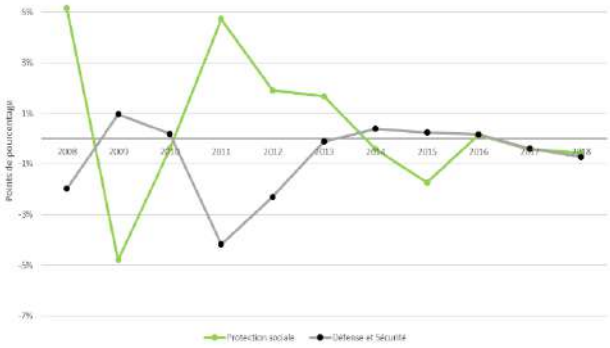
Graphique 189 : Différence entre la part de la santé et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



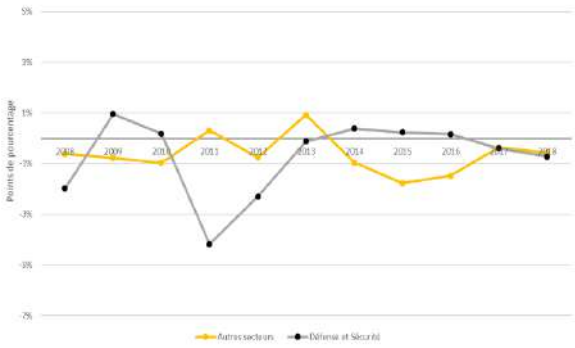
Graphique 190 : Différence entre la part de l'éducation et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en pts de %)



Graphique 191 : Différence entre la part de la protection sociale et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



Graphique 192 : Différence entre la part des autres secteurs de développement et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



L'évolution du poids des dépenses de défense/sécurité dans le budget entre le prévisionnel et le réalisé est de sens contraire à celle des dépenses :

- de santé : de 2009 à 2011, de façon défavorable aux dépenses de santé en 2009 et 2010.
- d'éducation en 2009, 2010 et 2014, dans un sens défavorable à l'éducation à chaque fois.
- de protection sociale de 2008 à 2015 dans un sens défavorable à la protection sociale en 2009, 2010, 2014 et 2015.
- des autres secteurs : de 2009 à 2011 puis de 2013 à 2016, dans un sens défavorable aux autres secteurs en 2009, 2010 et de 2014 à 2016.

Pour chacun de ces quatre secteurs, des arbitrages avec les secteurs de la défense et de la sécurité ont pu avoir lieu lors des exercices budgétaires des années identifiées, ce qui, potentiellement fait de nombreux cas possibles.

Si l'on considère les quatre années pour lesquelles il est envisageable de penser que des arbitrages budgétaires ont pu avoir lieu entre dépenses de défense et sécurité et dépenses de développement

dans un sens défavorable aux secondes (soit 2009, 2010, 2014 et 2016), il apparaît que ce possible effet concernerait :

- Tous les secteurs de développement en 2009 et 2010.
- L'éducation, la protection sociale et les autres secteurs de développement en 2014.
  Les autres secteurs de développement en 2016

C.4.3 Synthèse par année

Le Tableau 19 ci-dessous synthétise les éléments de comparaison de l'évolution des dépenses de sécurité et défense avec l'évolution des dépenses de développement formulés pour le Burkina Faso.

Il se lit de la manière suivante :

- *Comparaison du sens de l'évolution des dépenses de développement et de celles des dépenses sécuritaires* :
  - Un signe « - » indique une ***évolution contraire et défavorable*** du secteur concerné avec le secteur de la défense et de la sécurité,
  - Un signe « + » indique l'inverse.
  - Un « rond » indique que le ***sens*** de l'évolution des dépenses du secteur de développement concerné est le ***même*** que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens ***moins favorable ou plus défavorable pour le secteur de développement.***
  - L'absence de signe signifie que le sens de l'évolution des dépenses du secteur de développement concerné est le même que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens plus favorable ou moins défavorable pour le secteur de développement.
- *Intensité de la différence d'évolution*. Un surlignage jaune indique :
  - Un écart supérieur à 20 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la croissance annuelle des dépenses de développement (ou de ses composantes sectorielles) et la croissance annuelle des dépenses sécuritaires (colonne 2).
  - Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la variation du poids dans le budget de référence des dépenses du secteur de développement considéré et la variation du poids dans le budget de référence des dépenses sécuritaires (colonne 3).
  - Un écart supérieur à 20 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la variation annuelle des dépenses ordonnancées et les dépenses initiales du secteur de développement considéré, et la variation annuelle des dépenses ordonnancées et les dépenses sécuritaires initiales (colonne 4).
  - Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre (colonne 5) :
    - la variation du poids dans le budget de référence du secteur de développement considéré entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.
    - et la variation du poids dans le budget de référence des dépenses sécuritaires entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.

Une attention particulière doit être ainsi portée aux cases marquées d'un signe négatif, en particulier celles surlignées en jaune. Ces dernières indiquent en effet une évolution contraire et importante des dépenses de développement et de défense/sécurité. Les situations relatives à ces cases sont donc plus susceptibles que les autres d'être liées à un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de défense et sécurité.

Dans une moindre mesure, un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires est également suspecté lorsqu'une case est marquée d'un rond et surlignées en jaune. Celles marquées d'un rond mais surlignées en blanc reflètent des situations où les dépenses sécuritaires

augmentent un peu plus vite (ou diminuent un peu moins vite) que celles de développement mais un écart trop faible entre les dynamiques des deux secteurs ne constitue pas un élément de forte suspicion.

Tableau 19 : Synthèse Mauritanie

		Comparaison de l'évolution des dépenses de défense et sécurité avec l'évolution des dépenses de développement			
		Ordonnancements		Arbitrages budgétaires annuels	
		Taux de croissance opposés		Taux de croissance opposés	
		du montant des ordonnancements	du poids dans le budget de référence	des ordonnancements par rapport aux budgets initiaux de chaque secteur	du poids de l'ordonnancement dans le budget de référence par rapport au poids du budget initial dans le budget de référence
2008	**Développement**				+
	Santé			–	
	Education				
	Protection sociale				+
	Autres secteurs			–	
2009	**Développement**	–	–	–	–
	Santé	–	o	–	–
	Education	–	o	–	–
	Protection sociale	–	–	–	–
	Autres secteurs	–	–	–	–
2010	**Développement**	–	–	–	–
	Santé	o	–	–	–
	Education	o	–	–	–
	Protection sociale	–	–	–	–
	Autres secteurs	o	o	–	–
2011	**Développement**	+	+	+	+
	Santé	+	+	+	+
	Education	+		o	
	Protection sociale	+	+	+	+
	Autres secteurs	+	+	+	+
2012	**Développement**		+		
	Santé	o			
	Education	o	o	–	o
	Protection sociale		+		+
	Autres secteurs	o		–	
2013	**Développement**			+	+
	Santé				+
	Education			o	
	Protection sociale	–	–	+	+
	Autres secteurs			+	+
2014	**Développement**	+	o	–	–
	Santé	+	+		
	Education	+		–	–
	Protection sociale	o		–	–
	Autres secteurs	o		–	–
2015	**Développement**		+	o	–
	Santé		+		
	Education		+		
	Protection sociale		+	–	–
	Autres secteurs	–	o	–	–
2016	**Développement**	–	o	o	–
	Santé	–	–	o	
	Education				
	Protection sociale	–	–		
	Autres secteurs		o	o	–
2017	**Développement**	–	o	o	o
	Santé			+	+
	Education	–	o	o	o
	Protection sociale	–	o	o	
	Autres secteurs	–	o	o	
2018	**Développement**	+		o	o
	Santé	o		o	
	Education	o	–	o	o
	Protection sociale	+		o	
	Autres secteurs	o	–	o	

Comme mentionné plus haut, l'observation de variations contraires du poids de deux secteurs dans le budget de référence semblent plus encline à détecter un possible effet de substitution que celle d'une variation contraire entre le montant des dépenses de ces secteurs. C'est pourquoi nous attachons plus d'importance à l'analyse des 3e et 5e colonnes du tableau 19.

S'il ne s'agit à ce stade que d'essayer de détecter de possibles corrélations entre les deux types de dépenses analysées dans ce rapport (le rapport 3 tentera quant à lui de révéler économétriquement les liens qui pourraient exister), ce qui suit résume pour chacune des années de la période les éléments d'analyse les plus importants (les secteurs de développement pour lesquels une évolution des dépenses pourrait être liée à celle des dépenses de défense et sécurité sont mentionnés en gras) :

- 2008 – 2018.
  - La répartition des signes « - » surlignées en jaune est concentrée en 2009 et 2010. Ces deux années semblent plus suspectes que les autres quant à l'éventualité d'un effet d'éviction des dépenses de développement par celles de défense et sécurité.
  - Le fait que l'accroissement du budget de référence en 2015 n'ait profité qu'aux dépenses sécuritaires alors que les besoins en développement sont importants illustre une forme probable d'éviction des premières sur les dépenses de développement.

- 2008.
  - On constate en 2008 des arbitrages budgétaires inverses en faveur des dépenses de développement, essentiellement en raison d'une importante réallocation budgétaire en faveur des dépenses de **protection sociale** sans que celles de défense et sécurité ne soient ajustées (l'effort en faveur de la défense ayant été compensé par des dépenses finales de sécurité moindres que prévu).

- 2009 et 2010
  - On constate pour ces deux années une dynamique comparable des dépenses de défense et sécurité et des dépenses de développement : elles sont caractérisées par une hausse notable des dépenses de défense et sécurité (+6% en 2009 et +23% en 2010) en même temps qu'une forte baisse des dépenses de développement (-17% en 2009 et -9% en 2010).
  - Elles se distinguent pourtant sur le plan économique, notamment par des trajectoires budgétaires globales opposées : i) 2009 marque un creux dans l'évolution du budget de référence (-13% de ses dépenses finales par rapport à 2008), en particulier du fait d'une récession économique (le PIB baisse de 1% en termes constants, soit une baisse de 3,9% du PIB par habitant) ; ii) 2010 est en revanche une année de reprise économique (+5% du PIB en termes constants, soit +2% du PIB par habitant) et un accroissement du budget final de plus de 11%.
  - L'évolution opposée entre dépenses de défense/sécurité et dépenses de développement s'observe autant sur les ordonnancements par rapport à l'année précédente que sur les différences entre le budget prévu et les dépenses finales. Notons toutefois que le budget rectificatif de 2009 prévoit une baisse des dépenses de développement par rapport aux dotations initiales alors que celui de 2010 accroît légèrement les dotations initiales pour le développement ; il est donc difficile de dire si la baisse des ordonnancements par rapport aux dotations initiales en 2010 est plus la conséquence d'un choix ou d'un problème de décaissement.

- L'évolution constatée ci-dessus se traduit par une diminution du poids des dépenses de développement dans le budget de référence (-1,6 point de pourcentage en 2009 et -5,3 points de pourcentage en 2010). La correction en cours d'exercice budgétaire est particulièrement forte en 2009 avec des dépenses finales réduites de 23% par rapport aux dotations initiales et une réduction de 7,4% points de pourcentage dans le poids du budget de référence en cours d'exercice budgétaire.
- La protection sociale est le secteur le plus touchée par ces réductions.
- Le secteur de la défense est celui qui a le plus bénéficié de ces mouvements (le poids de la sécurité intérieure ayant même été rogné au cours de l'exercice 2009).
- On peut remarquer que les dépenses de développement des autres secteurs ont été particulièrement rognées en cours d'exercice (-35% en 2009 et en 2010) tandis que leur poids dans le budget de référence n'a pas évolué par rapport à 2008, ce qui signifie que le choix initial du gouvernement se portait sur des dotations initiales élevées pour ce secteur mais que des choix, probablement contraints, ont retardé ces investissements publics.
- L'observation des différences entre dotations initiales, rectifications budgétaires et ordonnancements tend à penser que ces contraintes ont également joué pour les trois autres secteurs de développement, à des degrés moindres néanmoins (un peu plus pour l'éducation).
- Ces évolutions budgétaires sont susceptibles de refléter un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de défense et sécurité en 2009 et 2010.

- 2011
  - Les dépenses de développement connaissent une augmentation importante en 2011 (+35%) et les années suivantes, aidées en cela par un boom des recettes d'exportations dans cette période (le budget de référence augmente de 8,3% dans un contexte de forte croissance économique (+5% en termes réels)).
  - Les dépenses de défense et sécurité stagnant (les dotations révisées et finales s'avèrent significativement moins importantes que prévu par la loi de finance initiale), la différence de dynamique budgétaire entre les deux secteurs donne l'impression d'un choix politique significativement fort en faveur du développement, en particulier les dépenses de protection sociale (triplement des dépenses, soit un gain de poids dans le budget de +4,5 points de %) qui bénéficient alors d'un large support des partenaires au développement de la Mauritanie.

- 2012
  - Le boom des recettes de l'Etat étant particulièrement élevé en 2012 (grâce à une croissance économique de 6%), les dépenses ordonnancées du budget de référence s'accroissent fortement (+32%), ce qui profite à tous les secteurs.
  - Les dépenses de développement augmentent cependant deux fois plus vite (+34%) que celles de défense et sécurité (+17%). Mécaniquement, le poids du développement dans le budget de référence augmente relativement à celui de la défense et sécurité.
  - Dans la lignée de 2011, la protection sociale bénéficie en 2012 d'un financement important (+109%), avec notamment une rectification budgétaire significative en cours d'exercice (+40%, soit un gain de poids dans le budget de référence de 1,9 point de %).

- A noter que les autres secteurs de développement[58] ont beaucoup moins augmenté que prévu alors que la période est propice aux investissements publics.

- 2013
  - 2013 est marquée par une croissance économique qui se maintient à un niveau élevé (+6%) mais une réduction des dépenses ordonnancées du budget de référence (-1,3%).
  - Cette contraction des dépenses de l'Etat (budget de référence) ne nuit pourtant pas aux dépenses de défense et sécurité qui augmentent légèrement (+3,3%), ni aux dépenses de développement dont l'accroissement est notable (+12,2%) est dont le poids dans le budget de référence s'accroit (au même titre que les dépenses de défense et sécurité pour lesquelles cet accroissement est néanmoins moindre).
  - Ceci profite en premier aux dépenses des autres secteurs de développement (+213%) qui augmentent fortement sous l'impulsion d'investissements publics dans les infrastructures.
  - Dans le même temps, les dépenses de protection sociale marquent le pas (-15%) après deux années de croissance importante, mais force est de constater que ces dépenses ont bénéficié d'arbitrages favorables entre le budget voté et les dépenses finales, de même ampleur que les dépenses de développement des autres secteurs (+15% pour la protection sociale et +14% pour les autres secteurs de développement) au contraire des dépenses de défense et sécurité dont les ordonnancements sont plus faibles de 5,5% par rapport aux dotations initiales.

- 2014
  - 2014 est la dernière année de la période de forte croissance économique débutée en 2010 (+5,6% en termes réels en 2014). Les ordonnancements du budget de référence s'accroissent cette année-là de 5,5%.
  - Les dépenses de défense et sécurité stagnent et celles de développement augmentent légèrement (+1,3%).
  - Notons que les dépenses de développement subissent une correction à la baisse importante en cours d'exercice budgétaire : la différence entre les dotations initiales et les dépenses finales est de -6%, dont -4,5% pour l'éducation, -6,6% pour la protection sociale et surtout -17,7% pour les autres secteurs de développement (seule la santé voit son enveloppe augmenter par rapport à ce qui était prévu, de +5,8%). Les dépenses de défense et sécurité sont in fine conformes aux dotations initiales.

- 2015
  - 2015 est caractérisée par une faible croissance économique (0,4% en termes réels, soit une contraction de 2% du PIB par habitant), en partie en raison d'une chute du cours du minerai de fer. Malgré ce retournement de conjoncture, les dépenses ordonnancées du budget de référence ont augmenté (+12,6%).
  - Sur le plan sécuritaire, 2015 est une année de protestations sociale et politique importante, et s'inscrit dans un contexte de pression terroriste croissante chez son voisin malien.

[58] Pour rappel, il s'agit des secteurs suivants : agriculture, élevage et environnement, hydraulique rurale et assainissement, énergie rurale, pistes rurales

- Ceci peut expliquer que les dépenses de défense et sécurité se soient accrues. Cette augmentation a cependant été moindre que celle du budget (+8,7%) tandis que les dépenses de développement ont augmenté de façon plus importante (+17,7%). La part dans le budget des premières a mécaniquement baissé tandis que celle des secondes a augmenté.
- L'accroissement des dépenses de développement a profité à la santé (+17,6%), l'éducation (+25%) et la protection sociale (+23%).
- La baisse des **dépenses des autres secteurs de développement** (-10%) est liée au fort ralentissement des secteurs extractifs et de la fin de la période de cours mondiaux élevés dont a profité la Mauritanie. Il est intéressant de noter que cette baisse est essentiellement due à une importante rectification de la loi de finance initiale (les dépenses finales sont un quart plus faibles que les dotations initiales).
- Notons aussi qu'un ajustement significatif des dépenses de **protection sociale** a réduit de près de 8% les dépenses finales par rapport aux dotations initiales.
- Ainsi, bien que les dépenses de développement aient cru de façon plus importante par rapport à l'année précédente, les ajustements budgétaires intervenus en cours d'exercice sont susceptibles de refléter un effet d'éviction de ces dépenses par les dépenses de défense et sécurité.

- 2016
  - Le niveau bas des cours mondiaux sur lesquels l'économie de la Mauritanie repose en grande partie continue en 2016 de freiner la croissance qui n'atteint que 1,8% en termes constants.
  - Cette seconde année de faible croissance explique probablement la baisse notable des dépenses ordonnancées du budget de référence (-6,1%). Les dépenses de défense et sécurité ont cependant été préservées (+0,5%) tandis que celles de développement n'ont régressé « que » de 3,5%, avec une baisse importante de la **santé** (-10%) et la **protection sociale** (-16,5%), et des augmentations des dépenses d'éducation (+3,9%) et des autres secteurs de développement (+9,3%).
  - Cette baisse des dépenses ne semblait pas prévue, les dotations initiales ayant été révisées à la baisse en loi rectificative (-5,6%) et les ordonnancements étant inférieurs de 9,1% par rapport aux dotations initiales. Ces ajustements touchent tous les secteurs (-8,2% pour la défense et sécurité, -10,4% pour le développement) mais plus particulièrement les dépenses de **développement des autres secteurs** (-31%).

- 2017
  - La reprise de la croissance économique (+3,1% en termes constants) coïncide avec une légère hausse des dépenses ordonnancées du budget de référence (+2,1%). Cette hausse profite aux dépenses de défense et sécurité (+2%) tandis que celles de développement diminuent (-5,7%).
  - Les secteurs de développement sont tous impactés sauf la santé (+4,2%).
  - Les dépenses finales s'avèrent inférieures aux dotations initiales pour tous les secteurs, sauf la santé, avec un écart plus important pour les dépenses de **développement** que celles de défense et sécurité.
  - Les évolutions contraires des dépenses sécuritaires et de celles de développement semblent indiquer un effet d'éviction des secondes par les premières.

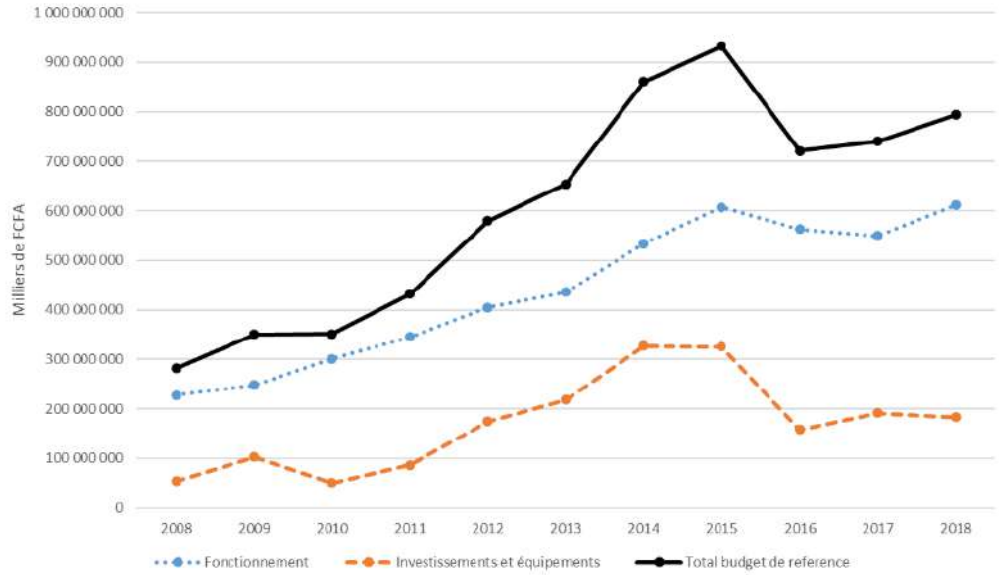
- 2018
  - Sur le plan de la croissance économique, 2018 prolonge la dynamique de 2017 (+3,6% en termes constants). Le budget de référence se contracte néanmoins légèrement (-0,7%). On constate une légère baisse des dépenses de défense et sécurité en même temps qu'une légère hausse des dépenses de développement (+1,5%). Ce dernier chiffre masque de grandes disparités entre secteurs, les dépenses de la protection sociale augmentant de plus de 20% quand celles de développement des autres secteurs diminuant de plus de 15%.
  - Le poids de la défense et sécurité et celui du développement dans les dépenses ordonnancées du budget de référence s'en trouvent légèrement accrus.
  - Il apparaît que tous les secteurs étudiés ici ont subi des rectifications budgétaires à la baisse plutôt importantes

D Niger

D.1 Evolution du budget de référence

Evolution. Le budget de référence nigérien a connu une forte croissance entre 2008 et 2018. Les dépenses effectives ont crû au rythme annuel moyen de 11% sur la période 2008-2018.

Graphique 193 : Budget de référence du Niger, en milliers de FCFA



Facteurs d'évolution. La croissance du budget a été particulièrement importante en 2012 et 2014, où le taux de croissance annuel a dépassé les 30%. Pour Aguirre Unceta (2018), « *une gestion plus efficace de la fiscalité interne (Commission UEMOA, 2014) et surtout l'augmentation des recettes en provenance du secteur pétrolier (4,2% du PIB en 2013), ont fait croître les recettes publiques. Les recettes fiscales atteignent en 2014 15.5% du PIB et 16.1% du PIB en 2015, niveaux proches de la moyenne des pays de l´UEMOA. Malgré la progression des recettes internes et du financement extérieur, le Niger a recouru de manière croissante à l'émission régionale de dette (bons du Trésor) et à la conclusion de contrats PPP pour la construction d'infrastructures* ».

2016 est la seule année où les dépenses ordonnancées du budget de référence ont connu une baisse, particulièrement importante (-23%). Celle-ci a plusieurs causes : « *Les recettes publiques en provenance des secteurs extractifs* [59] *ont commencé à fléchir à partir de 2014, conséquence de la crise des marchés internationaux. D'ailleurs, la crise pétrolière a aussi touché de manière profonde l'économie du Nigeria, premier partenaire commercial du Niger. La dévaluation de la Naira et le rétrécissement de la demande du pays voisin, ont pénalisé des productions nigériennes (notamment agricoles) et réduit les recettes douanières. La faible performance des services fiscaux et douaniers s'est ajoutée comme contrainte endogène. La conjonction de ces différents facteurs a provoqué une contraction budgétaire en 2016* » (Aguirre Unceta, 2018).

[59] Le Niger dispose notamment de ressources en or, fer, charbon, uranium et pétrole.

Cette augmentation du budget de référence suit la forte croissance du Niger entre 2008 et 2018. Le PIB a crû à un rythme annuel moyen de 5,5% sur la période en termes constants (7,9% en termes courants). Seule l'année 2009 a connu une récession (-0.7% en termes constants).

D'après la Banque mondiale « *l'économie du Niger, qui connait une forte croissance depuis début 2000, est peu diversifiée et dépend essentiellement de l'agriculture, qui représente 40 % de son produit intérieur brut (PIB). Ce manque de diversification rend le Niger très dépendant aux événements climatiques. Malgré les progrès importants réalisés par le Niger au cours de la dernière décennie pour réduire le taux de pauvreté du pays, celui-ci reste très élevé, à 41,4 % en 2019, et touche plus de 9,5 millions de personnes. Cela est notamment dû à une croissance démographique importante* »[60].

Démographie. La démographie du Niger se caractérise par une croissance effectivement importante s'établissant à 3,9%, qui en fait le pays du G5 avec la plus forte dynamique démographique. Cela se traduit par une croissance économique annuelle moyenne par habitant de 1,5% en termes réels et 3,8% en termes courants.

Répartition par type de dépenses. Les dépenses de fonctionnement ont représenté en moyenne 74% du budget de référence, et ont cru à un rythme annuel moyen relativement stable de 10%. Les dépenses d'investissement et d'équipement ont quant à elles surtout augmenté à partir de 2011, dans le sillage de la mise en œuvre du programme « Renaissance » du Président Issoufou alors nouvellement élu. Celles-ci ont crû de manière significative jusqu'en 2014 à un taux annuel moyen de plus de 20%. Après avoir atteint leur maximum de plus de 320 Mds de FCFA en 2014 et 2015 elles ont ensuite chuté fortement de 51% pour se stabiliser autour des 180 Mds de FCFA de 2016 à 2018.

Dotations et ordonnancements. Le Graphique 194 nous indique que les dépenses finales sont très souvent sensiblement inférieures aux dotations initiales, sauf en 2008 et 2015 ou elles sont très légèrement supérieures. Il indique également que les dotations révisées sont souvent supérieures aux dotations initiales et toujours significativement plus élevées que les dépenses ordonnancées. Parmi les hypothèses qui peuvent expliquer la faiblesse relative des ordonnancements, celle-ci pourrait signifier qu'il existe un problème récurrent de décaissement des engagements budgétaires au Niger.

[60] https://data.worldbank.org/country/niger

Graphique 194 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de l'Etat nigérien (budget de référence), en milliers de FCFA

Sources de financement du budget de l'Etat[61]. Il est intéressant de noter que le Niger est le pays du G5 Sahel dont :

- La part du recours au financement par déficit est la plus élevée (18% en moyenne sur la période) avec des pics en 2015 (29%), 2009 et 2017 (24%). Le montant des financements extérieurs (hors dons) et des emprunts intérieurs est relativement élevé à partir de 2014 par rapport aux années précédentes.
- La part des dons dans le financement des dépenses de l'Etat est également la plus élevée sur la période (23% en moyenne), avec des pics en 2012 (27%), 2013 (29%) et 2018 (28%). Le montant des dons est relativement élevé à partir de 2014 par rapport aux années précédentes.

Mécaniquement, la part des recettes dans le financement du budget de référence est relativement faible (59% en moyenne) en comparaison des autres pays du G5[62].

[61] Pour rappel, ce rapport considère non pas le budget de l'Etat mais le budget de référence qui exclut notamment les dépenses sur financements extérieurs pour mieux apprécier les arbitrages budgétaires entre secteurs. Il est néanmoins intéressant d'examiner dans quelle mesure l'Etat recourt au déficit pour financer son budget total afin de mieux comprendre dans quel contexte celui-ci est élaboré.

[62] Sources : FMI et calculs des auteurs

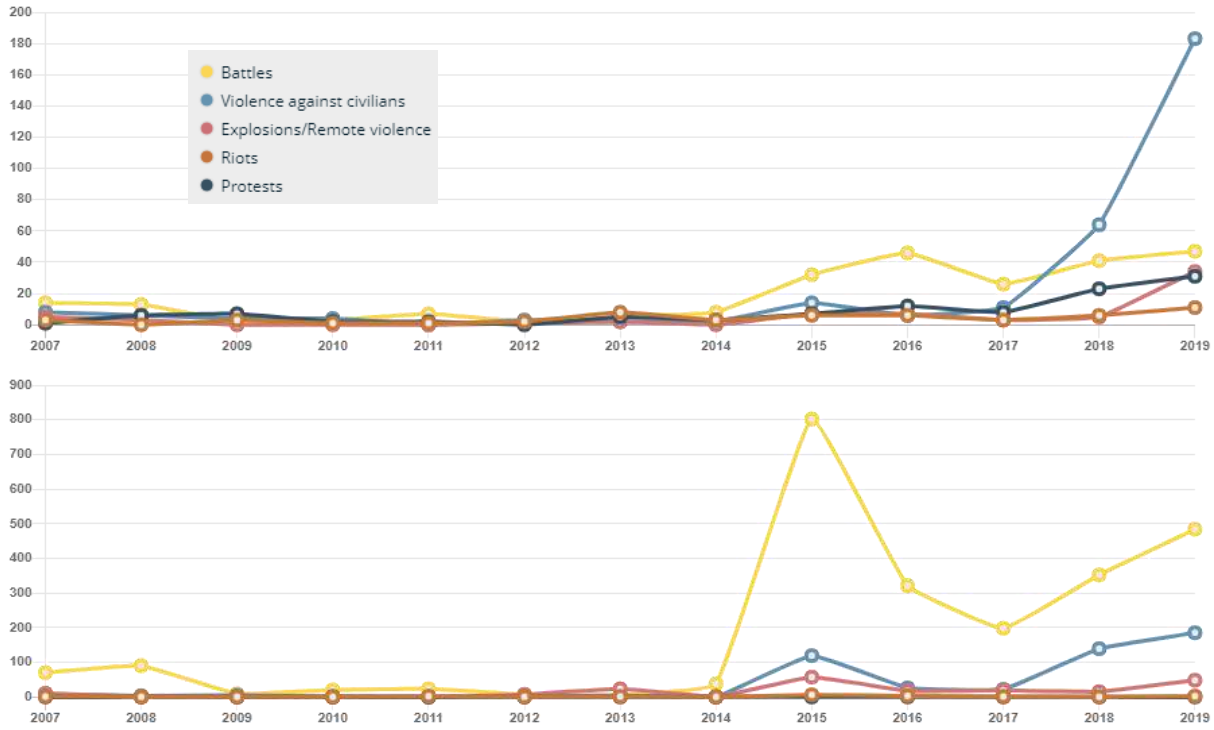
D.2 Analyse descriptive des données de dépenses sécuritaires collectées

D.2.1 Ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure

D.2.1.1 Evolution de la situation sécuritaire au Niger

L'histoire politique récente du Niger est marquée par l'élection de Mahamadou Issoufou en 2011 après une période troublée, notamment par une résurgence du conflit avec les Touaregs en 2007 et 2008, d'importantes manifestations en 2009 et un coup d'Etat en 2010. Dans le même temps, les forces nigériennes font face à une menace djihadiste croissante si bien que, en dépit d'une stabilité politique retrouvée à partir de 2011, la situation sécuritaire du Niger se dégrade depuis peu à peu. La pression djihadiste s'accentue notamment avec la participation de l'armée nigérienne au sein de la Mission internationale de soutien au Mali (MISMA) en 2013.

Graphique 195 : Chocs sécuritaires au Niger depuis 2007 (Source : ACLED). Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts

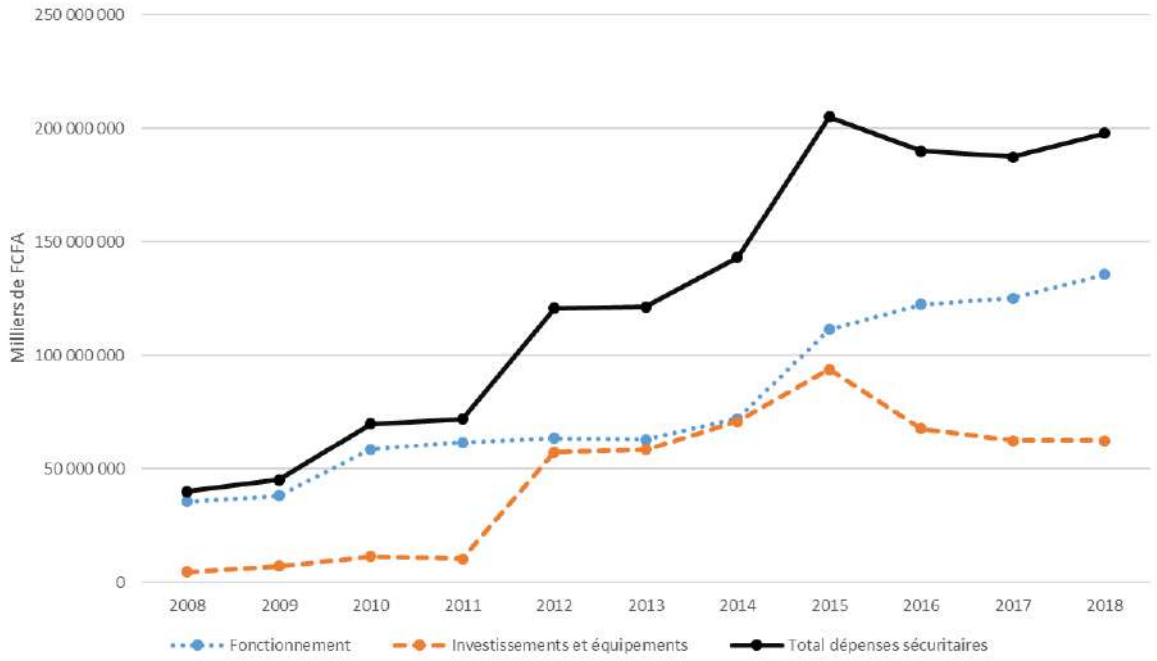


Les données d'ACLED[63] montrent une forte augmentation du nombre de conflits armés sur le sol nigérien après 2014 impliquant essentiellement deux groupes djihadistes, Boko Haram et l'Etat Islamique en Afrique de l'Ouest. Le nombre de morts liés aux combats a connu un pic en 2015, et malgré une légère baisse en 2016 et 2017, une forte tendance à la hausse s'est installée depuis 2018 sur le nombre de morts parmi les combattants mais également parmi les civils. Le nombre d'événements visant directement les civils (type attentats) a augmenté de manière exponentielle après 2017.

[63] Pour rappel, ACLED considère les catégories de chocs sécuritaires suivantes : conflits armés, violences contre des civiles, attaques violentes unilatérales, émeutes, protestations, actions non-violentes

D.2.1.2 Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en valeur

Graphique 196 : Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure au Niger en milliers de FCFA

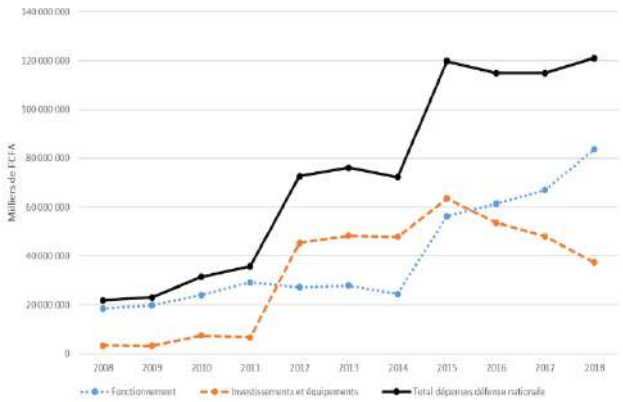


Les dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure du Niger ont cru à un rythme annuel moyen très élevé de 17%. Elles ont ainsi été multipliées par 5 entre 2008 et 2018 ! Leur progression est continue jusqu'en 2015 où elles ont atteint un pic (204 Mds de FCFA). 2012 et 2015 sont deux années de forte progression (respectivement +68% et +43%). Leur niveau est resté élevé les années suivantes.

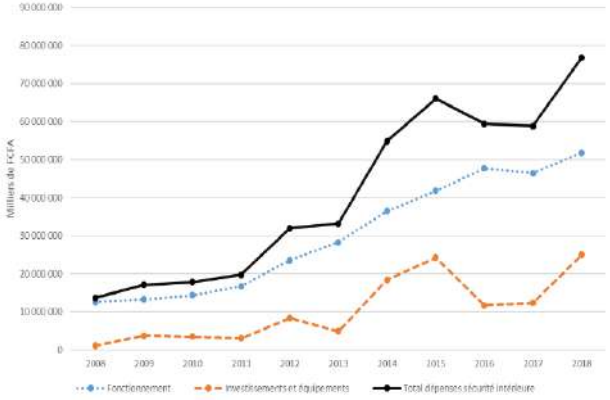
Les dépenses d'investissement et d'équipement ont représenté un tiers des dépenses de défense nationale et sécurité intérieure sur la période 2008 - 2018. Elles ont augmenté de manière significative depuis 2008, notamment en 2012, passant de 4 Mds de FCFA en 2008 à 62 Mds en 2018. Les dépenses d'investissement et d'équipement ont cependant légèrement décru après 2015 où elles ont atteint leur niveau le plus haut de la période (93 milliards de FCFA). Les dépenses de fonctionnement ont quant à elles été quasiment quadruplées entre 2008 et 2018, passant de 35 Mds de FCFA en 2008 à 135 Mds en 2018 (avec une croissance de 54% en 2015). Il est intéressant de noter que les dépenses de fonctionnement et d'investissement/équipement ont été presque égales de 2012 à 2015.

Le Graphique 197, le Graphique 198 et le Graphique 199 ci-dessous distinguent l'évolution respectivement des dépenses de défense nationale, celles de sécurité intérieure, et celles de défense et sécurité des autres ministères que l'Armée et l'Intérieur.

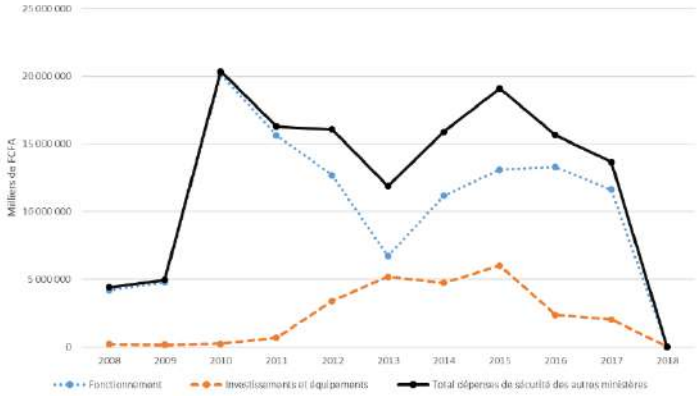
Graphique 197 : Dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA



Graphique 198 : Dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA



Graphique 199 : Dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA



Les dépenses de défense nationale constituent 58% du total des dépenses de défense et sécurité. On constate une croissance par palier, avec une forte augmentation du niveau des dépenses en 2012 et 2015, puis un plateau les années suivantes. Il convient de noter que les investissements dans la défense nationale ont été importants de 2012 à 2015, surpassant même les montants de fonctionnement. Les dépenses de fonctionnement ont quant à elles augmenté après 2014.

Les dépenses de sécurité intérieure ont augmenté de manière continue sur la période, sauf en 2016 et 2017 où celles-ci ont reculé. Les dépenses de fonctionnement ont crû de manière continue depuis le début de la période. Les dépenses d'investissements ont également connu une tendance à la hausse mais seulement à partir de 2012 et de manière plus variable que celles de fonctionnement.

Enfin, les dépenses de sécurité des autres ministères sont plus marginales bien qu'ayant représenté un quart des dépenses totales de défense et sécurité en 2009 et 2010. Leur part a depuis largement diminué.

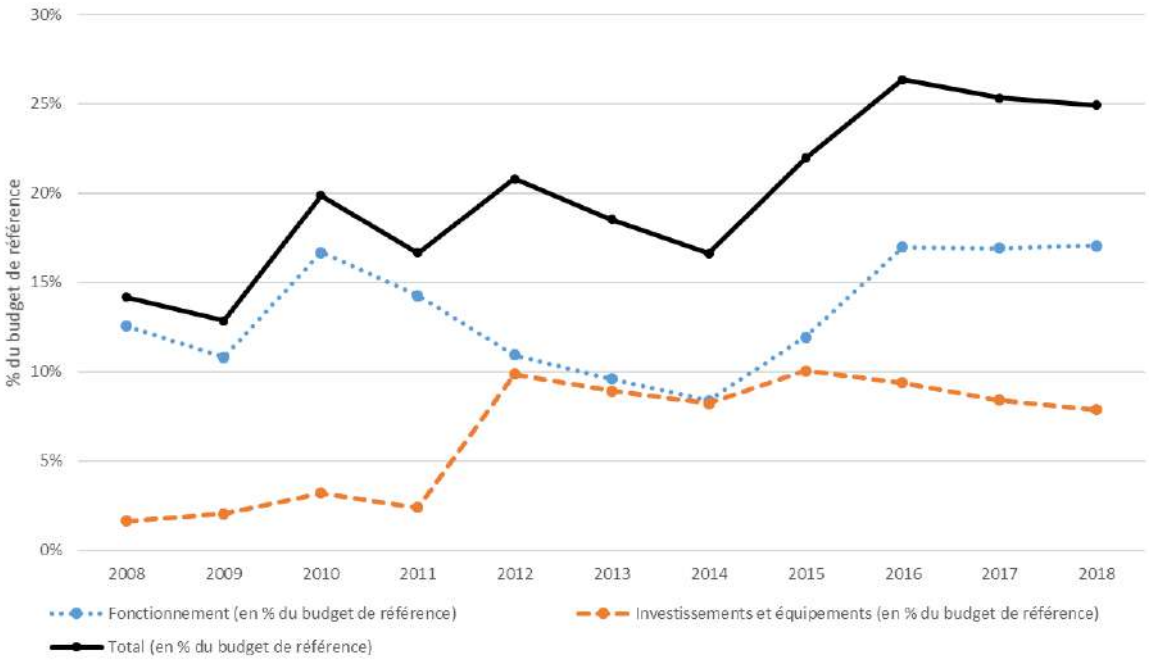
Sans établir de corrélation à ce stade, on peut remarquer :

- que les dépenses sécuritaires augmentent fortement à partir de 2012, au moment où le Niger retrouve une forme de stabilité politique et s'investit dans la lutte contre le terrorisme djihadiste régional.
- que ces dépenses ont atteint en 2015 un niveau élevé auquel elles sont restées depuis alors que le pays est confronté à une pression djihadiste croissante.

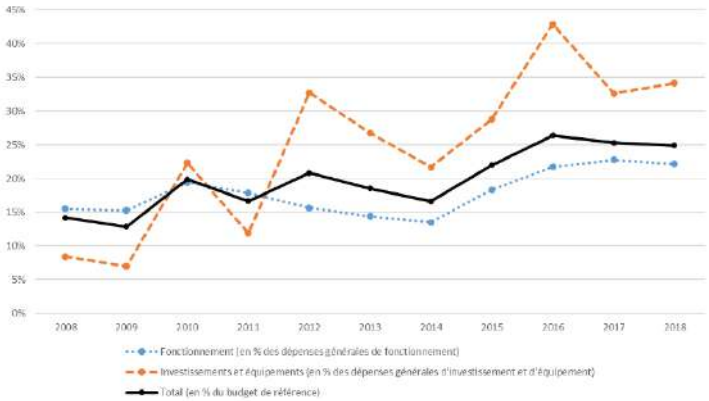
D.2.1.3 Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en % du budget de référence

Le Graphique 200 et le Graphique 201 ci-dessous renseignent sur l'évolution de la part que représentent les dépenses totales de sécurité (défense nationale, sécurité intérieure, y compris les dépenses de sécurité des ministères autres qu'Armées et Intérieur) dans le budget de référence. Le Graphique 200 précise ce que représentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement/équipement dans le budget de référence, tandis que le Graphique 201 précise ce que représentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement/équipement des secteurs sécuritaires respectivement dans le total des dépenses de fonctionnement et le total des dépenses d'investissement/équipement du budget de référence nigérien.

Graphique 200 : Part des dépenses sécuritaires (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 201 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales



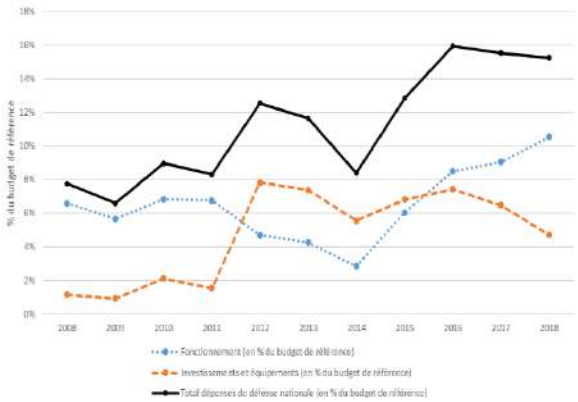
La part des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure a fortement augmenté au cours de la période, passant de moins de 15% en 2008 à 25% en 2018. Elle est consubstantielle à la progression du problème djihadiste dans le pays ces dix dernières années. Cette part a plus particulièrement augmenté en 2010, 2012, 2015 et 2016.

La part des investissements et des équipements dans le budget de référence a fortement augmenté en 2012 pour s'établir à un niveau moyen de 9% depuis. Les investissements et équipements dans le secteur de la défense et de la sécurité représentent aujourd'hui plus d'un tiers de l'ensemble des investissements de l'Etat (selon le budget de référence) contre moins de 10% en 2008. Les quatre fortes hausses des dépenses totales de défense et sécurité intérieure mentionnées ci-dessus et enregistrées en 2010, 2012, 2015 et 2016 s'expliquent essentiellement par quatre fortes augmentations du poids des investissements et équipements de défense et de sécurité ces années.

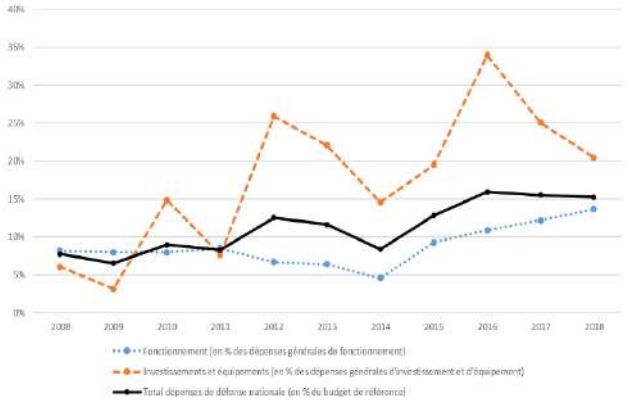
Le poids des dépenses de fonctionnement liée à la défense et la sécurité dans le budget de référence a quant à lui fluctué avec un pic en 2010 puis une baisse jusqu'en 2014 puis une ré-augmentation ensuite pour s'établir à 17% des dépenses ordonnancées du budget de référence en 2018.

Les graphiques ci-dessous distinguent les dépenses de défense nationale (Graphique 202 et Graphique 203), de sécurité intérieure (Graphique 204 et Graphique 205) et de défense et sécurité des autres ministères (Graphique 206 et Graphique 207). Les graphiques de gauches expriment les dépenses de fonctionnement et d'investissement en % du budget de référence tandis que les graphiques de droite expriment ces dépenses en % des dépenses globales de fonctionnement et d'investissement.

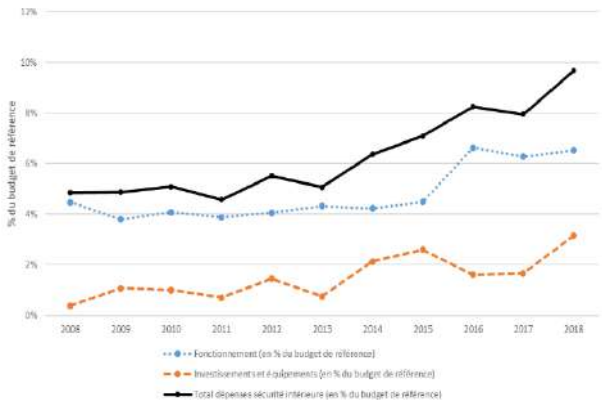
Graphique 202 : Part des dépenses de défense nationale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



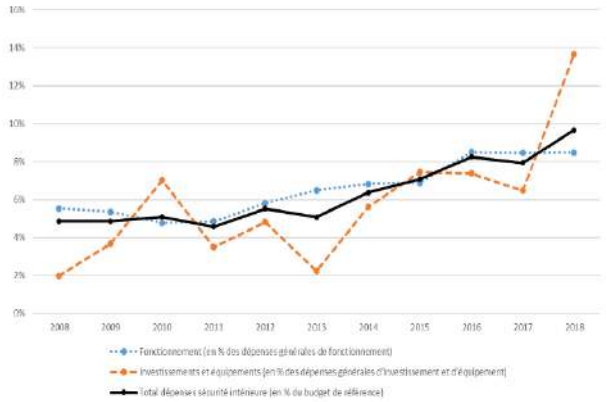
Graphique 203 : Part des chaque type de dépenses de défense nationale, en % des dépenses totales de chaque type



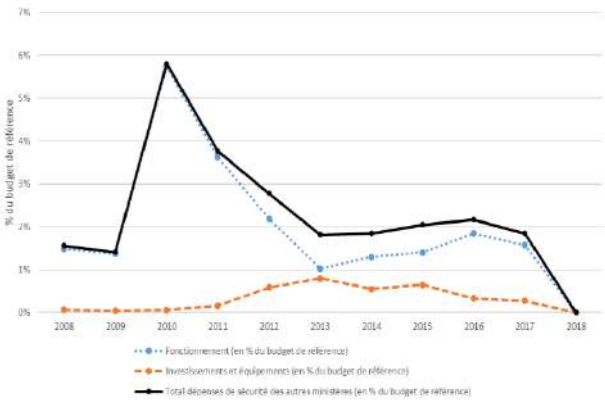
Graphique 204 : Part des dépenses de sécurité intérieure (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



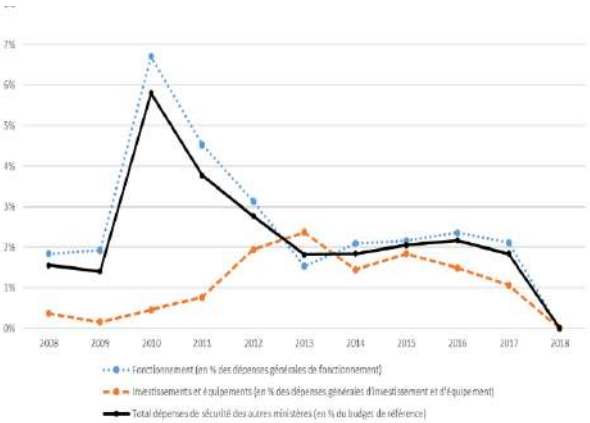
Graphique 205 : Part des chaque type de dépenses de sécurité intérieure, en % des dépenses totales de chaque type



Graphique 206 : Part des dépenses de sécurité des autres ministères (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 207 : Part de chaque type de dépenses de sécurité des autres ministères, en % des dépenses totales de chaque type



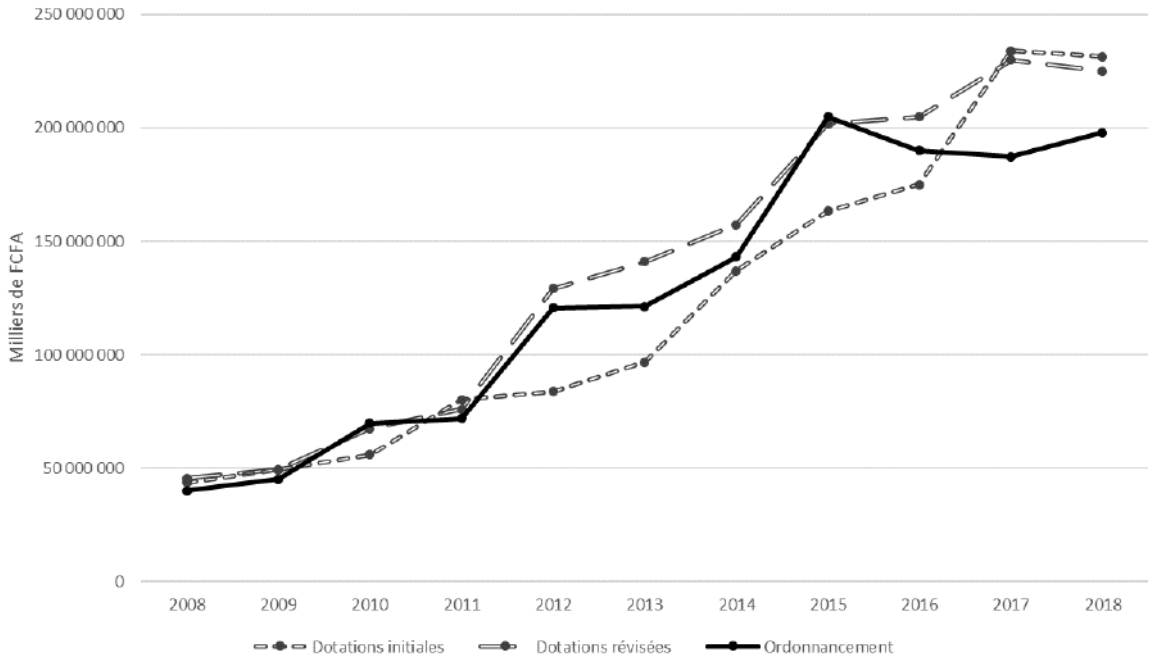
Si on désagrège les dépenses entre la défense nationale et la sécurité intérieure on constate alors que le poids de la défense dans le budget de référence a connu un pic en 2012, un creux en 2014 puis une hausse importante en 2015 et 2016. Le poids de la sécurité intérieure dans le budget de référence a surtout augmenté à partir de 2014.

D.2.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure

Il est effectué ici une comparaison de des dotations budgétaires initiales, des dotations budgétaires révisées et de l'ordonnancement des dépenses finales pour identifier un éventuel arbitrage entre les dépenses sécuritaires et les autres types de dépenses.

Le Graphique 208 ci-dessous compare le budget initial en faveur des dépenses sécuritaires avec le budget révisé et l'ordonnancement de ces dépenses.

Graphique 208 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses sécuritaires, en milliers de FCFA



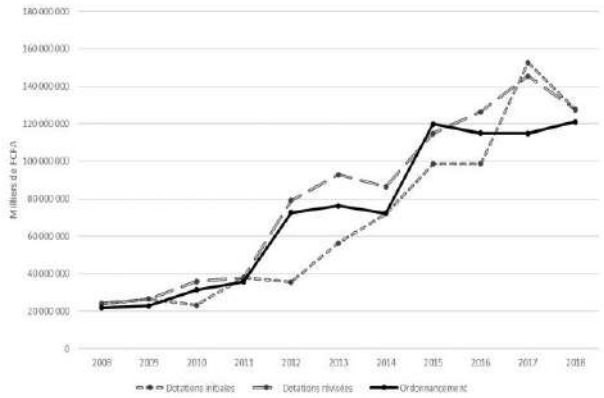
Contrairement à ce que l'on constate pour le budget de référence, les dépenses sécuritaires finales sont souvent supérieures aux dotations initiales. Cet écart est parfois élevé : les dépenses finales sont plus importantes que prévu de 25% en 2010, 2013 et 2015, et même 44% en 2012.

A l'inverse, les deux dernières années de la période sont caractérisées par des dépenses finales sensiblement plus faibles que prévu initialement (respectivement -20% en 2017 et -14,5% en 2018) et que la loi rectificative.

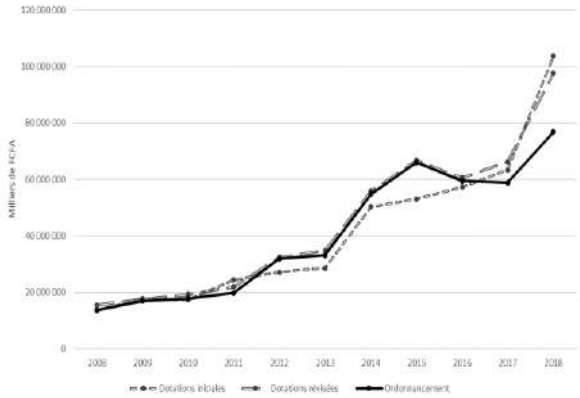
Ainsi, chaque année sauf en 2011, 2017 et 2018, les moyens consacrés aux secteurs sécuritaires ont fait l'objet d'une loi de finance rectificative octroyant des ressources supplémentaires à celles prévus en début d'exercice budgétaire. Les ordonnancements sont toutefois généralement inférieurs aux dotations révisées.

Le Graphique 209 et le Graphique 210 et le Graphique 211 ci-dessous distinguent pour ces 3 courbes les dépenses de défense, les dépenses de sécurité intérieure et les dépenses de sécurité des autres ministères

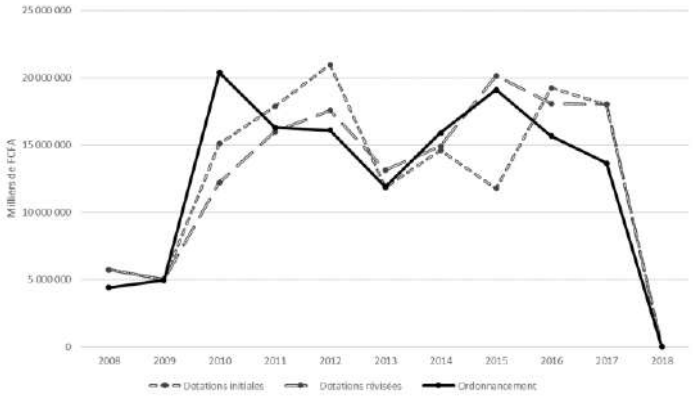
Graphique 209 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA



Graphique 210 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA



Graphique 211 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA



L'écart en faveur des dépenses de défense est particulièrement élevé en 2012 et dans une moindre mesure en 2013, 2015 et 2016. L'écart en faveur des dépenses de sécurité intérieure est plus sensible en 2015, et dans une moindre mesure de 2012 à 2014.

Le niveau de dépenses finales sensiblement moins élevé que ne le prévoyait la loi de finance en 2017 s'explique surtout par des dépenses militaires moindres que prévu, tandis que l'écart de 2018 en défaveur des dépenses finales vient d'une moindre dépense de sécurité intérieure que budgétée initialement.

D.3 Analyse descriptive des données de développement collectées

D.3.1 Ordonnancement des dépenses de développement

D.3.1.1 Eléments de contexte de l'évolution des dépenses de développement au Niger

Santé.

Le diagnostic établi dans le cadre du *Plan de Développement Economique et Social 2017-2021 (PDES)* du Ministère du Plan du Niger (2017) note que « *des progrès significatifs ont été enregistrés au niveau des indicateurs clés du système* » (notamment les mortalités infantile, infanto-juvénile et maternelle) mais que « *le système de santé reste encore peu résilient face aux situations d'urgences sanitaires de plus en plus récurrentes* » et qu'une partie importante de la population fait face à une insécurité alimentaire.

Pour l'OMS, si des progrès ont été observés ces dernières années[64], « *les principaux défis majeurs du secteur santé concernent: i) les taux élevés de morbidité et de mortalité; ii) la fréquence des épidémies et autres situations d'urgence ayant un impact négatif sur la santé; iii) la faible performance du système de santé liée notamment à une insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières accordées à la santé; iv) la faiblesse du partenariat et de la coordination : les liens entre santé et pauvreté, santé et sécurité alimentaire, santé et environnement, impliquent un renforcement significatif*

[64] « *Les taux de mortalité infanto-juvénile a substantiellement baissé passant respectivement de 318 décès pour 1000 naissances en 1992 à 126 décès pour 1000 naissances en 2015, soit une baisse de 8,6% en moyenne par an. Le taux de mortalité maternelle a quant à lui aussi diminué passant de 700 décès pour cent mille naissances en 1990, à 520 décès pour cent mille naissances en 2015, soit une baisse de 7,2% en moyenne par an. Ces progrès sont en partie liés à la politique de la gratuité des soins pour les femmes enceintes et les enfants de moins de 5 ans, représentant environ 28% de la population totale. Cependant, seulement 40 % des femmes enceintes sont prises en charge par des agents de santé qualifiés en 2018 ».* Voir https://www.who.int/countries/ner/en/

de la collaboration intersectorielle en vue de mieux agir sur les déterminants de la santé »[65]. Il faut ajouter à cela l'exposition d'une partie importante de la population nigérienne à l'insécurité alimentaire.

Selon la stratégie de coopération de l'OMS avec le Niger pour la période 2017 – 2021 (OMS, 2017), « *malgré les efforts de l'État et de ses partenaires, le secteur de la santé est sous-financé, bien qu'il fasse partie des priorités nationales* […]. *Le budget consacré à la santé représentait 6,28 % du budget total de l'État en 2015, en dépit des engagements et de la volonté affichée par le gouvernement de financer la politique nationale de santé à hauteur de 10 % du budget de l'État au cours de sa période de mise en œuvre (2002-2015)* […]. *Malgré les efforts déployés par l'État et ses partenaires pour établir des mécanismes de mutualisation du risque maladie, les ménages continuent à assurer l'essentiel du financement de la santé* ».

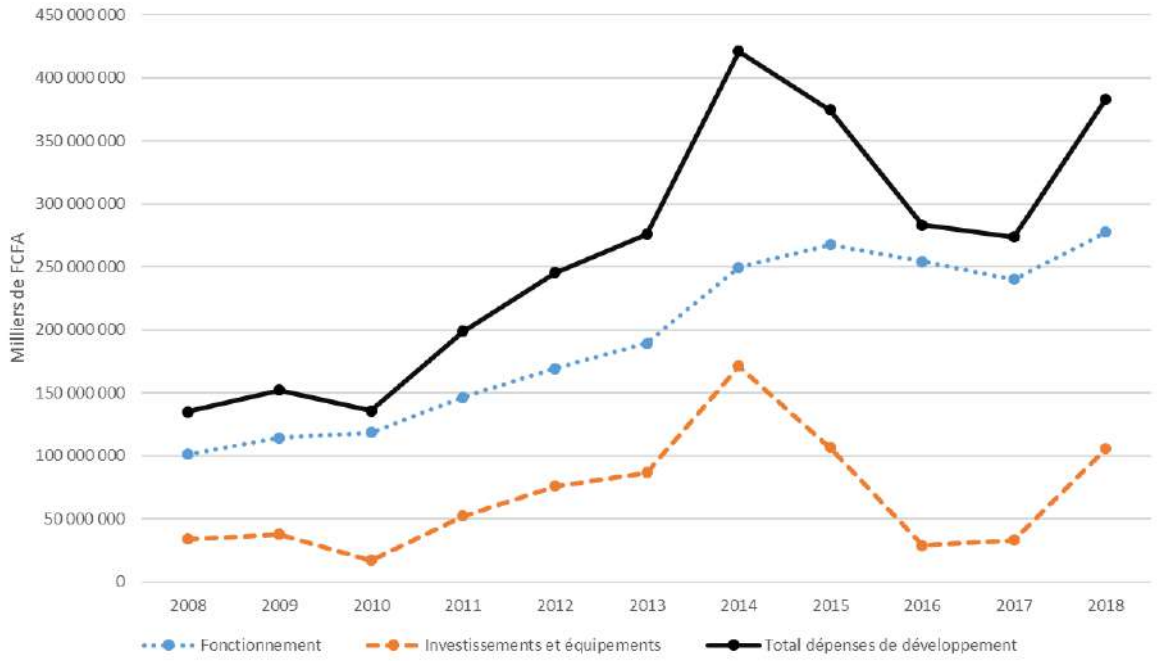
Education. Le diagnostic établi dans le cadre du PDES nigérien parle d'un « *système éducatif de faible qualité et non inclusif, confronté aux défis démographiques* ». Si l'effort budgétaire en faveur de l'éducation est important sur la période étudiée et que ce secteur constitue une priorité du gouvernement (voir le document de stratégie du Ministère de l'Enseignement Primaire du Niger (2013)), les indicateurs disponibles montrent un retard du pays en la matière[66]. Les taux bruts de scolarisation en primaire et secondaire ont connu une nette amélioration ces quinze dernières années mais restent bien en-deçà des cibles que le pays s'est fixées. Le diagnostic du PDES ajoute que « *l'enseignement supérieur et la recherche scientifique restent toujours peu développés au Niger* » et que « *pour tous les ordres d'enseignement, la qualité de l'enseignement prodigué reste faible* ». Aguirre Unceta (2018) détaille les défis éducatifs du Niger, tant sur le plan des résultats à atteindre que de leur financement.

[65] https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/136784/ccsbrief_ner_fr.pdf?sequence=1

[66] Les Taux Bruts de Scolarisation restent modestes en s'établissant en 2018 à 70,6% au cycle primaire et 33,4% au cycle secondaire, et cela malgré un accroissement régulier des effectifs. Toutefois il existe d'importante inégalités géographiques entre urbain et ruraux, les enfants en milieu urbain ont respectivement 1,5 et 5 fois plus de chances d'être scolarisés au cycle primaire et secondaire que ceux en milieu rural et 2,6 millions d'enfants et adolescents sont hors de l'école. (https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/niger)

D.3.1.2 Dépenses de développement en valeur

Graphique 212 : Dépenses de développement au Niger, en milliers de FCFA



Les dépenses de développement ont cru au rythme annuel moyen de 11%. Elles ont augmenté de manière continue et importante de 2010 à 2014, particulièrement en 2011 (+46%) et 2014 (+53%). 2014 constitue un pic, ces dépenses diminuant ensuite jusqu'en 2017 avant de connaître une nouvelle hausse importante en 2018 (+40%).

Alors que les dépenses de développement liées au fonctionnement ont aussi crû de manière régulière à un taux annuel moyen de 11%, les dépenses d'investissement et d'équipement ont crû à un rythme plus rapide jusqu'en 2014 avant de diminuer fortement en 2015 et 2016 puis de rebondir en 2018.

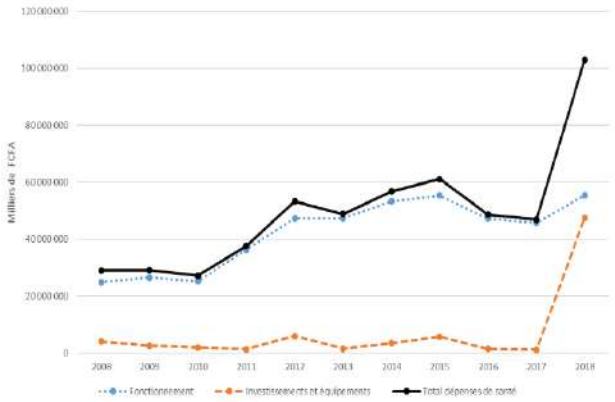
Ainsi la variation des dépenses de développement à partir de 2014 est essentiellement due à la variation des investissements dans ce secteur. Dans la perspective d'une analyse d'un possible effet d'éviction des dépenses de développement, les années 2015 et 2016 pourraient s'avérer intéressantes à examiner en raison des deux fortes baisses constatées.

Les 4 graphiques ci-dessous distinguent l'évolution des dépenses des différents secteurs contribuant au développement : santé, éducation, protection sociale[67] et autres secteurs de développement[68].

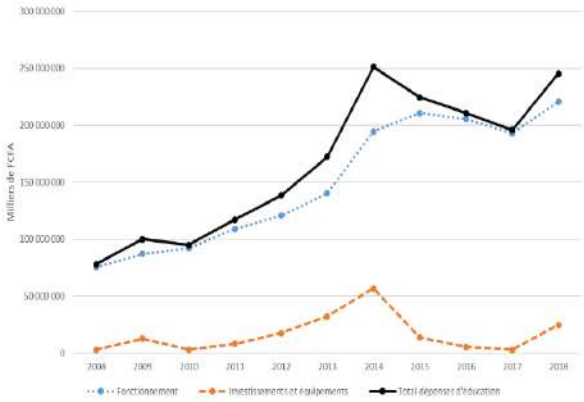
[67] https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_mauritanie.html

[68] Pour rappel, il s'agit des dépenses sociales du monde rural composé des secteurs de l'hydraulique, assainissement, agriculture, élevage, pêche, environnement et infrastructures

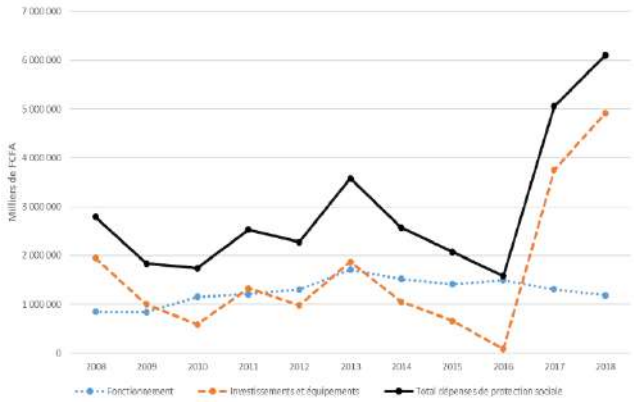
Graphique 213 : Dépenses de santé au Niger, en milliers de FCFA



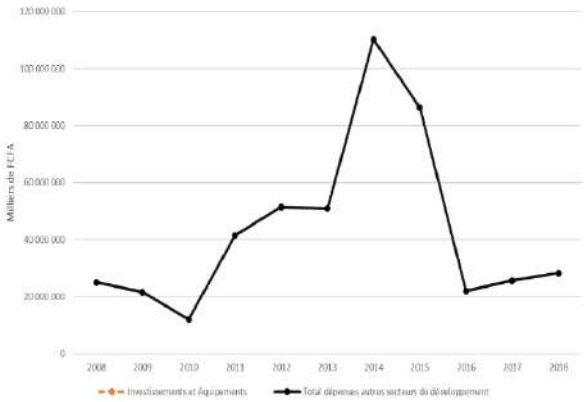
Graphique 214 : Dépenses d'éducation au Niger, en milliers de FCFA



Graphique 215 : Dépenses de protection sociale au Niger, en milliers de FCFA



Graphique 216 : Dépenses de développement des autres secteurs au Niger, en milliers de FCFA



Une analyse par secteur permet de constater que chacun évolue de manière différente, et que l'éducation est, de loin, le plus important des quatre secteurs (64% des dépenses finales de développement sur toute la période), suivi par la santé (19%), les autres secteurs de développement (16%) et la protection sociale (1%).

Les dépenses de santé ont connu une augmentation régulière jusqu'en 2017 (doublement depuis 2008), essentiellement du fait des dépenses de fonctionnement. 2018 constitue une année spécifique avec un doublement des dépenses par rapport à 2017, grâce à un effort très important en faveur des investissements et équipements de santé.

La dynamique de l'éducation suit à peu près celle du budget de référence, avec une forte augmentation des dépenses de développement entre 2008 et 2014 puis une légère baisse les années suivantes, et enfin un rebond en 2018. L'éducation a été le secteur le plus dynamique avec un rythme annuel de croissance de 12%, passant de 78 Mds de FCFA à 245 Mds de FCFA.

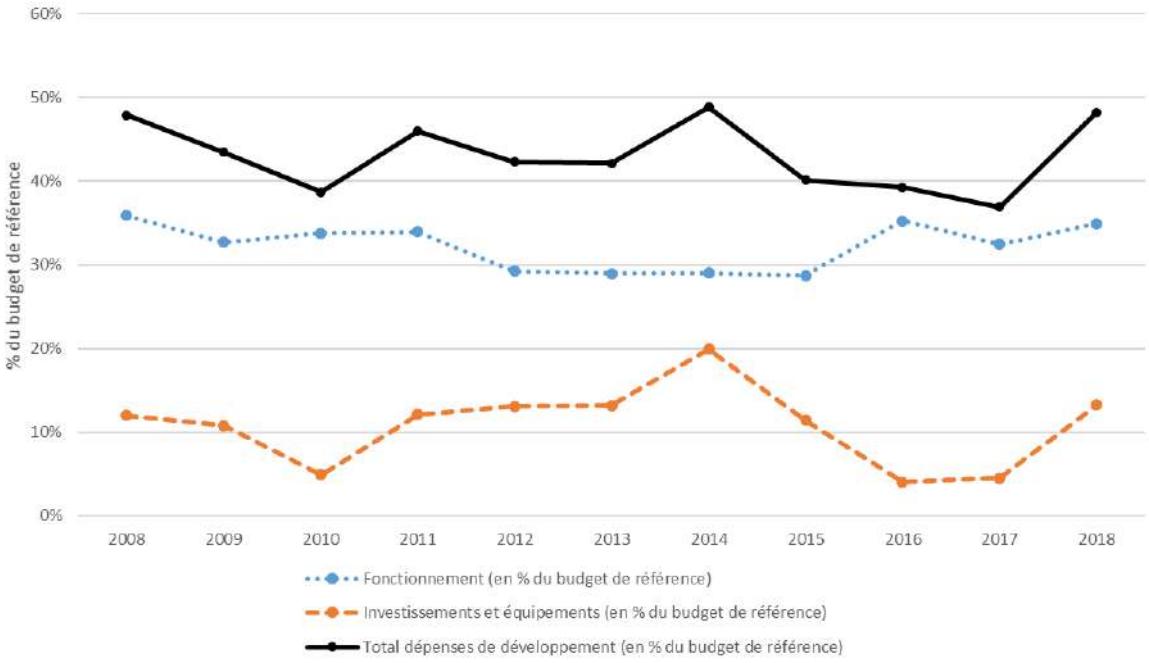
Les dépenses de protection sociale sont marginales[69]. Elles ont connu néanmoins une augmentation relativement importante en 2017 et 2018.

[69] https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_niger.html

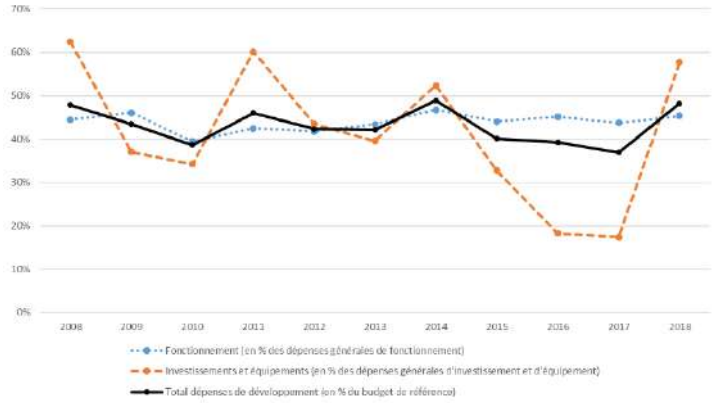
Les autres secteurs du développement[70] ont connu quant à eux une forte augmentation entre 2008 et 2014, puis une forte diminution en 2015 et 2016, pour finir en se stabilisant autour des 28 Mds FCFA en 2018. Malgré un pic atteint en 2014 les dépenses ont crû à un rythme annuel moyen de seulement 1,2% sur toute la période suite à la chute de 2015 et 2016. Cette évolution est assez liée à celle des cours mondiaux des ressources extractives, défavorables après 2014.

D.3.1.3 Dépenses de développement en % du budget de référence

Graphique 217 : Part des dépenses de développement (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 218 : Part du développement dans les dépenses de fonctionnement totales et dans les dépenses d'investissement/équipement totales



[70] Pour rappel, il s'agit des dépenses sociales du monde rural composé des secteurs de l'hydraulique, assainissement, agriculture, élevage, pêche, environnement et infrastructures

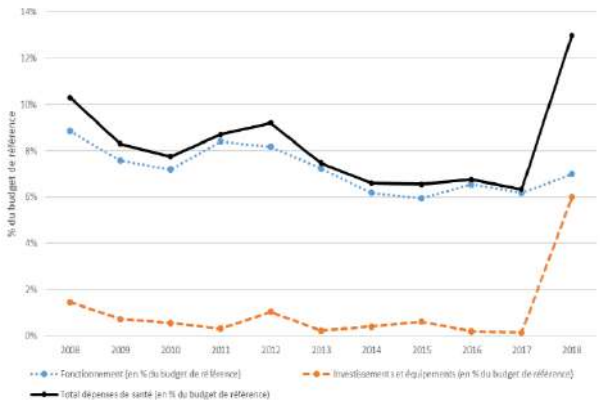
La part des dépenses de développement dans le budget de référence a oscillé dans une fourchette comprise entre 37% et 49% sur la période (43% en moyenne).

La part des dépenses de développement liées au fonctionnement s'est avérée relativement stable sur la période, représentant en moyenne 32% du budget de référence. Seule la part des dépenses d'investissement et d'équipement a varié significativement avec un point haut en 2014 (20%) suivie d'une chute importante en 2016 et 2017 où elles ne représentaient plus que 4% des dépenses ordonnancées du budget de référence. Cette baisse est constatée aussi bien dans la part des dépenses totales du budget de référence (Graphique 217), que dans la part de ces dépenses dans le total des investissements de l'Etat (selon le budget de référence) (Graphique 218) ce qui signifie qu'elle est spécifique au développement sur ces deux années. Cette baisse est intéressante à analyser dans la perspective de détecter un possible effet d'éviction des dépenses de développement, sachant que 2016 et 2017 correspondent à une augmentation du montant et du poids des dépenses de défense et sécurité et d'une baisse du budget de référence.

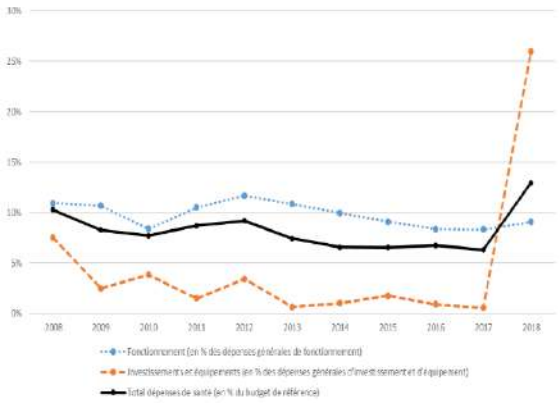
Les 8 graphiques suivants désagrègent par secteur :

- l'évolution des dépenses de développement et les deux types qui les composent (fonctionnement et investissements) en pourcentage du budget de référence (graphiques de gauche),
- l'évolution de chaque type de dépenses de développement en pourcentage du total de ce type de dépenses dans le budget de référence (graphiques de droite).

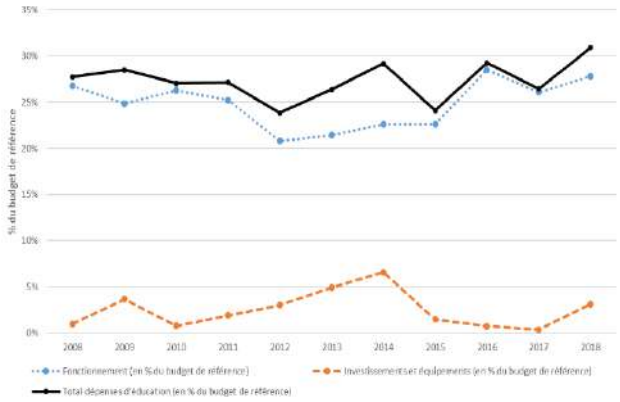
Graphique 219 : Part des dépenses de santé (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



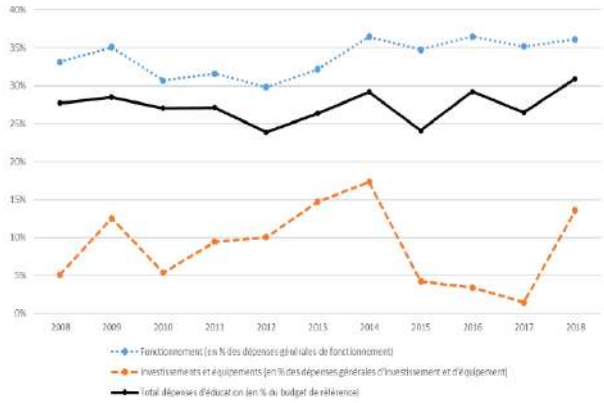
Graphique 220 : Part de la santé dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



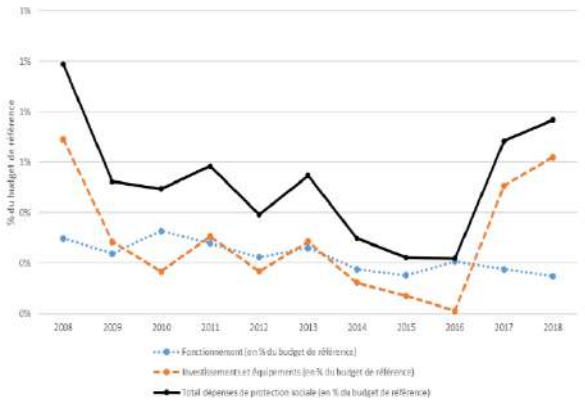
Graphique 221 : Part des dépenses d'éducation (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



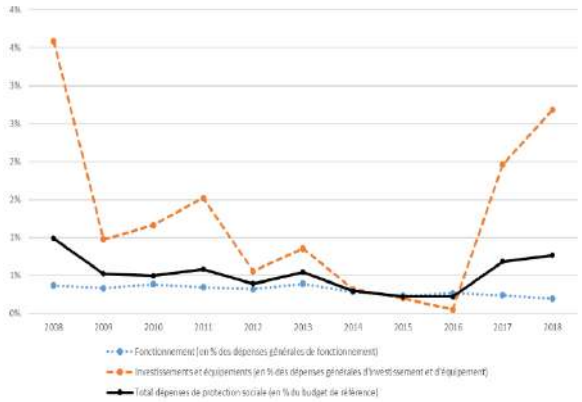
Graphique 222 : Part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



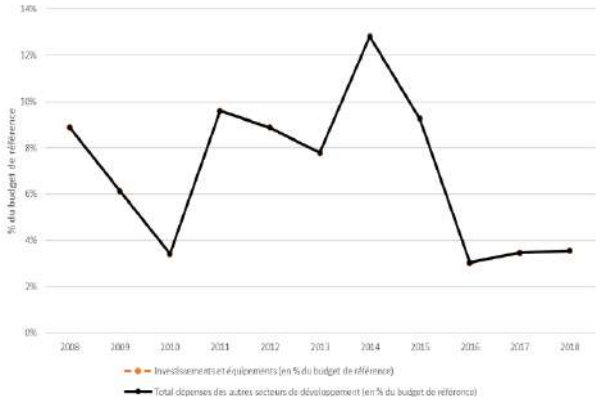
Graphique 223 : Part des dépenses de protection sociale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



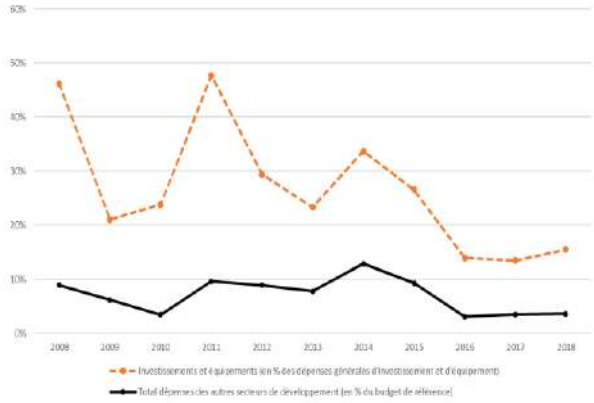
Graphique 224 : Part de la protection sociale dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



Graphique 225 : Part des dépenses de développement des autres secteurs (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 226 : Part des autres secteurs de développement dans les dépenses d'investissement/équipement totales



L'importance accordée à la santé a tendanciellement baissé jusqu'en 2017, passant de plus de 10% du budget de référence en 2008 à seulement 6% en 2017, puis bénéficié d'un effort substantiel en 2018 puisque son poids représente en fin de période plus de 13%. Cet effort est exclusivement lié à une forte hausse des dépenses d'investissement et d'équipement.

Le poids de l'éducation est quant à lui resté stable, oscillant entre 24% en 2012 et 31% en 2018. Ces variations sont liées à celles des dépenses d'investissement et d'équipement dans ce secteur.

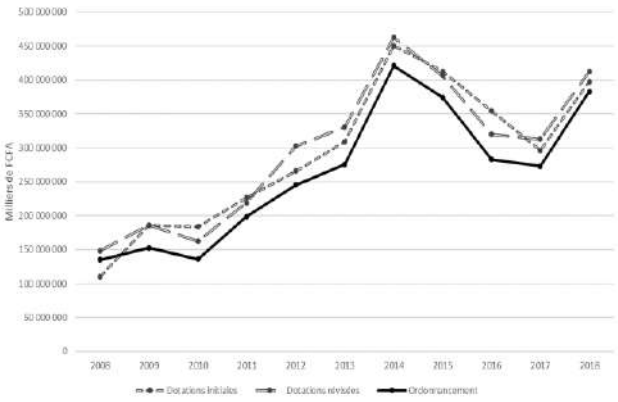
Le poids de la protection sociale est resté très faible.

Enfin, l'évolution du poids des dépenses de développement des autres secteurs a bénéficié d'un effort spécifique du gouvernement entre 2011 et 2015 puis, en lien avec la chute des recettes des industries extractives, l'espace budgétaire réservé aux investissements publics dans ces secteurs a fortement baissé.

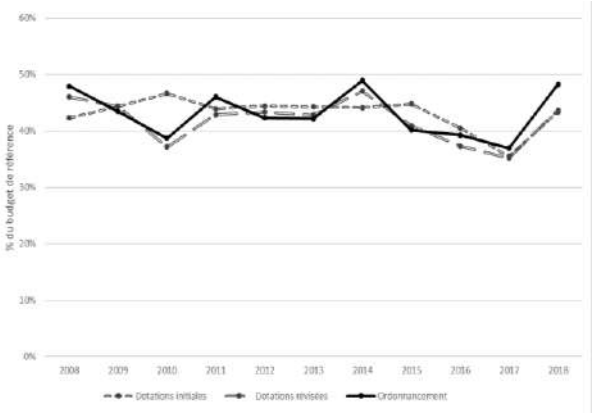
D.3.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de développement

Le Graphique 227 et le Graphique 228 ci-dessous comparent les dotations budgétaires, les dotations budgétaires révisées et les ordonnancements des dépenses de développement entre 2008 et 2018, en valeur (Graphique 227) et en % du budget de référence (Graphique 228).

Graphique 227 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en milliers de FCFA



Graphique 228 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en % du budget de référence

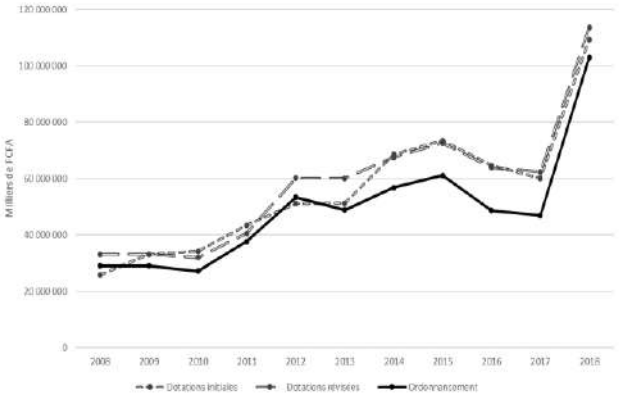


A l'instar du budget de référence, il apparaît que les ordonnancements et les dotations révisées sont toujours inférieures aux dotations initiales (sauf en 2008), illustrant par là des ajustements budgétaires régulièrement à la baisse pour les dépenses de développement. Pour chaque année à partir de 2009, les écarts de montants sont comparables, les ordonnancements correspondant en moyenne à 88% du montant des dotations budgétaires initiales.

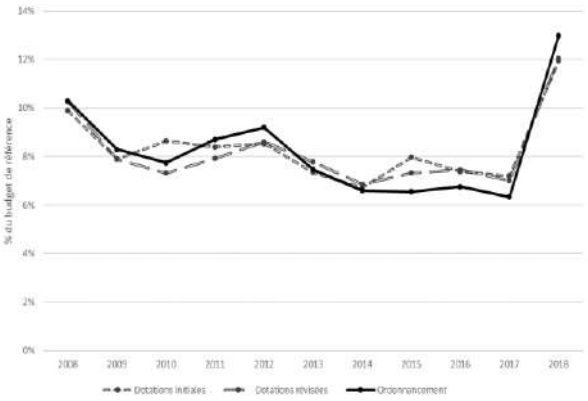
Ces ajustements ne traduisent pas nécessairement un arbitrage systématiquement défavorable au développement. En effet, l'évolution du poids des dépenses de développement dans le budget de référence entre les dotations initiales et les ordonnancements est favorable au développement cinq années de la période : en 2008, 2011, 2014, 2017 et 2018. Le développement a donc bénéficié d'arbitrages budgétaires favorables au cours de ces années. A l'inverse, 2010 et 2015, et dans une moindre mesure 2012 et 2013 ont vu le poids du développement diminuer en cours d'exercice budgétaire. En 2016 (mais aussi en 2010), le poids final s'avère moindre aussi que prévu en début d'exercice budgétaire mais la baisse est finalement moins forte que ce que la loi rectificative prévoyait.

Les graphiques suivants établissent ces mêmes comparaisons en distinguant chaque secteur.

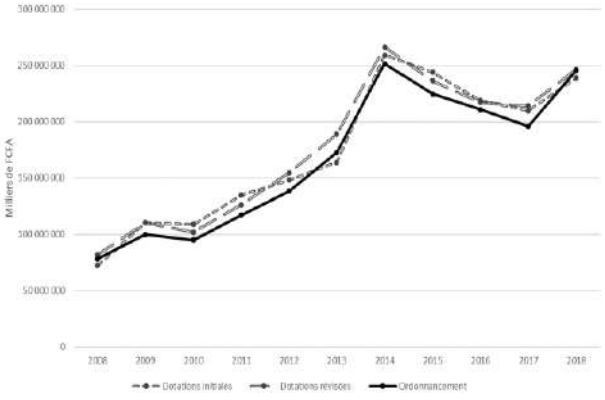
Graphique 229 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en milliers de FCFA



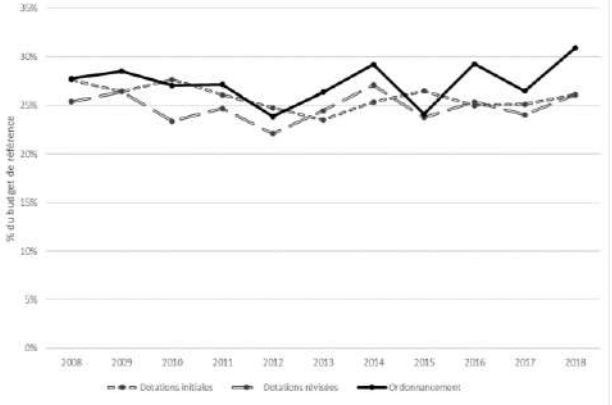
Graphique 230 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en % du budget de référence



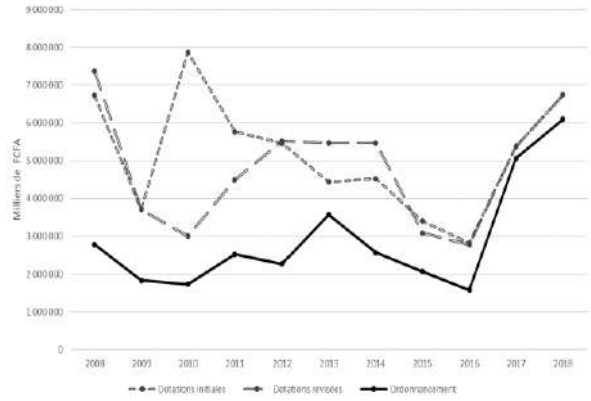
Graphique 231 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en milliers de FCFA



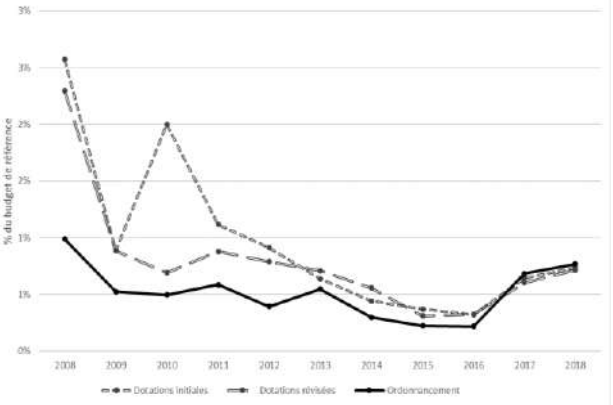
Graphique 232 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en % du budget de référence



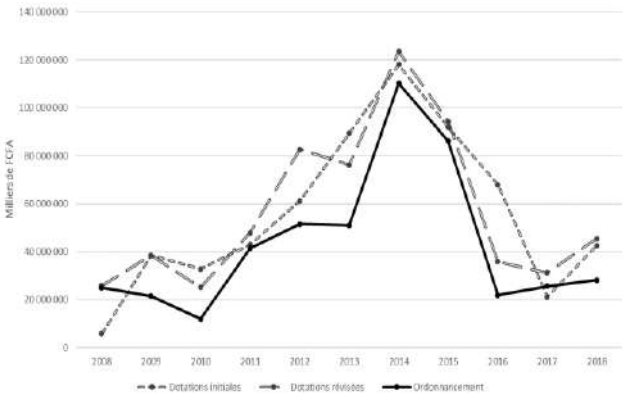
Graphique 233 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en milliers de FCFA



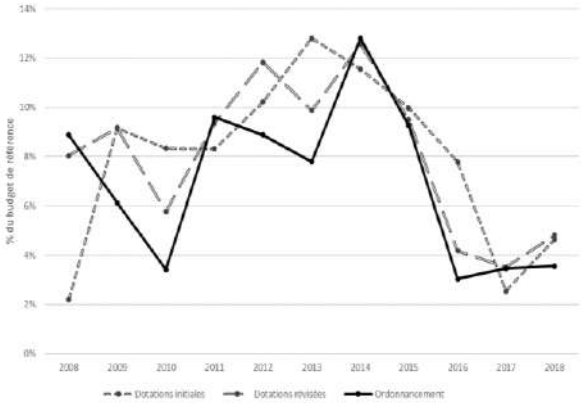
Graphique 234 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en % du budget de référence



Graphique 235 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en milliers de FCFA



Graphique 236 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en % du budget de référence



En désagrégeant par secteur de développement, on constate :

- une diminution des montants initialement prévus pour tous les secteurs.
- que la santé a vu son poids réduit en cours d'exercice plus spécifiquement en 2010 et entre 2015 et 2017 tandis qu'il a augmenté en 2008/2009 et en 2011/2012.
- que le poids de l'éducation est souvent plus élevé in fine que le prévoient les lois de finance initiales, ce qui traduit un effort spécifique pour ce secteur. 2015 et dans une moindre mesure 2010 et 2012 sont les seules années pour lesquelles ce poids a été réduit. Il est intéressant de noter que les dotations révisées sont souvent plus faibles que les dotations initiales mais aussi que les ordonnancements.

Enfin, le poids des dépenses des autres secteurs de développement a été régulièrement diminué en cours d'exercice, particulièrement en 2009/2010, 2012/2013, 2016 et 2018, tandis que ces dépenses ont bénéficié d'arbitrages favorables en 2008, 2011, 2014 et 2017.

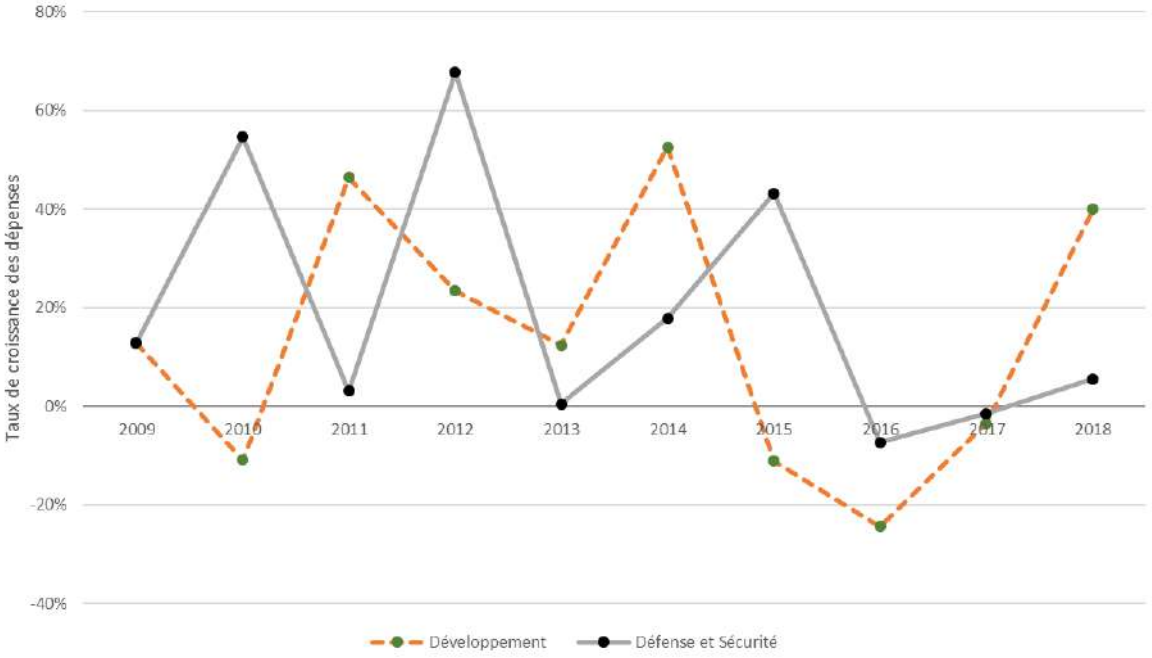
D.4 Comparaisons des différents types de dépenses au Niger

Comme indiqué plus haut, deux types d'analyse sont possibles pour détecter un possible effet d'éviction des dépenses de développement par celles liées à la sécurité : i) une comparaison de l'évolution des dépenses de sécurité et de développement ; ii) une comparaison des différentes étapes budgétaires qui peuvent révéler des changements de priorités sectorielles.

D.4.1 Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement

La comparaison des taux de croissance des dépenses de défense/sécurité et de développement (Graphique 237) permet de constater que le taux de croissance des dépenses de défense et sécurité et celui des dépenses de développement ont été de sens contraire en 2010 et 2015, à chaque fois en défaveur des dépenses de développement. En dehors de ces années, le taux de croissance des dépenses sécuritaires est supérieur à celui des dépenses de développement en 2012 et moins négatif en 2016.

Graphique 237 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, croissance annuelle des dépenses en %

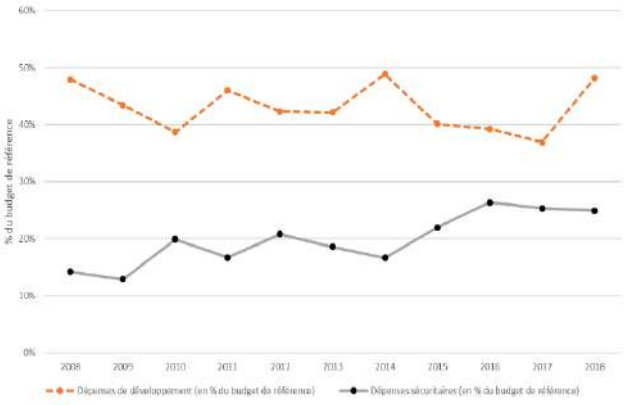


Les variations illustrées par le graphique ci-dessus peuvent être la conséquence des importantes variations du budget de référence (souvent à la hausse) sur la période. Comme mentionné plus haut, la comparaison de l'évolution des dépenses de défense et sécurité et celles de développement dans le but de détecter un possible effet d'éviction a plus d'intérêt lorsque cette évolution est rapportée à l'évolution du budget général[71]. Le Graphique 238 et le Graphique 239 comparent les deux types de dépenses selon leur poids dans le budget de référence.

Le Graphique 238 ci-contre reprend les courbes du Graphique 200 et du Graphique 217, à savoir l'évolution du poids de chaque dépense dans le budget de référence.

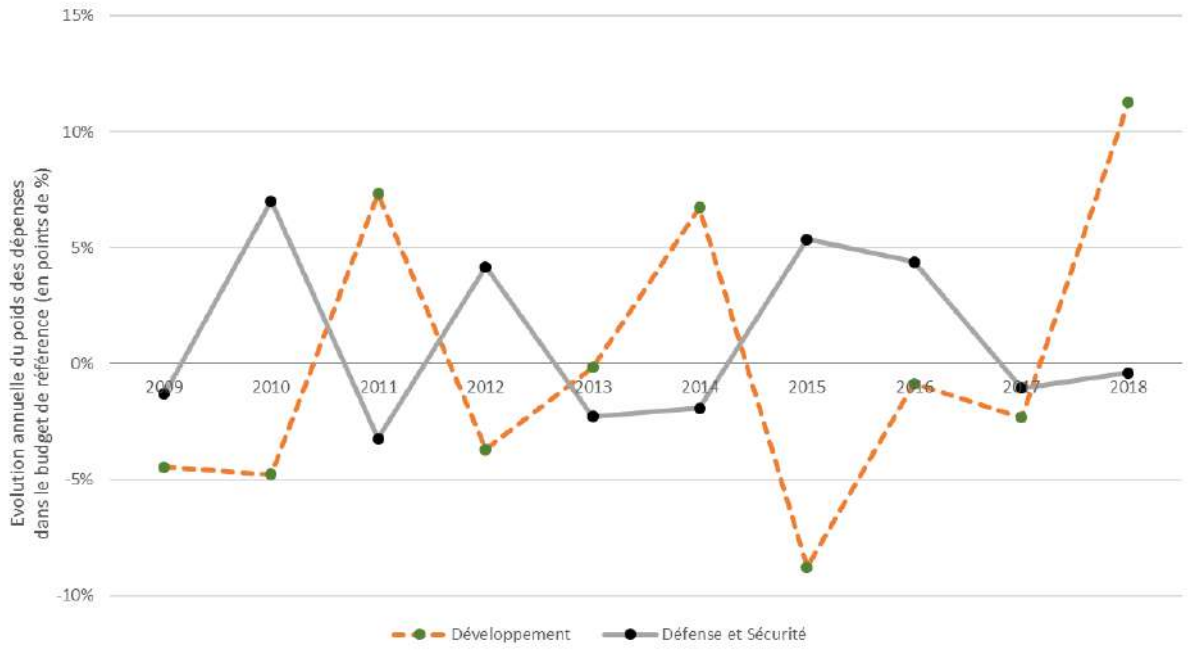
Le Graphique 239 plus bas indique quant à lui le taux de croissance de la part de chaque dépense dans le budget de référence.

Graphique 238 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, en % du budget de référence



[71] Pour rappel, si la croissance des dépenses de sécurité est plus forte que celles des dépenses de développement, on peut estimer que les premières ont freiné la croissance des secondes. Si la conjoncture est inverse imposant une baisse des dépenses globales, un phénomène d'éviction sera subodoré si la baisse des dépenses de développement est supérieure à celle des dépenses de sécurité, la nécessité de préserver ces dernières ayant renforcé la baisse des dépenses consacrées au développement. La différence entre les deux variations peut être considérée comme une mesure de l'ampleur de l'effet d'éviction.

Graphique 239 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence (en points de %)



Le Graphique 238 semble indiquer que le poids des dépenses de défense et sécurité augmente tendanciellement tandis que celui des dépenses de développement stagne.

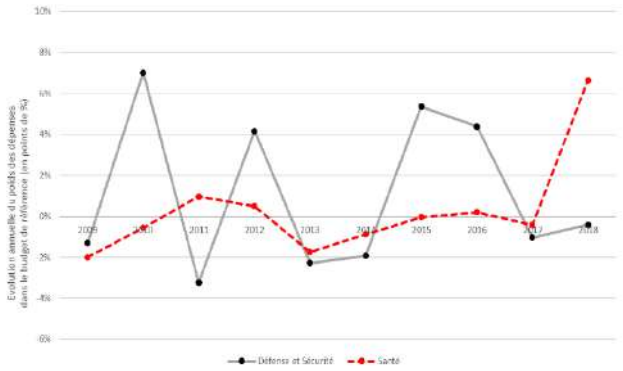
La comparaison des évolution des parts de chaque dépense dans le budget de référence (Graphique 239) montre que ces parts ont des évolutions contraires pour 7 années sur 10 :

- La part des dépenses de défense et sécurité dans le budget de référencea augmenté alors que celle des dépenses de développement a diminué en 2010, 2012, 2015 et 2016 avec à chaque fois un écart important entre les deux taux de croissance.
- La part des dépenses de défense et sécurité dans le budget de référence a diminué alors que celle des dépenses de développement a augmenté en 2011, 2014 et 2018 avec un écart important pour chacune de ces années.

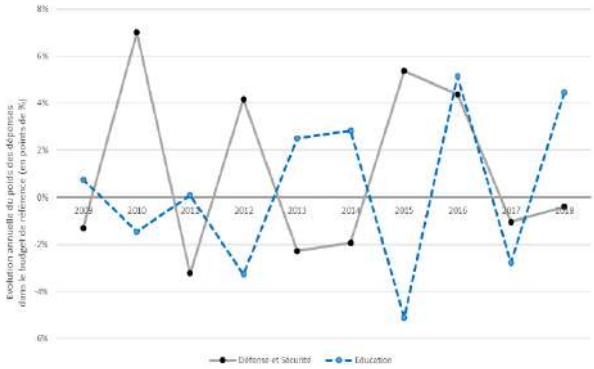
Les dépenses de ces deux secteurs constituent entre les deux tiers (en 2008) et près de trois quarts (en 2018) des dépenses globales ; on peut suspecter une corrélation entre leur évolution pour les sept années mentionnées ci-dessus. L'existence d'un effet d'éviction des dépenses de développement par celles de sécurité et défense est ainsi envisageable plus particulièrement pour les années 2010, 2012, 2015 et 2016 pour laquelle la part des premières dans le budget de référence augmente tandis que celle des secondes stagne.

Intéressons-nous ci-dessous aux effets sur les secteurs qui composent la défense/sécurité et le développement pour voir si une ou des corrélations pourrai(en)t exister entre les dépenses de défense/sécurité et chacun des secteurs de développement.

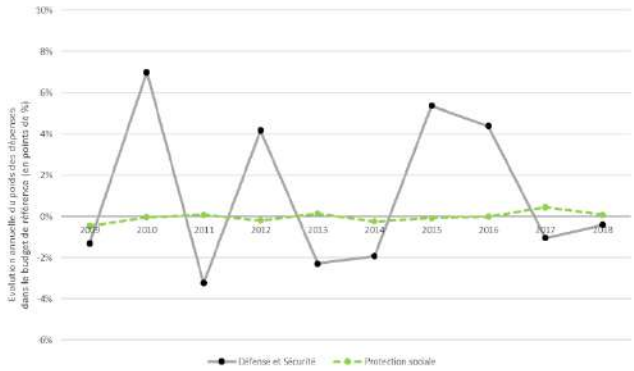
Graphique 240 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de santé dans le budget de référence (en points de %)



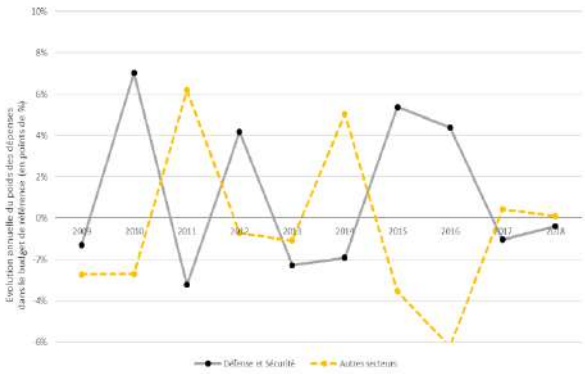
Graphique 241 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et d'éducation dans le budget de référence (en points de %)



Graphique 242 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de protection sociale dans le budget de référence (en points de %)



Graphique 243 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement des autres secteurs dans le budget de référence (en points de %)



Ces graphiques montrent que :

- La part du budget de référence consacrée à la **santé** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire 2010, 2011 et 2018, de façon défavorable à la santé en 2010.
- La part du budget de référence consacrée à l'**éducation** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire toutes les années sauf en 2016 et 2017, dans un sens défavorable à l'éducation en 2010, 2012 et 2015.
- La part du budget de référence consacrée à la **protection sociale** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire six années, dans un sens défavorable à la protection sociale en 2012 et 2015.
- La part du budget de référence consacrée aux **dépenses sociales des autres secteurs** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire chaque année, sauf en 2009 et 2013, dans un sens défavorable aux dépenses sociales des autres secteurs en 2010,2012,2015 et 2016.

Si l'on considère les années 2010, 2012, 2015 et 2016 pour lesquelles l'existence d'un effet d'éviction plus spécifiquement suspecté, ce possible effet concernerait alors :

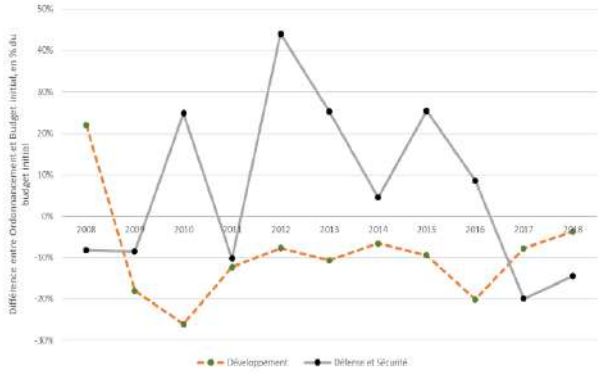
- La santé, l'éducation et les dépenses sociales des autres secteurs de développement en 2010.
- L'éducation, la protection sociale et les dépenses sociales des autres secteurs de développement en 2012 et 2015.
- Les dépenses sociales des autres secteurs de développement en 2016.

D.4.2 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses de défense/sécurité et celles de développement

Le Graphique 244 indique le caractère favorable ou défavorable des ajustements budgétaires observés en cours d'exercice pour les deux types de dépenses et permet de comparer si ces ajustements vont dans le même sens ou non.

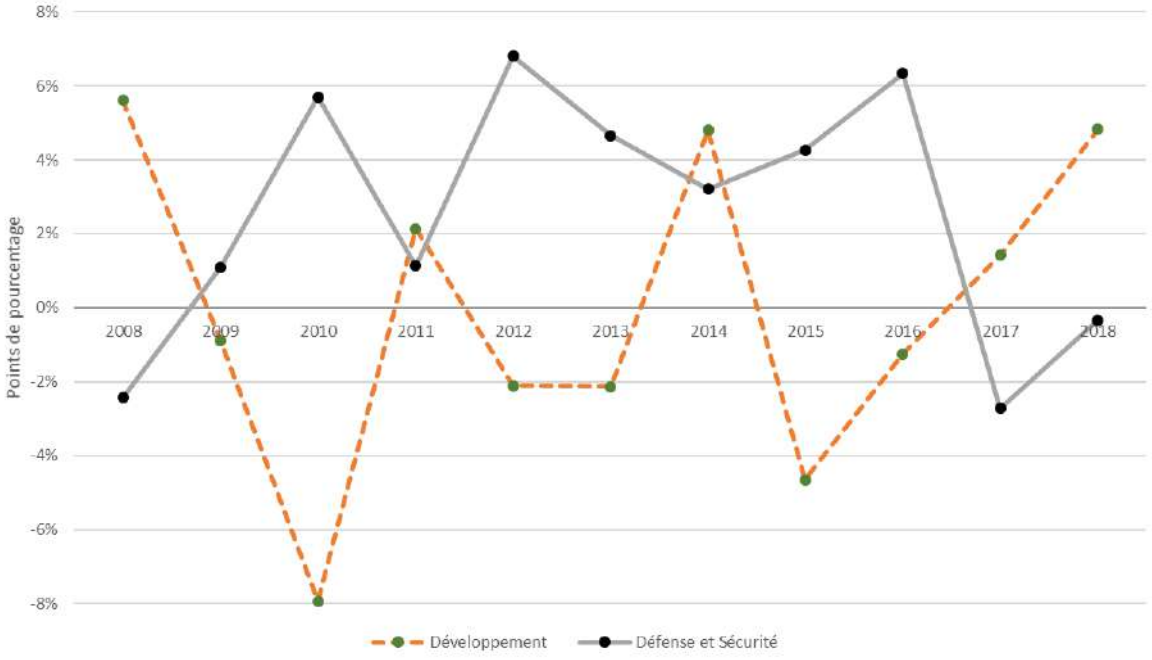
Le sens des ajustements budgétaires est différent pour les deux types de dépenses en 2008, 2010 et de 2002 à 2016, de façon défavorable aux dépenses de développement en 2010 et de 2012 à 2016.

Graphique 244 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial



Procédons à la même comparaison mais rapportée au budget de référence. Les graphiques ci-dessous indiquent l'écart entre la part d'un secteur dans les dépenses ordonnancées du budget de référence et la part de ce secteur dans le budget de référence initial. Autrement dit, pour un secteur donné, ils montrent l'évolution du poids du secteur dans le budget de référence entre le budget initial et les ordonnancements. Il permet de voir si ce poids a augmenté en cours d'exercice ou s'il a diminué. Une augmentation signifie que l'Etat a accordé plus d'importance à ce secteur que prévu, une diminution indique l'inverse. Une évolution contraire entre deux secteurs peut indiquer un changement de priorité gouvernementale, et donc potentiellement un effet d'éviction entre ces secteurs (il peut aussi indiquer un problème de décaissement dans un secteur en particulier).

Graphique 245 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de l'Etat entre le budget initial et les ordonnancements (en points de pourcentages)

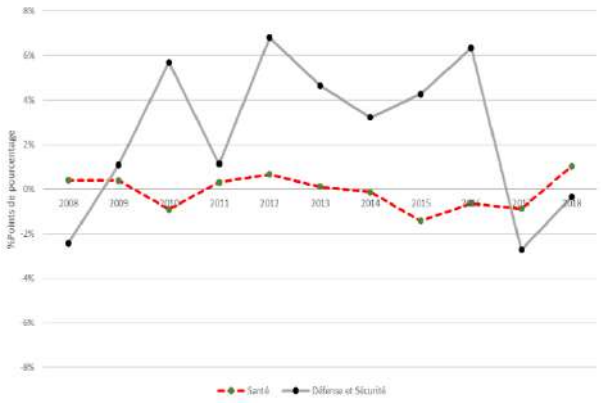


Le Graphique 245 considère l'ensemble des secteurs de développement. On observe des réajustements budgétaires contraires entre les dépenses de développement (tous secteurs) et les dépenses de défense/sécurité pour toutes les années sauf 2011 et 2014, soit neuf années sur onze. Parmi ces neuf années :

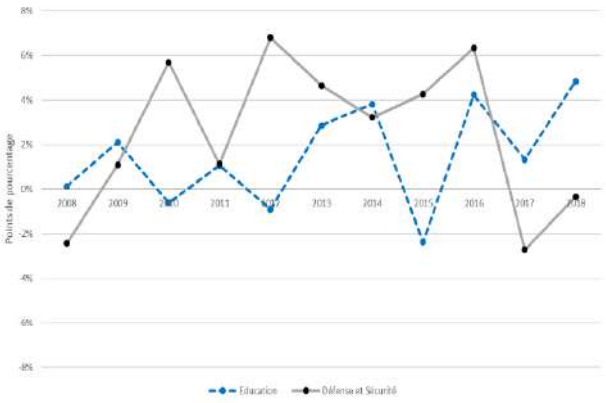
- Les dépenses de sécurité/défense ont bénéficié d'une allocation budgétaire plus forte que prévu tandis que les dépenses de développement ont été rognées en 2009, 2010, 2012, 2013, 2015 et 2016.
- Les dépenses de sécurité/défense ont bénéficié d'une allocation budgétaire moins élevée que prévu tandis que la part des dépenses de développement s'est accrue entre dotations initiales et ordonnancements en 2008, 2017 et 2018.
- Pour ces neuf années, on peut imaginer l'existence d'arbitrages budgétaires entre ces secteurs.
- Parmi les deux années restantes (2011 et 2014), l'arbitrage a été favorable aux deux secteurs mais légèrement plus aux dépenses de développement.

Les 4 graphiques ci-dessous détaillent l'analyse précédente pour chaque secteur de développement.

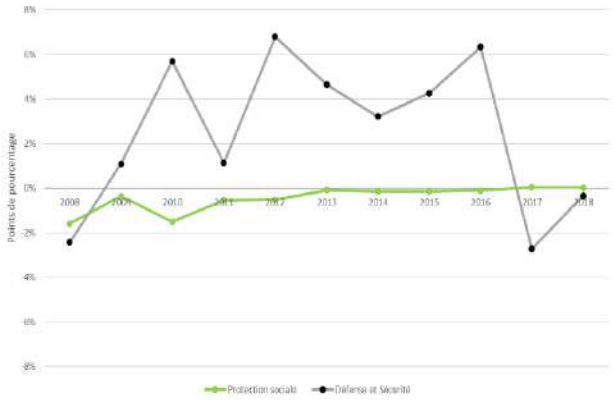
Graphique 246 : Différence entre la part de la santé et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



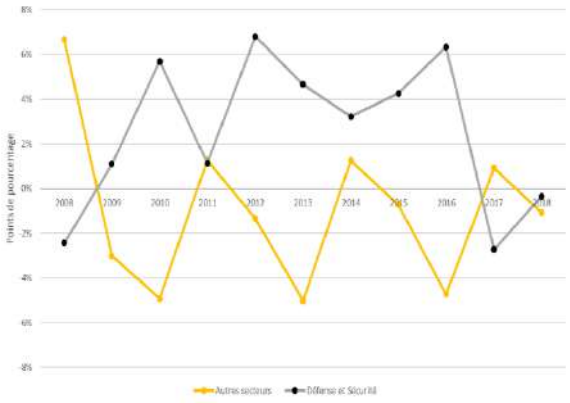
Graphique 247 : Différence entre la part de l'éducation et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en pts de %)



Graphique 248 : Différence entre la part de la protection sociale et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



Graphique 249 : Différence entre la part des autres secteurs de développement et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



L'évolution du poids des dépenses de défense/sécurité dans le budget entre le prévisionnel et le réalisé est de sens contraire à celle des dépenses :

- de santé : en 2008, 2010, de 2014 à 2016 et en 2018, de façon défavorable aux dépenses de santé à chaque fois sauf en 2008 et 2018.
- d'éducation : en 2008, 2010, 2012, 2015, 2017 et 2018, dans un sens défavorable à l'éducation en 2010, 2012 et 2015.
- de protection sociale de 2009 à 2016, toujours dans un sens défavorable à la protection sociale.
- des autres secteurs de développement chaque année sauf en 2011, 2014 et 2018, dans un sens défavorable aux autres secteurs de développement en 2009, 2010, 2012, 2013, 2015 et 2016.

Pour chacun de ces quatre secteurs, des arbitrages avec les secteurs de la défense et de la sécurité ont pu avoir lieu lors des exercices budgétaires des années identifiées, ce qui, potentiellement fait de nombreux cas possibles.

Si l'on considère les six années pour lesquelles il est envisageable de penser que des arbitrages budgétaires ont pu avoir lieu entre dépenses de défense et sécurité et dépenses de développement dans un sens défavorable aux secondes (soit en 2009, 2010, 2012, 2013, 2015 et 2016), il apparaît que ce possible effet concernerait :

- La protection sociale et les autres secteurs de développement en 2009 et 2013.
- Tous les secteurs de développement en 2010 et 2015.
- L'éducation, la protection sociale et les autres secteurs de développement en 2012.

  La santé, la protection sociale et les autres secteurs de développement en 2016.

D.4.3 Synthèse par année

Le Tableau 20 ci-dessous synthétise les éléments de comparaison de l'évolution des dépenses de sécurité et défense avec l'évolution des dépenses de développement formulés pour le Burkina Faso.

Il se lit de la manière suivante :

- *Comparaison du sens de l'évolution des dépenses de développement et de celles des dépenses sécuritaires* :
  - Un signe « - » indique une ***évolution contraire et défavorable*** du secteur concerné avec le secteur de la défense et de la sécurité,
  - Un signe « + » indique l'inverse.
  - Un « rond » indique que le ***sens*** de l'évolution des dépenses du secteur de développement concerné est le ***même*** que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens ***moins favorable ou plus défavorable pour le secteur de développement.***
  - L'absence de signe signifie que le sens de l'évolution des dépenses du secteur de développement concerné est le même que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens plus favorable ou moins défavorable pour le secteur de développement.
- *Intensité de la différence d'évolution*. Un surlignage jaune indique :
  - Un écart supérieur à 20 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la croissance annuelle des dépenses de développement (ou de ses composantes sectorielles) et la croissance annuelle des dépenses sécuritaires (colonne 2).
  - Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la variation du poids dans le budget de référence des dépenses du secteur de développement considéré et la variation du poids dans le budget de référence des dépenses sécuritaires (colonne 3).
  - Un écart supérieur à 20 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la variation annuelle des dépenses ordonnancées et les dépenses initiales du secteur de développement considéré, et la variation annuelle des dépenses ordonnancées et les dépenses sécuritaires initiales (colonne 4).
  - Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre (colonne 5) :
    - la variation du poids dans le budget de référence du secteur de développement considéré entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.

- et la variation du poids dans le budget de référence des dépenses sécuritaires entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.

Une attention particulière doit être ainsi portée aux cases marquées d'un signe négatif, en particulier celles surlignées en jaune. Ces dernières indiquent en effet une évolution contraire et importante des dépenses de développement et de défense/sécurité. Les situations relatives à ces cases sont donc plus susceptibles que les autres d'être liées à un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de défense et sécurité.

Dans une moindre mesure, un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires est également suspecté lorsqu'une case est marquée d'un rond et surlignées en jaune. Celles marquées d'un rond mais surlignées en blanc reflètent des situations où les dépenses sécuritaires augmentent un peu plus vite (ou diminuent un peu moins vite) que celles de développement mais un écart trop faible entre les dynamiques des deux secteurs ne constitue pas un élément de forte suspicion.

Tableau 20 : Synthèse Niger

		Comparaison de l'évolution des dépenses de défense et sécurité avec l'évolution des dépenses de développement			
		Ordonnancements		Arbitrages budgétaires annuels	
		Taux de croissance opposés		Taux de croissance opposés	
		du montant des ordonnancements	du poids dans le budget de référence	des ordonnancements par rapport aux budgets initiaux de chaque secteur	du poids de l'ordonnancement dans le budget de référence par rapport au poids du budget initial dans le budget de référence
2008	**Développement**			+	+
	Santé			+	+
	Education			+	+
	Protection sociale			o	
	Autres secteurs			+	+
2009	**Développement**		o	o	–
	Santé	o	o	o	o
	Education		+	o	
	Protection sociale	–		o	–
	Autres secteurs	–	o	o	–
2010	**Développement**	–	–	–	–
	Santé	–	–	–	–
	Education	–	–	–	–
	Protection sociale	–		–	–
	Autres secteurs	–	–	–	–
2011	**Développement**		+	o	
	Santé		+	o	o
	Education		+	o	o
	Protection sociale		+	o	–
	Autres secteurs		+		
2012	**Développement**	o	–	–	–
	Santé	o	o	o	o
	Education	o	–	–	–
	Protection sociale	–	–	–	–
	Autres secteurs	o	–	–	–
2013	**Développement**			–	–
	Santé	–		–	o
	Education		+	o	o
	Protection sociale		+	–	–
	Autres secteurs	–		–	–
2014	**Développement**		+	–	
	Santé	o		–	–
	Education		+	–	
	Protection sociale	–		–	–
	Autres secteurs		+	–	o
2015	**Développement**	–	–	–	–
	Santé	o		–	–
	Education	–	–	–	–
	Protection sociale	–	–	–	–
	Autres secteurs	–	–	–	–
2016	**Développement**	o	–	–	–
	Santé	o	o	–	–
	Education			–	o
	Protection sociale	o		–	–
	Autres secteurs	o	–	–	–
2017	**Développement**	o	o		+
	Santé	o		o	
	Education	o	o		+
	Protection sociale	+	+		
	Autres secteurs	+	+	+	+
2018	**Développement**		+		+
	Santé		+		+
	Education		+	+	+
	Protection sociale		+		
	Autres secteurs		+	o	o

Comme mentionné plus haut, l'observation de variations contraires du poids de deux secteurs dans le budget de référence semblent plus encline à détecter un possible effet de substitution que celle d'une variation contraire entre le montant des dépenses de ces secteurs. C'est pourquoi nous attachons plus d'importance à l'analyse des 3e et 5e colonnes du tableau 20.

S'il ne s'agit à ce stade que d'essayer de détecter de possibles corrélations entre les deux types de dépenses analysées dans ce rapport (le rapport 3 tentera quant à lui de révéler économétriquement les liens qui pourraient exister), ce qui suit résume pour chacune des années de la période les éléments d'analyse les plus importants (les secteurs de développement pour lesquels une évolution des dépenses pourrait être liée à celle des dépenses de défense et sécurité sont mentionnés en gras) :

- 2008 – 2018.
  - Une partie importante du tableau de synthèse est surlignée en jaune, ce qui signifie que les dépenses de défense et sécurité et celles de développement évoluent souvent en sens contraire.
  - La présence de signes « - » surlignés en jaune concerne particulièrement les années 2010, 2012, 2015 et 2016. Ces quatre années semblent plus suspectes que les autres quant à l'éventualité d'un effet d'éviction des dépenses de développement par celles de défense et sécurité.
  - Il apparaît aussi qu'un arbitrage en cours d'exercice budgétaire 2009 et 2013 et défavorable aux dépenses de développement pourrait aussi être lié à un effet d'éviction de ce type.
  - Il semble qu'un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de défense et sécurité soit probable au Niger sur la période considérée. Pour Aguirre Unceta (2018), « *la progression des dépenses dans les secteurs sociaux a été contrariée par l'augmentation encore plus rapide des dépenses de sécurité. Cette progression exerce un impact négatif sur la croissance à long terme (e.g. Dunne et Tian, 2013). Cependant, vu les risques liés à l'insécurité, le financement des capacités de défense-sécurité apparaît nécessaire. La Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI-35) propose une voie pour atténuer l'effet d'éviction sur d'autres dépenses de l'augmentation des dépenses de défense-sécurité : la « mutualisation » de ces dernières, avec implication des donateurs internationaux dans son financement, en considérant la sécurité au Sahel et au Niger comme un « bien public global ». Compte tenu de la fongibilité des appuis budgétaires (non ciblés ou ciblés sur les dépenses sociales ou de développement), leur amplification constituerait la voie pratique plus effective de « mutualisation » ».*
- 2008.
  - Les investissements publics en faveur des **autres secteurs de développement** ont bénéficié d'un arbitrage budgétaire particulièrement favorable en 2008, tandis que les dépenses de défense et sécurité ont été moindres que prévu.
- 2009
  - 2009 est marquée par une forte augmentation du budget malgré une contraction du PIB et d'importants mouvements de protestations.
  - Tous les secteurs ont vu leur enveloppe budgétaire rognée en cours d'exercice mais les dépenses de sécurité intérieure sont celles dont la différence entre budget voté et ordonnancement est la plus faible.

- Les investissements publics ont été particulièrement diminués par rapport à ce qui était prévu dans la loi de finance initiale.

- 2010
  - L'évolution des dépenses en 2010 est caractérisée par une stagnation du budget de référence, une forte augmentation des dépenses militaires et un recul de toutes les dépenses de développement, en particulier les dépenses publiques dans les autres secteurs de développement.
  - Une grande partie de cette redistribution entre secteurs a été décidée en cours d'exercice budgétaire.
  - Cette évolution opposée se traduit par une nette diminution du poids du développement dans le budget de référence et d'une nette hausse du poids des dépenses de défense et sécurité.
  - Tout laisse croire à un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de défense et sécurité.

- 2011
  - Le budget de référence bénéficie en 2011 d'une forte augmentation (+23%), surtout au profit des secteurs de développement (+46%). Celle-ci s'explique notamment par une dynamique des cours mondiaux favorable.
  - Le premier secteur a en profité est celui des investissements publics en infrastructures (autres secteurs de développement) (+246% par rapport à 2010), après plusieurs années de baisse. S'il peut s'agir là d'un effet de rattrapage, il faut aussi souligner que la stabilité politique retrouvée en 2011 offre au pays un cadre plus propice aux investissements publics.
  - Dans le même temps, les dépenses de défense et sécurité augmentent peu (+3%). Il semble que le gouvernement, avec la mise en œuvre du plan « Renaissance » a privilégié le développement à la sécurité en 2011, le poids du premier dans le budget de référence augmentant significativement (+7,3 points de pourcentage) tandis que le poids du second diminuant de manière sensible (-3,2 points de pourcentage).
  - Pour tous les secteurs en revanche, les ordonnancements sont inférieurs à ce qui était prévu initialement (-10% pour les dépenses de défense et sécurité, -12% pour celles de développement). Les investissements publics ont toutefois été relativement préservés (-3,4%).

- 2012
  - Le budget de référence bénéficie également en 2012 d'une forte augmentation (+34%) dans un contexte où le Niger est devenu depuis la fin 2011 producteur de pétrole.
  - Cette augmentation profite cette fois plus aux secteurs sécuritaires (+68%) que ceux du développement (+23%).
  - La conséquence mécanique est que le poids des secteurs sécuritaires dans le budget de référence s'accroit sensiblement (+4,2, points de pourcentage) tandis que celui du développement diminue (-3,7%).
  - Cette redistribution au sein du budget laisse penser que, compte tenu des besoins des secteurs de développement, l'accroissement des dépenses militaires et de sécurité intérieure rendu nécessaire par la dégradation du contexte sécuritaire dans la région (au Mali voisin en

particulier) a probablement freiné la mise en œuvre du plan « Renaissance » et donc l'effort du gouvernement en faveur du développement.

- On observe une dichotomie forte dans l'évolution en cours d'exercice budgétaire des enveloppes de dépenses de développement d'un côté et sécuritaires de l'autre : les ordonnancements sont supérieurs de 44% aux dotations initiales pour la défense et sécurité alors que, pour le développement, les ordonnancements sont inférieurs de 7,7% par rapport aux dotations initiales.
- Un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de défense et sécurité peut être soupçonné cette année.

- 2013
  - Grâce notamment aux recettes pétrolières en hausse, l'expansion budgétaire se poursuit (+13%) essentiellement en faveur du développement (+12%) alors que les dépenses sécuritaires stagnent.
  - A l'instar de 2012, les dépenses de défense et sécurité ont néanmoins bénéficié d'une révision importante de leurs dotations budgétaires en cours d'exercice (+25,3%), à l'inverse des dépenses de développement (-10,7%).
  - Les dépenses de défense et sécurité étaient en réalité prévues à un niveau significativement plus bas tandis que celles de développement à un niveau significativement plus haut. Ces deux écarts par rapport à ce qui était prévu semblent indiquer qu'un arbitrage en faveur des dépenses de défense et sécurité et au dépend des dépenses de développement s'est produit au cours de l'année 2013.

- 2014
  - Le budget est encore en forte progression (+32%) portée par des recettes des secteurs extractifs élevées mais qui commencent toutefois à fléchir.
  - La poursuite de la mise en œuvre du plan « Renaissance » est illustrée par la très forte augmentation des investissements publics (les dépenses des autres secteurs de développement s'accroissent de 116%). Elle explique également que, dans le sillage des années précédentes, les dépenses d'éducation augmentent une nouvelle fois de façon importante (+46%).
  - Cependant, comme le rappelle Aguirre Unceta (2018), « *les objectifs ambitieux du PDES[72] 2012-2015 dans ces secteurs n'ont pas été atteints, du fait de la vive progression simultanée des dépenses militaires et de sécurité* ». Ces dernières augmentent de 18% en 2014 et bénéficient à nouveau d'ordonnancements plus élevés que les dotations votées initialement (+4,5%) alors que pour le développement les ordonnancements sont 6,6% plus faibles que les dotations initiales.

- 2015
  - Le retournement des cours mondiaux et donc des recettes des secteurs extractifs freinent l'expansion budgétaire (+8%).
  - Cependant, l'aggravation du contexte sécuritaire implique que les dépenses de défense et sécurité connaissent une nouvelle augmentation importante (+43%) tandis que celles de

[72] Plan de développement économique et social

développement diminuent pour la première fois depuis cinq ans (-11%). Tous les secteurs de développement subissent la conjoncture, excepté la santé (+8%).

- Comme chaque année depuis 2011, les dotations finales sont plus élevées qu'initialement pour la défense et la sécurité (+25,4%) et plus faibles pour le développement (-9,4%).
- Ces variations se traduisent par un poids grandissant des dépenses sécuritaires dans le budget de référence (+5,4 points de pourcentage par rapport à 2014), au détriment des dépenses de développement (-8,8 points de pourcentage).
- Une éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires est probable en 2015.

- 2016
  - Aguirre Unceta (2018) explique qu'à la baisse des recettes provenant des secteurs extractifs « *la crise pétrolière a aussi touché de manière profonde l'économie du Nigeria, premier partenaire commercial du Niger. La dévaluation de la Naira et le rétrécissement de la demande du pays voisin, ont pénalisé des productions nigériennes (notamment agricoles) et réduit les recettes douanières. La faible performance des services fiscaux et douaniers s'est ajoutée comme contrainte endogène. La conjonction de ces différents facteurs a provoqué une contraction budgétaire en 2016; les recettes fiscales ont diminué de 11% en valeur absolue* ».
  - Cela explique la réduction de 23% du budget de référence qui se traduit par une baisse des dépenses de développement d'un quart tandis que celles de défense et sécurité ne diminuent que de 7%.
  - Si tous les secteurs de développement sont touchés, les investissements publics des autres secteurs de développement chutent de 75%.
  - La différence entre les dotations initiales et les ordonnancements est très importante et défavorable aux dépenses de développement alors qu'elle est favorable aux dépenses de défense et sécurité.
  - Les dépenses de défense et sécurité semblent à nouveau avoir été privilégiées au détriment de celles de développement, illustrant ainsi un possible effet d'éviction entre ces deux types de dépenses.

- 2017 et 2018
  - A partir de 2017, l'Etat nigérien adopte des mesures visant à contenir les dépenses et améliorer les recettes fiscales. Cela se traduit par un espace budgétaire légèrement élargi mais aussi des hausses d'impôts qui mécontentent une partie de l'opinion publique.
  - Les dépenses de défense et sécurité restent élevées mais ne progressent plus (-1% en 2017) ou peu (+6% en 2018).
  - A l'inverse, si les dépenses de développement régressent légèrement en 2017 (-3%), elles augmentent fortement en 2018 (+40%), notamment celle dédiées à la santé (+120%).
  - Les dépenses sécuritaires perdent du poids dans le budget de référence durant ces deux années (-1 point de pourcentage en 2017, -0,4 points de pourcentage en 2018), au contraire de celles de développement (+11,3 points de pourcentage en 2018)
  - A noter que l'écart entre les dotations initiales et les ordonnancements sont défavorables à tous les secteurs pour les deux années (sauf l'éducation en 2018) et que cet écart est

significativement plus important pour les dépenses sécuritaires (-20% en 2017 et -14,5% en 2018 pour la défense et sécurité, contre -7,7% et -3,7% e 2018 pour le développement).

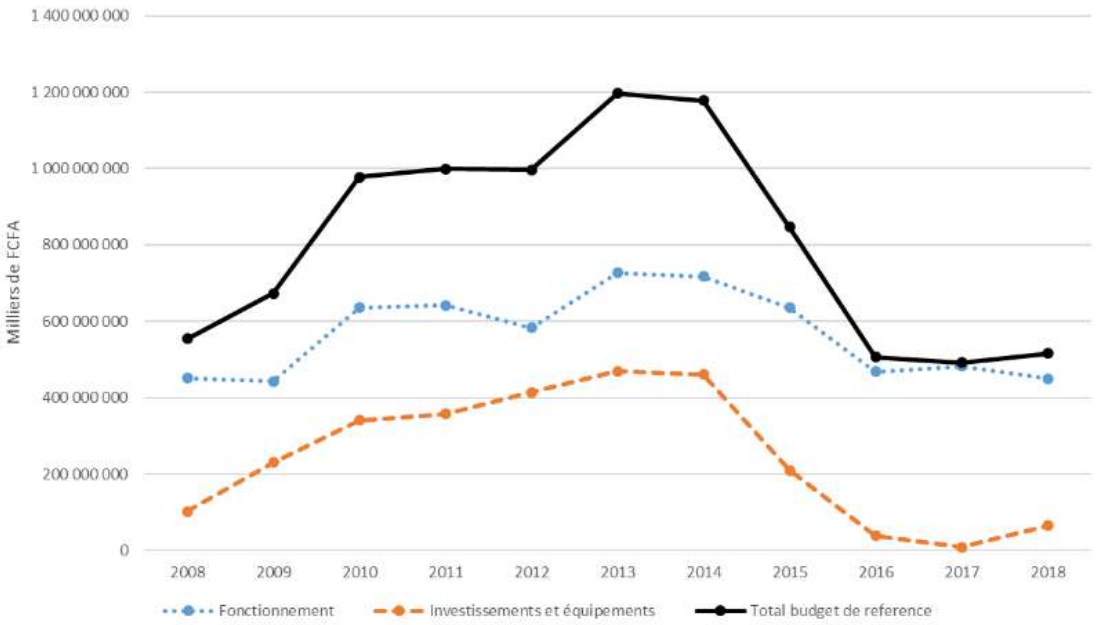
- Ces éléments ne permettent pas de mettre en évidence un effet d'éviction des dépenses de développement par celles de défense et sécurité ces deux années.

E Tchad

E.1 Evolution du budget de référence

Evolution. Le budget de référence tchadien a connu une forte croissance entre 2008 et 2010 puis s'est maintenu à un niveau élevé jusqu'en 2014 avant de chuter à partir de 2015.

Graphique 250 : Budget de référence du Tchad, en milliers de FCFA



Facteurs d'évolution. Ces évolutions sont liées à plusieurs facteurs, notamment le cours des prix du pétrole dont les recettes tchadiennes dépendent en grande partie. Ce cours a connu un épisode de prix élevés de 2010 à 2014 puis une chute en 2015 et un rebond en 2018. Comme le souligne la CNUCED (2019), le PIB tchadien et les prix du pétrole sont fortement corrélés.

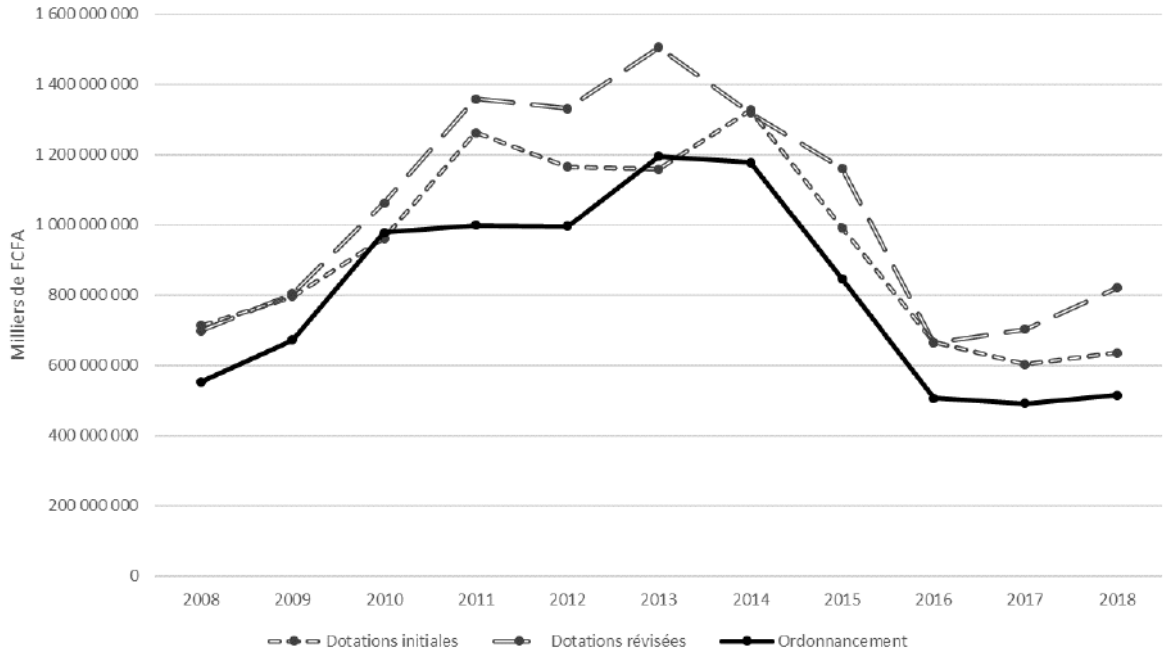
Le PIB a crû à un rythme annuel moyen de 3,4% sur la période en termes constants (3,1% en termes courants). Hors secteur pétrolier (hsp), la croissance a été en moyenne plus élevée (3,9% en termes constants). L'évolution du PIB (avec ou sans pétrole) est cependant très irrégulière. La croissance économique du Tchad a atteint des niveaux très élevés en 2010 (+13,6% en termes constants[73], +17,3% hsp), 2012 (8,9%; 11,5% hsp) et 2014 (6,9%, 7,1% hsp) mais a été nulle en 2011 (y compris hsp) et négative en 2016 (-6,3%, -6% hsp) et 2017 (-3%, -0,3% hsp). En 2015, année de forte baisse des cours du pétrole, la croissance du PIB total est restée positive (+2,8%) mais celle du PIB hsp est négative (-2,9%).

Démographie. La croissance démographique est restée élevée avec un taux de croissance annuel moyen de 3,3%. Cela se traduit par une croissance économique annuelle moyenne par habitant de seulement +0,1% en termes réels (et -0,2% en termes courants).

[73] Associé à l'accroissement de la capacité production tchadienne de pétrole en 2010, la hausse des cours en 2010 explique un taux de croissance économique à deux chiffres cette année et la forte augmentation du budget mentionnée plus haut.

Répartition par type de dépenses. Les dépenses de fonctionnement ont représenté en moyenne 70% du total des dépenses. Celles-ci ont connu une forte augmentation en 2010 et ont diminué après 2014 pour revenir en 2018 à leur niveau de 2009 (en valeur). Les dépenses d'investissement et d'équipement ont quant à elles connu une croissance importante et continue jusqu'en 2014 puis ont fortement décru ensuite jusqu'à être proche de 0 en 2017.

Graphique 251 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de l'Etat tchadien (budget de référence), en milliers de FCFA



Dotations et ordonnancements. Le Graphique 251 nous indique que le Tchad a connu une forte tendance au sous-décaissement par rapport aux budgets initialement votés, en particulier en 2011. Seules les années 2010 et 2013 ont connu des dépenses ordonnancées légèrement supérieures au budget voté initialement, mais les ordonnancements restent néanmoins largement inférieurs aux dotations révisées pour la plupart des années. Il doit être noté que les dotations révisées sont systématiquement beaucoup plus élevées que les prévisions initiales ou les dépenses exécutées. Ceci semble indiquer que, d'une part le budget est systématiquement sous-évalué lors du vote initial, et pourrait signifier d'autre part qu'il existe un problème d'exécution des dépenses.

Sources de financement du budget de l'Etat[74]. Les recettes ont chuté à partir de 2015 obligeant le gouvernement tchadien à procéder à un ajustement important de ses dépenses. En moyenne sur la période, les recettes ont représenté les trois quarts du financement des dépenses ordonnancées du budget de référence mais avec de fortes fluctuations : 92% en 2011 alors que les recettes pétrolières sont élevées, mais seulement 59% en 2016 au plus bas de celles-ci. Les dons ont représenté 11% en moyenne du budget de référence, avec des montants et une part plus élevée sur les quatre dernières années. La part des financements extérieurs (hors dons) et des emprunts intérieurs s'élève à 13% en

[74]Pour rappel, ce rapport considère non pas le budget de l'Etat mais le budget de référence qui exclut notamment les dépenses sur financements extérieurs pour mieux apprécier les arbitrages budgétaires entre secteurs. Il est néanmoins intéressant d'examiner dans quelle mesure l'Etat recourt au déficit pour financer son budget total afin de mieux comprendre dans quel contexte celui-ci est élaboré.

moyenne. Elle est particulièrement élevée en 2009 (33% du budget) alors que les recettes sont très faibles, et de 2013 à 2016 (entre 20% et 26%) lorsque les recettes fléchissent puis chutent plus rapidement que les dépenses. Les efforts importants du Tchad en matière de réductions des dépenses publiques à partir de 2015 associés à un rebond des cours du pétrole en 2018 a conduit à un excédent budgétaire cette même année, le premier depuis 2008[75].

E.2 Analyse descriptive des données de dépenses sécuritaires collectées

E.2.1 Ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure

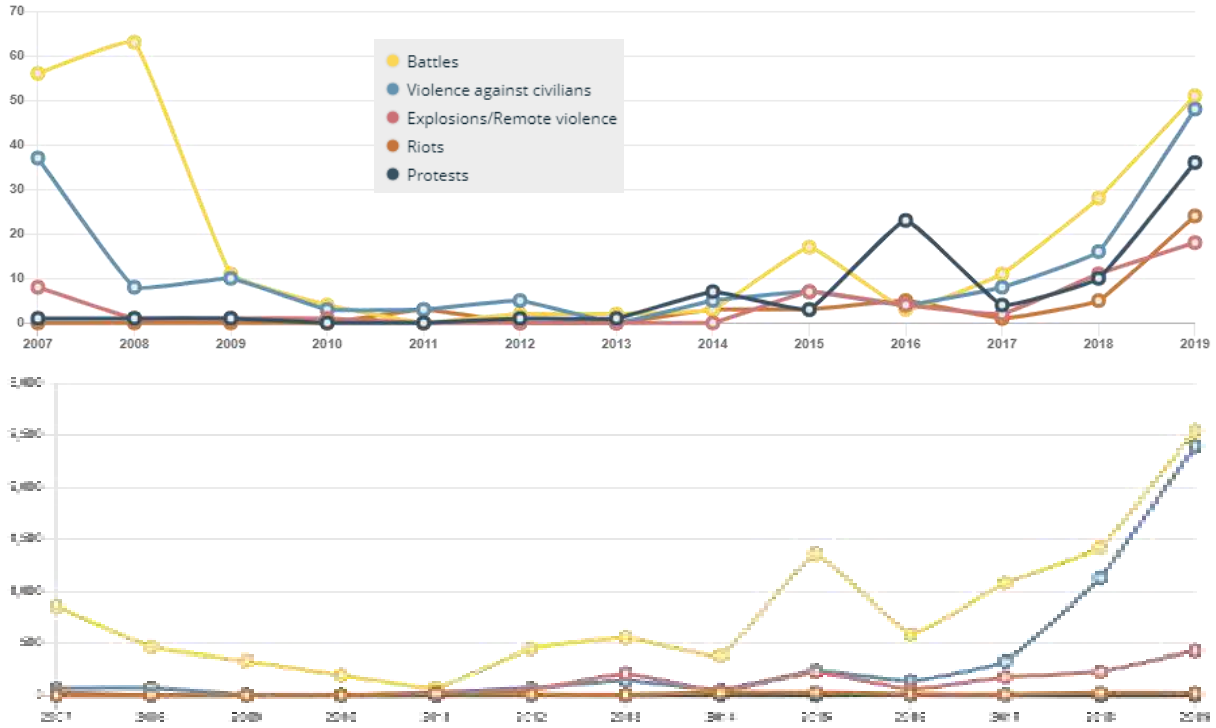
E.2.1.1 Evolution de la situation sécuritaire au Tchad

La situation sécuritaire du Tchad en début de période est marquée par une guerre civile démarrée en 2005 et qui s'interrompt en 2010. Les trois années qui suivent sont relativement calmes sur le plan sécuritaire mais la montée du terrorisme djihadiste dans la région incite le pays à intervenir militairement au Mali à partir de 2013 aux côtés de l'armée française puis au Cameroun et au Niger à partir de 2015. Plusieurs groupes terroristes se développent dans les zones les moins développées, notamment autour du lac Tchad. L'influence et la menace de ces groupes, dont Boko Haram, obligent le Tchad à consentir à un effort sécuritaire important et croissant. Celui-ci l'est d'autant plus que la situation économique dégradée à partir de 2015 force le gouvernement à réaliser des économies budgétaires importantes dont les conséquences sociales ne sont pas neutres. Il faut ajouter à cela l'accueil important de réfugiés fuyant les pays voisins en raison « *des violences au Darfour, de la crise en République centrafricaine et de la crise régionale liée à Boko Haram* » (Banque mondiale, 2017) qui génère d'importantes tensions localement[76].

[75] Sources : FMI et calculs des auteurs

[76] « *Les importants mouvements de personnes déplacées de force mettent en péril la cohésion sociale en raison de la concurrence vis-à-vis des ressources naturelles et des opportunités économiques, ou de la suspicion de collusion avec des groupes armés étrangers* » (Banque mondiale, 2017).

Graphique 252 : Chocs sécuritaires au Tchad depuis 2007 (Source : ACLED), Graphique supérieur : Nombre d'évènements – Graphique inférieur : Nombre de morts

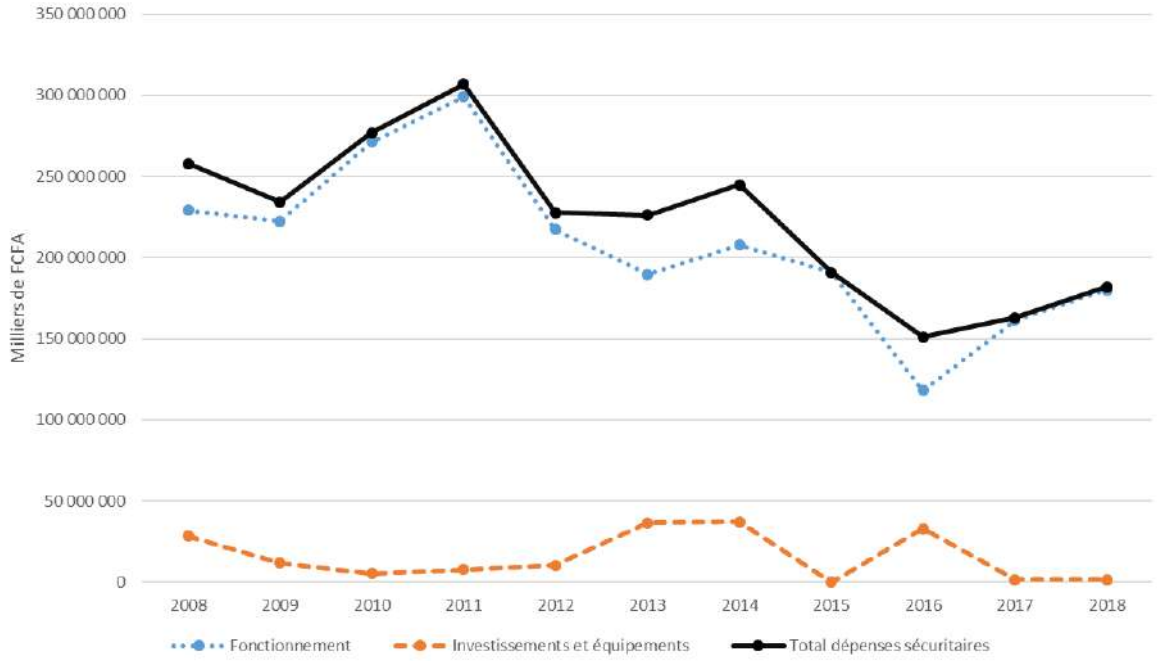


Les graphiques ci-dessus représentent les données publiques fournies par ACLED sur les différents types de chocs sécuritaires[77] au Tchad depuis 2007. Les stigmates de la guerre civile sont visibles dans le nombre d'événements et de morts dans des conflits armés jusqu'en 2010. Les données d'ACLED illustrent également la courte accalmie entre 2011 et 2014 puis la montée de la tension terroriste ensuite qui se traduit par une croissance importante du nombre d'évènements sécuritaires et de décès liés à ces évènements.

[77] Pour rappel, ACLED considère les catégories de chocs sécuritaires suivantes : conflits armés, violences contre des civiles, attaques violentes unilatérales, émeutes, protestations, actions non-violentes

E.2.1.2 Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en valeur

Graphique 253 : Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure au Tchad en milliers de FCFA



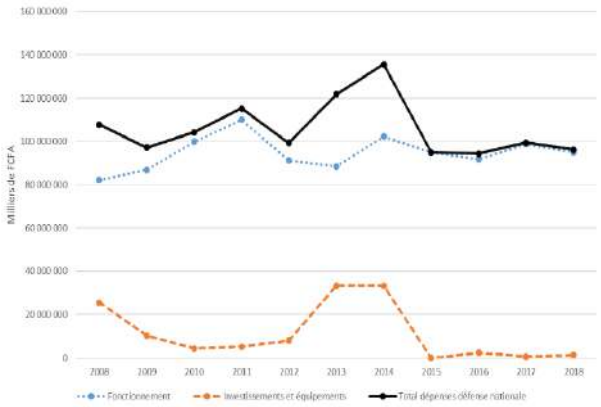
Les dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure du Tchad ont tendanciellement baissé sur la période 2008-2018. Elles ont connu un pic en 2011, tandis que leur niveau le plus bas est en 2016 (la baisse importante en 2015 et 2016 correspond à la forte diminution du budget de référence ces années)[78].

Les dépenses d'investissement et d'équipement ont représenté moins de 7% des dépenses de défense nationale et sécurité intérieure sur la période 2008 - 2018. Elles ont été plus élevées en 2013, 2014 et 2016. Etant donné leur poids dans les dépenses sécuritaires, les dépenses de fonctionnement ont une trajectoire quasi-similaire à celle du total des dépenses sécuritaires.

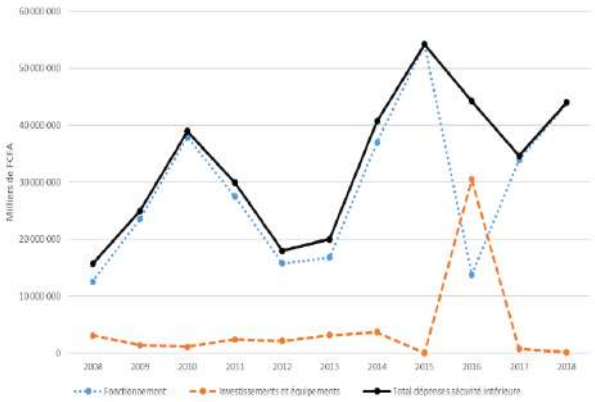
Le Graphique 254, le Graphique 255 et le Graphique 256 ci-dessous distinguent l'évolution respectivement des dépenses de défense nationale, celles de sécurité intérieure, et celles de défense et sécurité des autres ministères que l'Armée et l'Intérieur.

[78] Pour les raisons évoquées plus haut, les dépenses ordonnancées de personnels de 2008 à 2011 sont approximées par les dotations révisées.

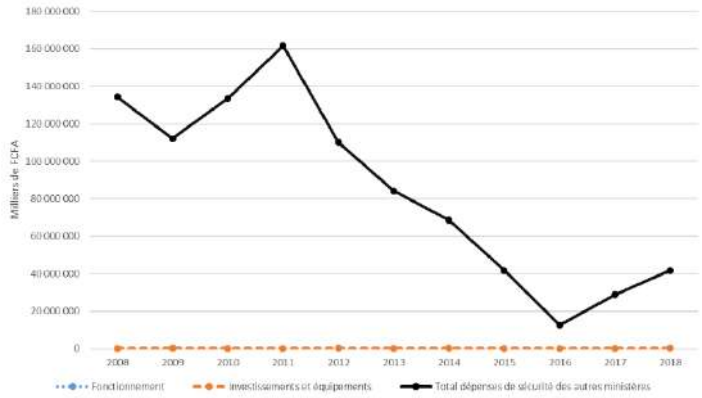
Graphique 254 : Dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA



Graphique 255 : Dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA



Graphique 256 : Dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA



Les dépenses de défense nationale constituent 58% du total des dépenses de défense et sécurité

Les dépenses de défense nationale constituent 47% du total des dépenses de défense et sécurité. Leur niveau est stable sur la période, avec un pic en 2013 et 2014 expliqué par un accroissement des dépenses d'investissement et d'équipement militaires ces deux années.

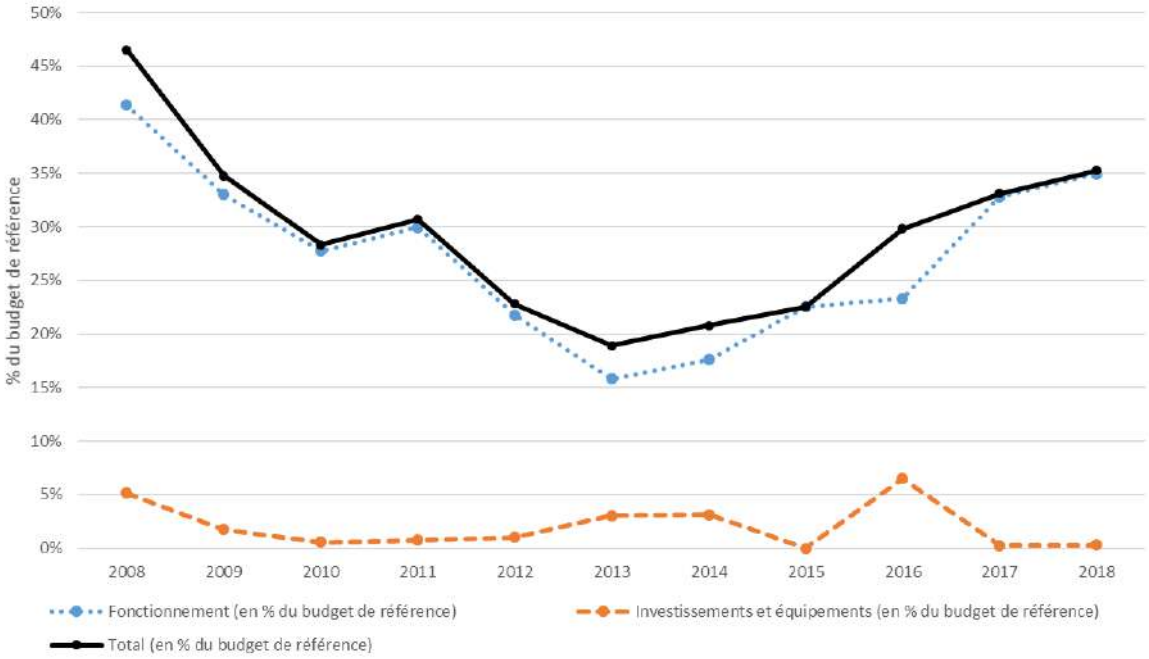
Les dépenses de sécurité intérieure représentent 15% des dépenses sécuritaires totales sur la période. Elles ont évolué en dents de scie avec un pic en 2010, un creux en 2012 et 2013, puis à nouveau un pic en 2015, et un creux en 2017. Enfin, ces dépenses repartent à la hausse en 2018. Elles sont composées quasi-exclusivement de dépenses de fonctionnement.

Enfin, les dépenses de sécurité des autres ministères, très élevées en début de période, ont connu une forte baisse de 2012 à 2016. Sur la période, elles représentent 38% du total des dépenses sécuritaires.

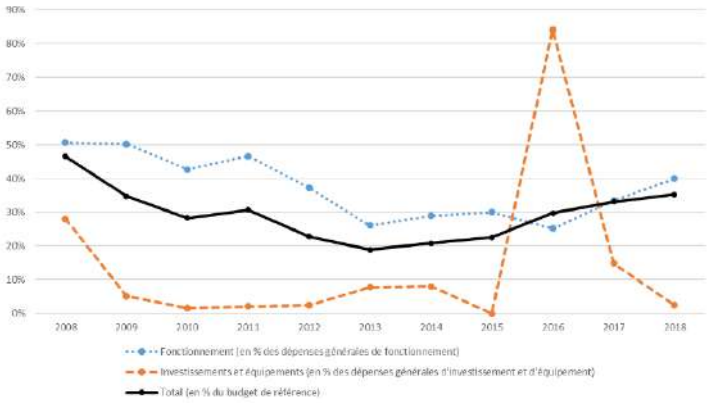
E.2.1.3 Dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure en % du budget de référence

Le Graphique 257 et le Graphique 258 ci-dessous renseignent sur l'évolution de la part que représentent les dépenses totales de sécurité (défense nationale, sécurité intérieure, y compris les dépenses de sécurité des ministères autres qu'Armées et Intérieur) dans le budget de référence. Le Graphique 257 précise ce que représentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement/équipement dans le budget de référence, tandis que le Graphique 258 précise ce que représentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement/équipement des secteurs sécuritaires respectivement dans le total des dépenses de fonctionnement et le total des dépenses d'investissement/équipement du budget de référence

Graphique 257 : Part des dépenses sécuritaires (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



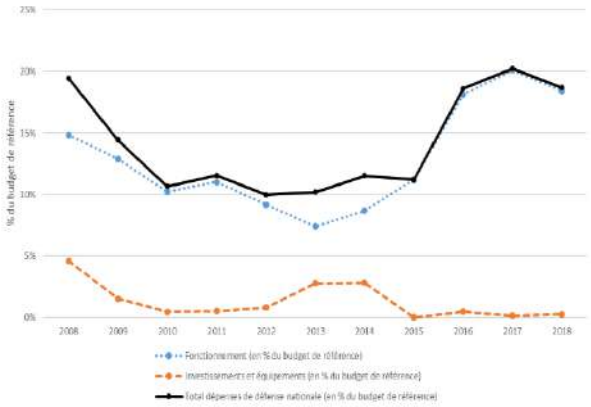
Graphique 258 : Part des dépenses sécuritaires dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'investissement/équipement totales



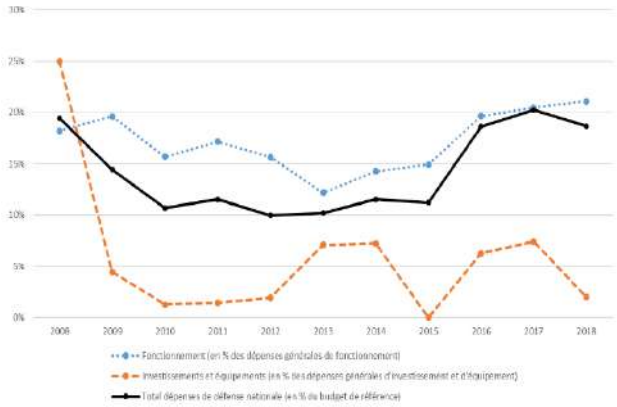
Le poids des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure dans le budget de référence est très important. S'il a évolué au gré des évènements sécuritaires décrits ci-dessus, il représentait près de la moitié du budget de référence en 2008 mais cette part a progressivement diminué jusqu'en 2013 avec l'accalmie observée au Tchad après la guerre civile. Il représentait alors encore un cinquième du budget de référence. Le poids de ces dépenses a ensuite re-augmenté continuellement avec la montée des tensions sécuritaires dues en grande partie à l'accroissement de la pression terroriste (la croissance de ce poids a été particulièrement importante en 2016 (7,6%)). Il atteint en 2018 plus d'un tiers du budget de référence. Le Tchad est de loin le pays dont le poids des dépenses sécuritaire est le plus élevé parmi les pays du G5 Sahel sur l'ensemble de la période (27,5%).

Les graphiques ci-dessous distinguent les dépenses de défense nationale (Graphique 259 et Graphique 260), de sécurité intérieure (Graphique 261 et Graphique 262) et de défense et sécurité des autres ministères (Graphique 263 et Graphique 264). Les graphiques de gauches expriment les dépenses de fonctionnement et d'investissement en % du budget de référence tandis que les graphiques de droite expriment ces dépenses en % des dépenses globales de fonctionnement et d'investissement.

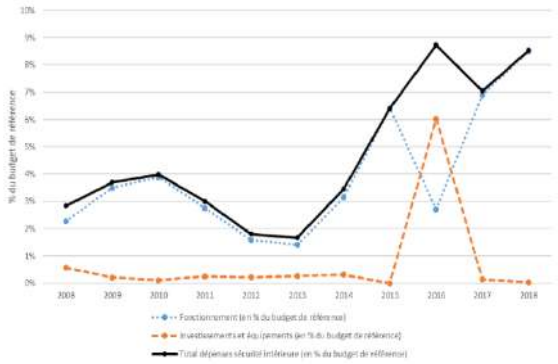
Graphique 259 : Part des dépenses de défense nationale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



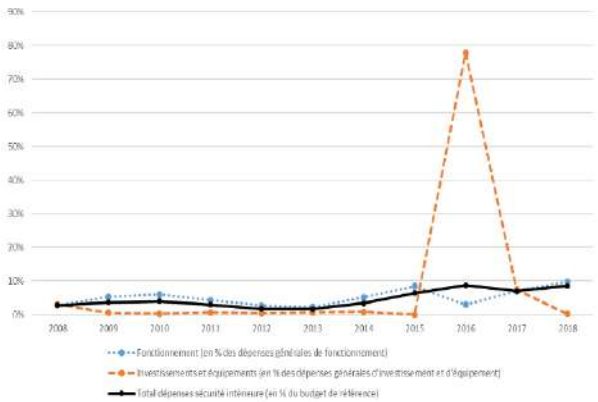
Graphique 260 : Part des chaque type de dépenses de défense nationale, en % des dépenses totales de chaque type



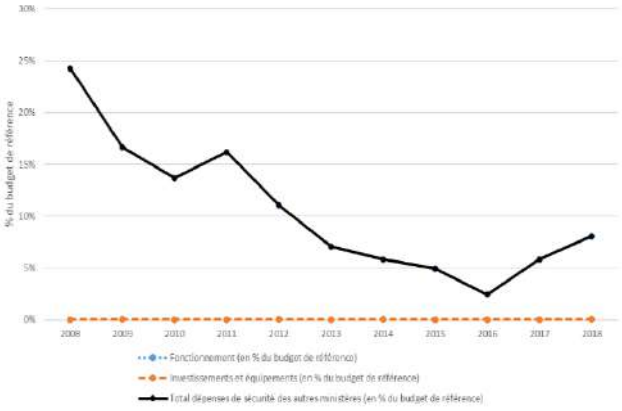
Graphique 261 : Part des dépenses de sécurité intérieure (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



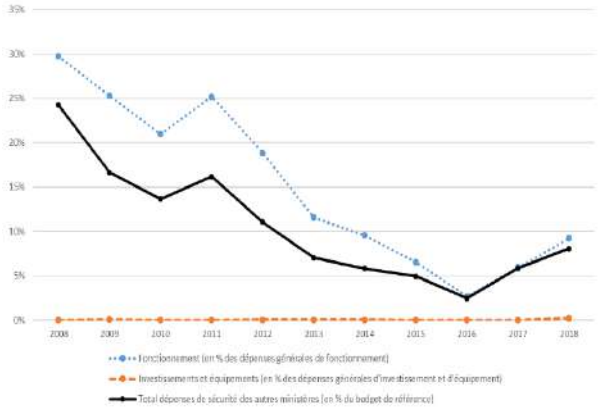
Graphique 262 : Part des chaque type de dépenses de sécurité intérieure, en % des dépenses totales de chaque type



Graphique 263 : Part des dépenses de sécurité des autres ministères (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 264 : Part de chaque type de dépenses de sécurité des autres ministères, en % des dépenses totales de chaque type



On observe une évolution comparable aux dépenses sécuritaires totales décrite plus haut pour les dépenses de défense nationale celles de sécurité intérieure, avec une forte hausse en 2016 pour la part des dépenses militaires et entre 2014 et 2016 pour la part des dépenses de sécurité intérieure. Notons

que si le poids des dépenses de défense est revenu en 2018 à peu près au niveau de 2008 (un peu moins de 20% du budget de référence), celui des dépenses de sécurité intérieure a largement dépassé son niveau de début de période (9% du budget de référence en 2018 contre seulement 3% en 2008). Enfin, les dépenses de sécurité des autres ministères représentaient un quart des dépenses sécuritaires en 2008 mais leur poids dans le budget de référence a largement baissé ensuite.

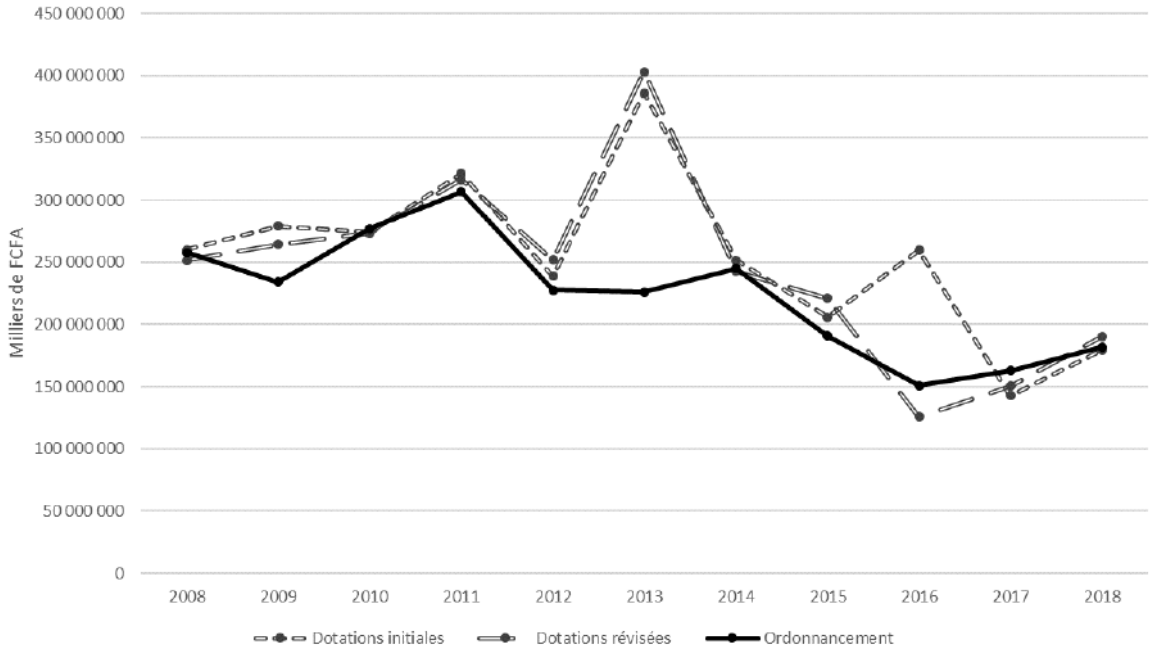
Les formes des graphiques ci-dessus incitent à analyser de plus près les années où le poids de chaque type de dépense dans le budget de référence augmente, soit de 2014 à 2018, avec en particulier 2016 pour les dépenses de défense, de 2014 à 2016 pour les dépenses de sécurité intérieure, et 2017 et 2018 pour les dépenses de sécurité des autres ministères.

E.2.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure

Il est effectué ici une comparaison de des dotations budgétaires initiales, des dotations budgétaires révisées et de l'ordonnancement des dépenses finales pour identifier un éventuel arbitrage entre les dépenses sécuritaires et les autres types de dépenses.

Le Graphique 265 ci-dessous compare le budget initial en faveur des dépenses sécuritaires avec le budget révisé et l'ordonnancement de ces dépenses.

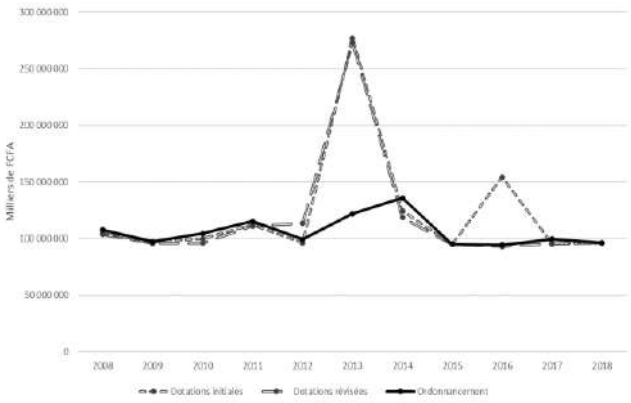
Graphique 265 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses sécuritaires, en milliers de FCFA



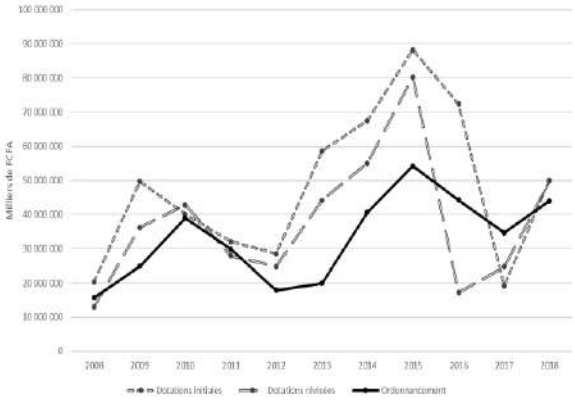
L'évolution des dotations budgétaires en faveur des dépenses sécuritaires depuis leur vote jusqu'à la phase d'exécution distinguent plus spécifiquement trois années au cours desquelles les dépenses ordonnancées sont très inférieures aux dotations initiales : 2009 (-16%), 2013 (-41%) et 2016 (-42%).

Le Graphique 266, le Graphique 267 et le Graphique 268 ci-dessous distinguent pour ces 3 courbes les dépenses de défense, les dépenses de sécurité intérieure et les dépenses de sécurité des autres ministères.

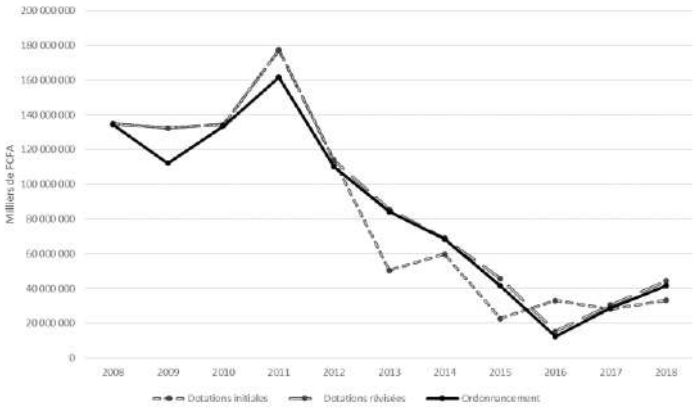
Graphique 266 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de défense nationale, en milliers de FCFA



Graphique 267 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité intérieure, en milliers de FCFA



Graphique 268 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de sécurité des autres ministères, en milliers de FCFA



L'écart de 2009 trouve ses origines dans des dépenses finales de sécurité intérieure et de sécurité des autres ministères moindres que prévu. Celui de 2013 s'explique par une exécution significativement plus faible que ce que prévoyait la loi de finances initiale pour les dépenses de défense et de sécurité intérieure tandis que les dépenses finales de sécurité des autres ministères dont plus élevées que prévu par le budget initial. Enfin, l'écart important en 2016 provient d'une moindre exécution pour les trois secteurs, avec la particularité que les dépenses ordonnancées de sécurité intérieure sont toutefois plus élevées que ce que prévoyait la loi de finance rectificative.

E.3 Analyse descriptive des données de développement collectées

Cette partie est le pendant de la précédente pour les données de développement et ses sous-secteurs (santé, éducation, protection sociale et dépenses sociales des autres secteurs). Les graphiques présentés sont de même nature, soit une description des données relatives aux ordonnancements des dépenses de développement et une comparaison entre budget initial, budget révisé et ordonnancement.

E.3.1 Ordonnancement des dépenses de développement

E.3.1.1 Eléments de contexte de l'évolution des dépenses de développement au Tchad

Education. Le Plan national de développement tchadien (PND) pour la période 2017 – 2021 rappelle que « *durant la dernière décennie, les effectifs scolarisés ont augmenté dans tous les cycles d'enseignement, à un rythme moyen variant de 8% à 12%* » (République du Tchad, 2017). Si le taux de scolarisation en primaire a augmenté jusqu'en 2015, il a régressé ensuite, tandis que le PND souligne le trop faible taux de scolarisation dans le secondaire « *inférieure à la moyenne des 20 pays comparables* » et que « *les filières* [d'enseignement supérieur] *sont peu professionnalisées et non adaptées au marché de l'emploi* ». Les indices de capital humain sont parmi les plus faibles du monde (plus faible *Human Capital Index*, HCI de la Banque mondiale, et 3e plus faible *Human Asset Index*, HAI des Nations Unies).

En 2015, l'économiste Jareth Beain (CROSET) signalait déjà que le financement de l'éducation était insuffisant alors que les effets de la chute des recettes de l'Etat ne s'étaient pas encore fait pleinement sentir : « *Profitant de ressources pétrolières, le pays a fait de l'éducation l'un des secteurs prioritaires de l'Etat, bénéficiant ainsi d'une augmentation de financement. L'analyse des dépenses du secteur montre qu'elles ont cru de près de 7% par an depuis 2001. Elles représentent en 2012 environ 90 milliards de FCFA, soit plus de 13% des dépenses courantes de l'état hors dettes. Toutefois, sur les 10 dernières années, rapportées au PIB, elles ne représentent que 2,5%, soit 10,3% du budget, ce qui est bien inférieur aux engagements pris dans le cadre de l'initiative Fast-Track (20% du budget)*[79].

Santé. D'après l'Institut national de la statistique, des études économiques et démographiques (INSEED) du Tchad et l'OMS, environ 12 % des enfants tchadiens n'atteindront pas leur cinquième anniversaire et 40 % des enfants souffrent d'un retard de croissance lié à la malnutrition, ce qui peut avoir des conséquences à long terme sur leur développement cognitif. Le Tchad a également l'un des taux de mortalité maternelle les plus élevés d'Afrique centrale, avec 856 décès pour 100 000 naissances. Ce phénomène est aggravé par le nombre élevé de grossesses précoces (164,5 naissances pour 1 000 adolescentes de 15 à 19 ans)[80].

Pour la Banque africaine de développement, « *malheureusement avec la crise budgétaire que connaît le pays depuis 2015, les secteurs de la santé montrent des signes de recul, avec des grèves à répétition et la faiblesse, voire l'absence, d'un budget de fonctionnement, avec comme conséquence l'échec de la politique de gratuité des soins dans les centres communautaires* » (BAD, 2018). Elle rappelle également que le budget de la santé est encore loin d'atteindre le seuil de 15 % du budget de l'Etat recommandés par la Déclaration d'Abuja de 2011 (voir ci-dessous l'analyse du budget de la santé en % du budget de référence).

[79] http://www.croset-td.org/2015/09/editorial-deliquescence-de-leducation-au-tchad-et-necessite-dune-reforme-structurelle/

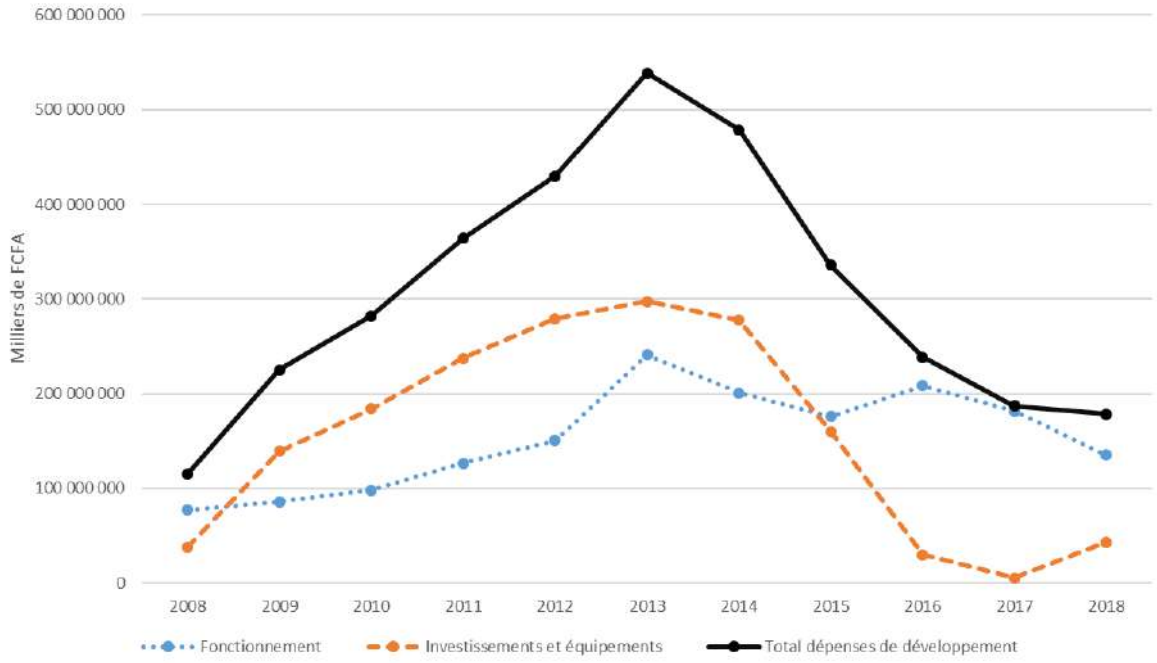
[80] https://www.who.int/countries/tcd/en/

Investissements publics. La Banque mondiale (2016) souligne que si la montée des prix des matières premières a « *impulsé un nouvel essor de l'investissement public* » au Tchad de 2010 à 2013, « *les politiques fiscales procycliques ont participé à son effondrement dramatique au moment où les prix du pétrole ont chuté et les recettes diminué* ». La BAD (2018) rappelle que « *le Tchad est caractérisé par un déficit infrastructurel prononcé. En effet, selon le Global Competitiveness Index 2017-2018, le pays se classe au 134e rang sur 137 pays en ce qui concerne le pilier n°2, des « Infrastructures », avec un score de 1,7 sur 7* ». Le Tchad occupe par ailleurs la dernière place du classement de la rubrique Infrastructure de l'*Observatoire pour la compétitivité durable* de la Ferdi[81].

Le plan national de développement 2017 – 2021 du Tchad prévoit que « *la politique budgétaire visera à accroitre les investissements publics tout en préservant la soutenabilité de la dette publique* » (République du Tchad, 2017). La CNUCED (2019) estimait il y a un an qu'« *en raison de la remontée des prix du pétrole depuis 2017 et la mise en exploitation de nouveaux champs pétroliers en 2018, les perspectives semblent plus prometteuses* » et devraient ainsi pouvoir soutenir la politique d'investissement public du Tchad. La conjoncture 2020 avec un prix du pétrole très bas lui donne malheureusement tort pour le moment.

E.3.1.2 Dépenses de développement en valeur

Graphique 269 : Dépenses de développement au Tchad, en milliers de FCFA



Si les dépenses consacrées au développement ont crû au rythme annuel de 4,5% par an, leur évolution a connu deux phases très différentes : une forte croissance entre 2008 et 2013 puis une chute ensuite puisqu'elles ont été multipliées par 4,6 sur les 5 premières années de la période puis divisées par 3 sur les 5 dernières.

Les dépenses de développement se répartissent en moyenne de façon égale entre fonctionnement et investissement/équipement mais ces deux types de dépenses ont évolué différemment. Celles de fonctionnement ont crû entre 2008 et 2013 à un rythme régulier mais soutenu (elles ont été multipliées

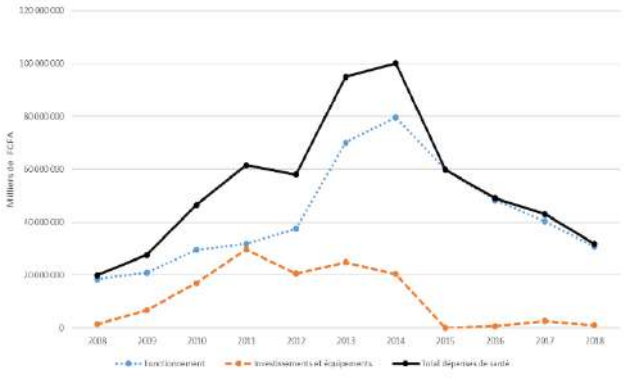
[81] https://competitivite.ferdi.fr/indicateurs/infrastructures

par 3) puis ont tendanciellement baissé ensuite (divisées par 2 entre 2013 et 2018). Les dépenses d'investissement et d'équipement ont connu elles-aussi une croissance entre 2008 et 2013 mais plus forte (multipliées par près de 8) puis ont chuté en 2015 et 2016 (divisées par 9).

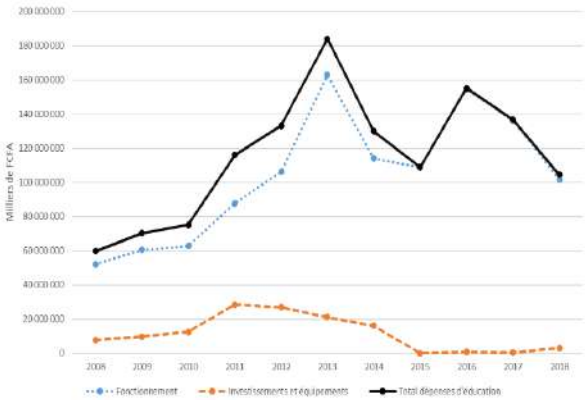
Parmi les dépenses de fonctionnement, celles liées à la rémunération du personnel sont, de loin, les plus importantes (35% du total des dépenses de développement en moyenne sur la période). Le reste est essentiellement constitué des transferts et subventions (12% du total des dépenses de développement en moyenne sur la période).

Les 4 graphiques ci-dessous distinguent l'évolution des dépenses des différents secteurs contribuant au développement : santé, éducation, protection sociale et autres secteurs de développement[82].

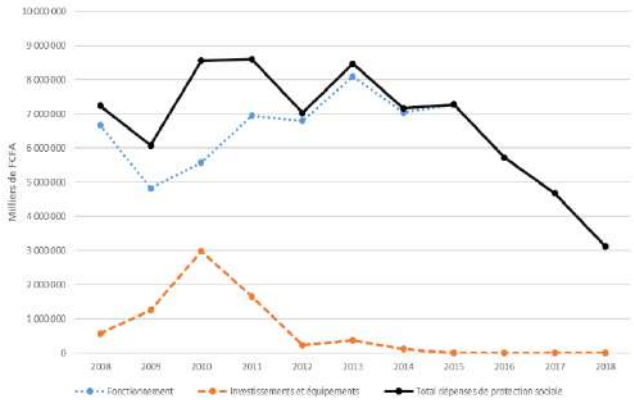
Graphique 270 : Dépenses de santé au Tchad, en milliers de FCFA



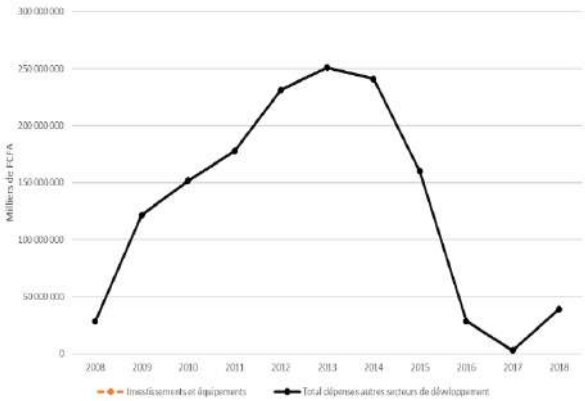
Graphique 271 : Dépenses d'éducation au Tchad, en milliers de FCFA



Graphique 272 : Dépenses de protection sociale au Tchad, en milliers de FCFA



Graphique 273 : Dépenses de développement des autres secteurs au Tchad, en milliers de FCFA



42% des dépenses de développement sont des investissements des autres secteurs de développement, contre 38% pour l'éducation, 18% pour la santé et 2% pour la protection sociale.

On retrouve pour ces 4 secteurs une forte augmentation entre 2008 et 2013 puis une forte diminution ensuite.

[82] Pour rappel, il s'agit des secteurs suivants : agriculture, élevage et environnement, hydraulique rurale et assainissement, énergie rurale, pistes rurales

Le secteur de la santé a vu sa masse salariale et les montants des transferts et subventions augmenter régulièrement jusqu'en 2012, s'accroître fortement en 2013 et 2014 puis diminuer également fortement ensuite, tandis que les investissements et équipements ont bénéficié d'une croissance du même ordre jusqu'en 2011. Cet effort s'est stabilisé jusqu'en 2014 avant de s'effondrer à partir de 2015. Manamon (2019) souligne que « *l'incapacité de l'État à répondre aux besoins du personnel sanitaire a amené ce dernier à fermer les portes des hôpitaux, paralysant ainsi le secteur de la santé* ».

Le secteur de l'éducation a connu une très forte augmentation de ses moyens entre 2011 et 2013 (multipliés par 2,5) puis a évolué en dents de scie avec une première diminution importante en 2014 et 2015 (-40%), une nouvelle augmentation (+43%) et enfin une baisse d'un tiers sur les deux dernières années. Ces fluctuations sont essentiellement liées aux variations de la masse salariale bien que les dépenses d'investissement et d'équipement aient connu elles-aussi une hausse entre 2011 et 2014. Il faut noter que 2016 a été le théâtre d'importants mouvements de contestation dans l'éducation pour réclamer, entre autres, le paiement d'arriérés de salaires[83]. Ceci explique en partie la forte baisse de 2015 et la hausse de 2016 des dépenses de fonctionnement dans ce secteur.

Les dépenses de protection sociale, marginales par rapport aux autres secteurs, ont tendanciellement baissé à partir de 2014.

Enfin, l'évolution des dépenses de développement des autres secteurs (qui représentent le premier poste de dépenses de développement) sont caractérisées par une courbe en cloche : une première phase de forte croissance entre 2008 et 2013 (ces dépenses sont multipliées par 8,9 sur cette première période) puis une forte diminution ensuite (elles sont nulles en 2017). La dynamique de ces dépenses suit en grande partie celle du secteur pétrolier.

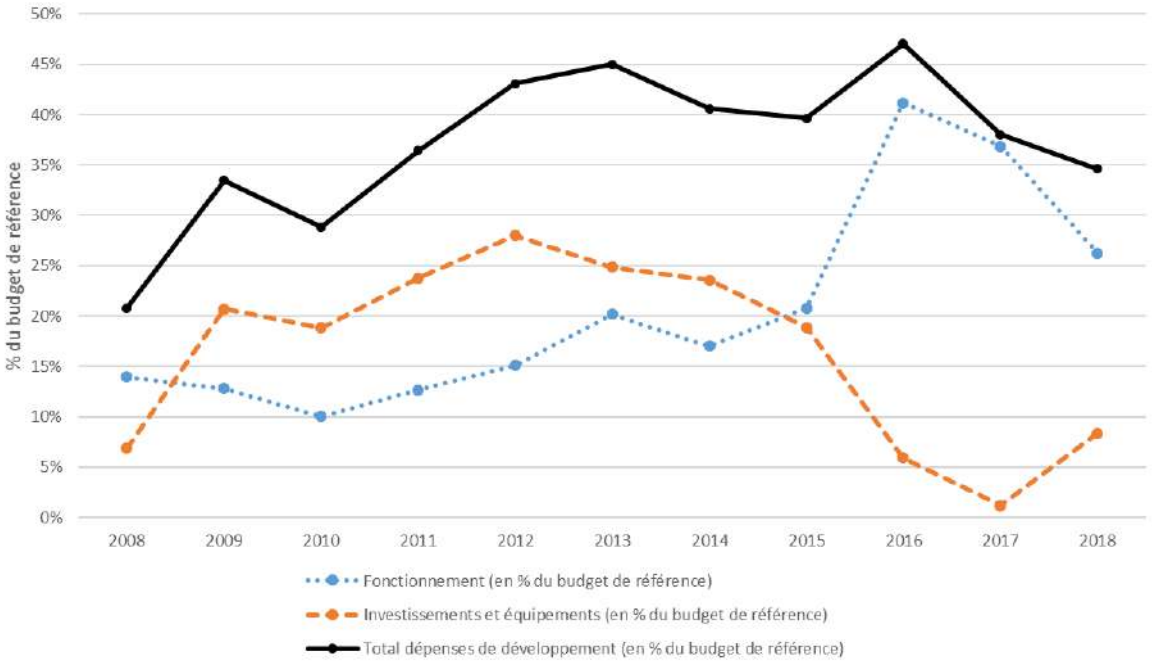
Il apparaît clairement des éléments ci-dessus que les dépenses de développement ont évolué au gré de la conjoncture dont les prix du pétrole sont un déterminant majeur. La chute des cours à partir de 2014 a engendré une crise qualifiée par la Banque mondiale de « *récession la plus profonde depuis 2003* » et forcé le Tchad à un « *programme d'assainissement budgétaire agressif* » (Banque mondiale, 2016).

Le tableau 21 page 275 synthétise les variations annuelles des dépenses de chaque secteur afin de visualiser de possibles corrélations.

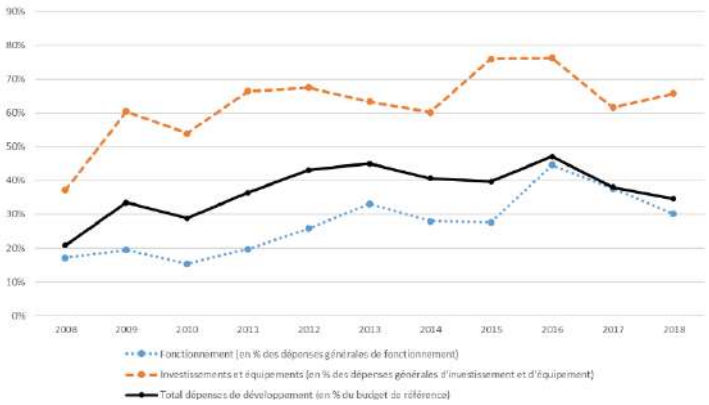
[83] Des mouvements de contestation ont également eu lieu les autres années.

E.3.1.3 Dépenses de développement en % du budget de référence

Graphique 274 : Part des dépenses de développement (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 275 : Part du développement dans les dépenses de fonctionnement totales et dans les dépenses d'investissement/équipement totales



Le poids des dépenses de développement dans le budget de référence suit une forme en cloche traduisant ainsi un rythme de croissance des dépenses de développement plus important que le budget de référence jusqu'à 2013, puis, à l'exception de 2016, une diminution de ces dépenses plus rapide que la baisse (pourtant importante) du budget de référence.

Le Graphique 274 montre que la part des dépenses de développement dans le budget a oscillé entre 21% en 2008 et 48% en 2016. Il s'établissait à 35 % en 2018.

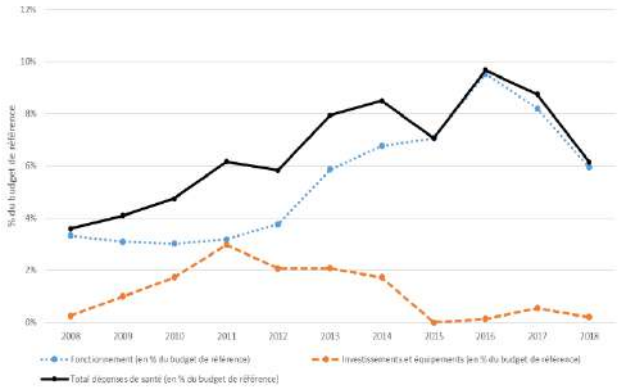
Le poids des dépenses de fonctionnement dans le budget de référence a légèrement augmenté jusqu'en 2015 puis a brutalement doublé en 2016, principalement en raison de la forte baisse du budget de fonctionnement de l'Etat (cette hausse du ratio est donc plus due à une chute du dénominateur qu'à une augmentation des dépenses de fonctionnement d'éducation). Le poids des dépenses d'investissement et d'équipement suit quant à lui une courbe comparable à celle du montant de ces dépenses jusqu'en 2012, ce qui signifie que ces dépenses ont également augmenté à un rythme plus important que le budget jusqu'en 2012, puis ont diminué plus rapidement ensuite.

Le Graphique 275 nous apprend que le poids du développement dans les dépenses de fonctionnement totales du budget de référence a crû sur la période, passant de 17% en 2008 à 30% en 2018. Il en va de même pour les dépenses d'investissement et d'équipement qui sont passées d'un tiers à deux tiers des dépenses totales d'investissement et d'équipement du budget de référence.

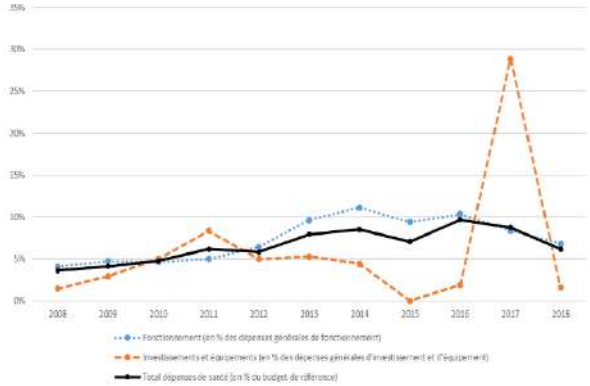
Les graphiques suivants désagrègent par secteur :

- l'évolution des dépenses de développement et les deux types qui les composent (fonctionnement et investissements) en pourcentage du budget de référence (graphiques de gauche),
- l'évolution de chaque type de dépenses de développement en pourcentage du total de ce type de dépenses dans le budget de référence (graphiques de droite).
-

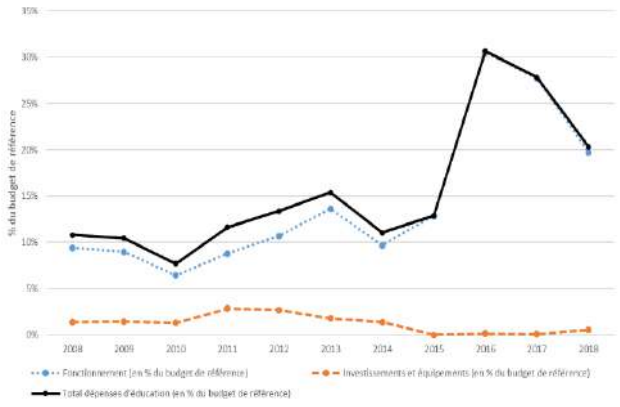
Graphique 276 : Part des dépenses de santé (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



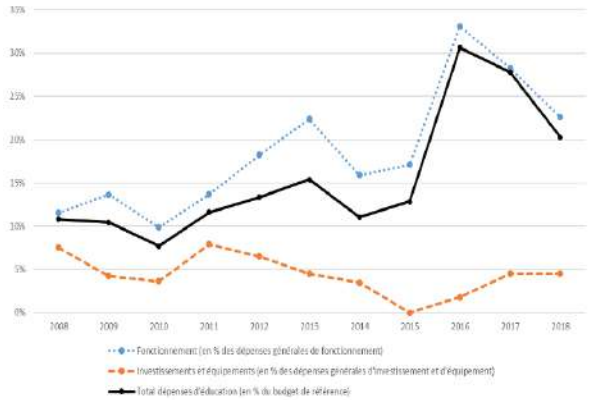
Graphique 277 : Part de la santé dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



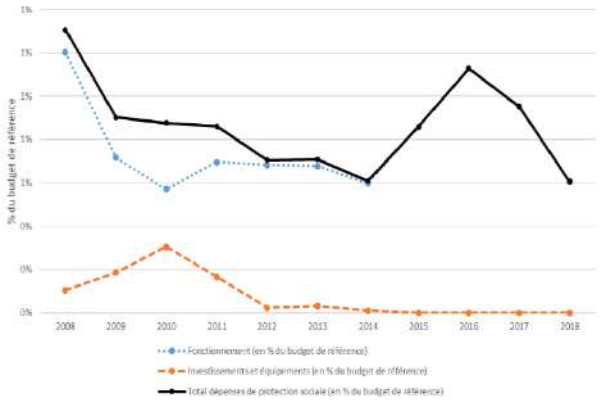
Graphique 278 : Part des dépenses d'éducation (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



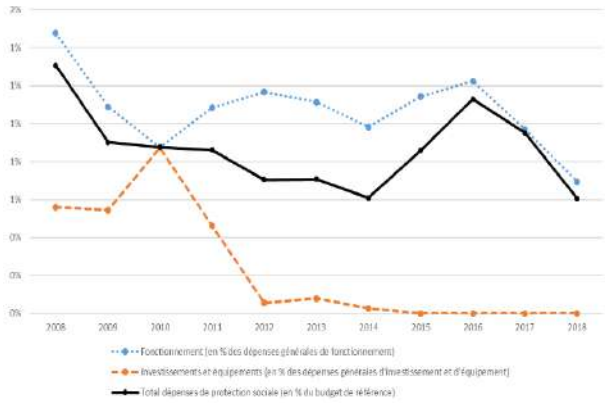
Graphique 279 : Part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



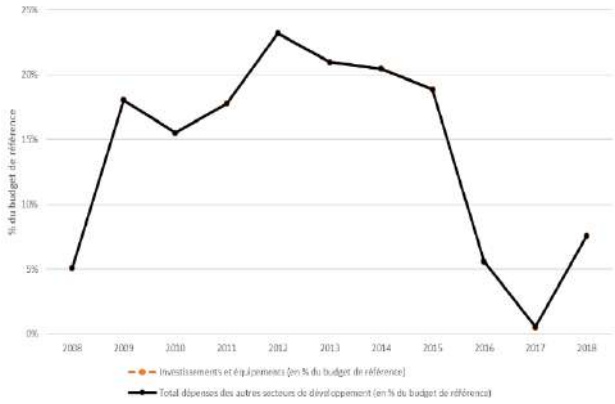
Graphique 280 : Part des dépenses de protection sociale (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



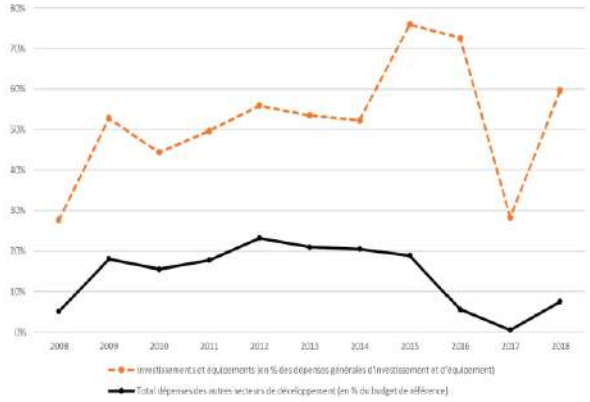
Graphique 281 : Part de la protection sociale dans les dépenses de fonctionnement totales et d'investissement/équipement totales



Graphique 282 : Part des dépenses de développement des autres secteurs (et décomposition par type) dans le budget de référence (%)



Graphique 283 : Part des autres secteurs de développement dans les dépenses d'investissement/équipement totales



Si les quatre secteurs ont vu leur poids évoluer de manière contrastée, on retrouve pour chacun d'entre eux deux phases correspondant à avant et après la chute des cours du pétrole datée d'à partir de 2014.

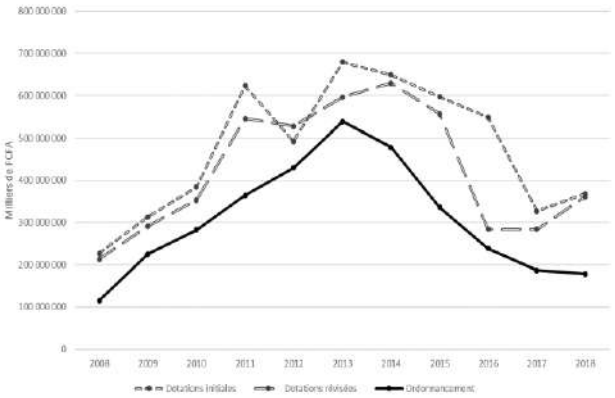
Avant 2014, le poids des dépenses de santé et d'éducation a augmenté de 4 points de pourcentage tandis que celui de la protection sociale, très faible, a diminué. Le poids des dépenses de développement des autres secteurs a quant à lui fortement augmenté jusqu'en 2012 puis s'est stabilisé à un niveau élevé jusqu'en 2015.

Après 2014, les poids de la santé, de l'éducation et de la protection sociale ont connu un pic en 2016 pour les raisons évoquées plus haut puis ont diminué assez nettement sur les deux dernières années de la période. Le cas des dépenses de développement des autres secteurs est différent dans la mesure où leur chute en 2016 et 2017 a conduit à ce que leur poids soit quasiment nul en 2017. Celui-ci a cependant augmenté en 2018.

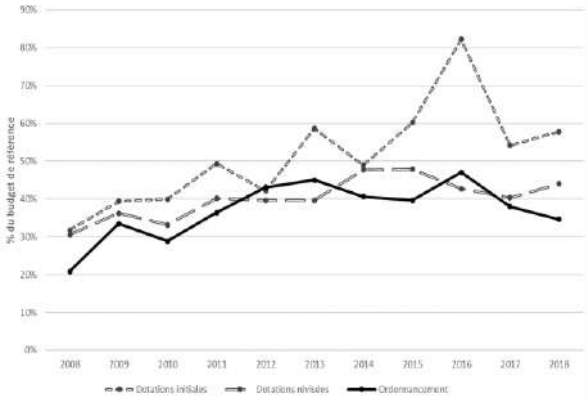
E.3.2 Comparaison des dotations budgétaires, dotations budgétaires révisées et ordonnancement des dépenses de développement

Le Graphique 284 et le Graphique 285 ci-dessous comparent les dotations budgétaires, les dotations budgétaires révisées et les ordonnancements des dépenses de développement entre 2008 et 2018, en valeur (Graphique 284) et en % du budget de référence (Graphique 285).

Graphique 284 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en milliers de FCFA



Graphique 285 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement, en % du budget de référence

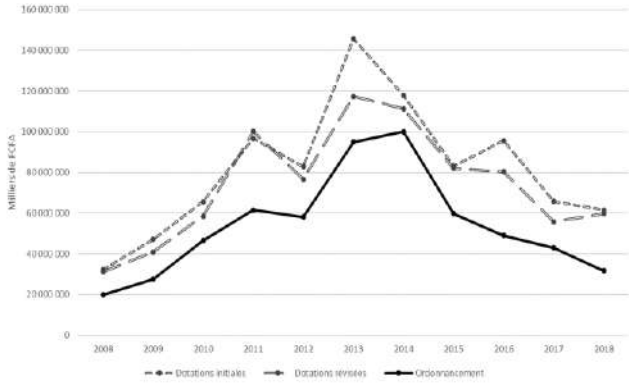


La comparaison en valeur (Graphique 284) montre que les dépenses ordonnancées de développement sont systématiquement et significativement inférieures à la fois aux dotations initiales et révisées. Cette situation rappelle celle constatée pour le budget de référence (voir section E.1 page 247).

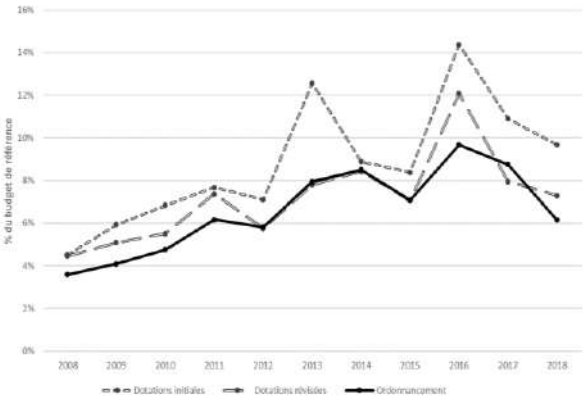
Le Graphique 285 montre que ces décalages ont été proportionnellement plus importants pour les dépenses de développement que pour le budget de référence puisque le poids des dépenses de développement est significativement inférieur aux prévisions initiales (à l'exception de 2012 où il est identique). En revanche, l'écart avec les budgets rectifiés est moindre et parfois favorable aux ordonnancements (en 2012, 2013 et 2016). Ces observations montrent que, à part pour 2012, les lois de finance rectificatives pénalisent systématiquement les dépenses de développement.

Ces constats sont sensiblement les mêmes pour les dépenses de santé, de protection sociale et d'investissement public (autres secteurs de développement). Les graphiques suivants établissent ces comparaisons en distinguant chaque secteur.

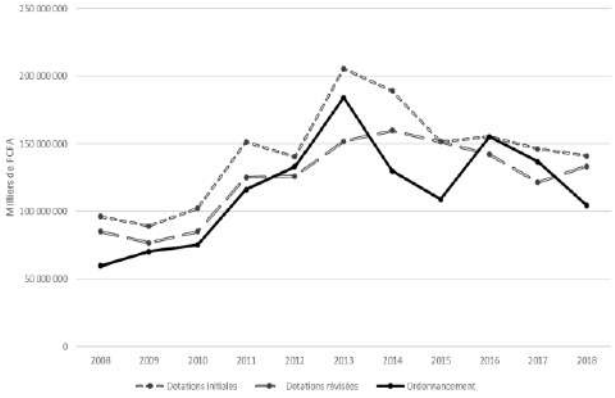
Graphique 286 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en milliers de FCFA



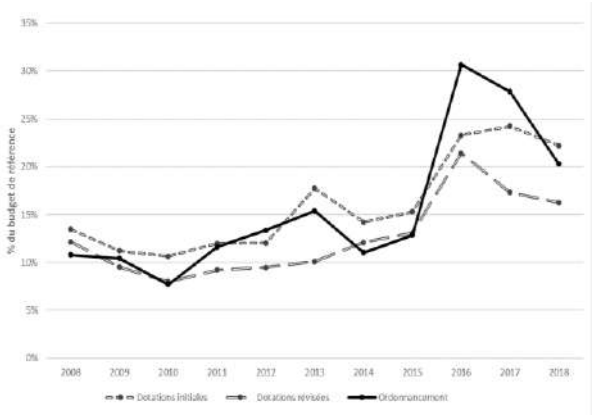
Graphique 287 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de santé, en % du budget de référence



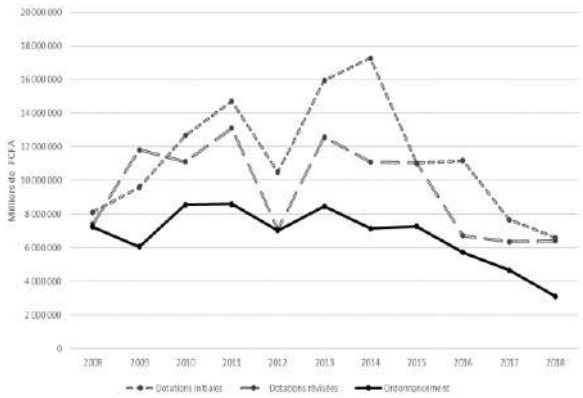
Graphique 288 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en milliers de FCFA



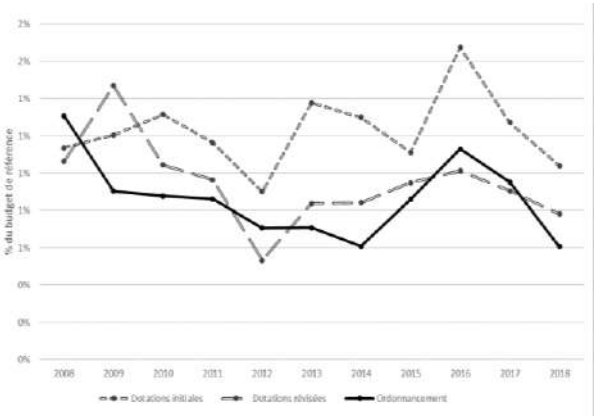
Graphique 289 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses d'éducation, en % du budget de référence



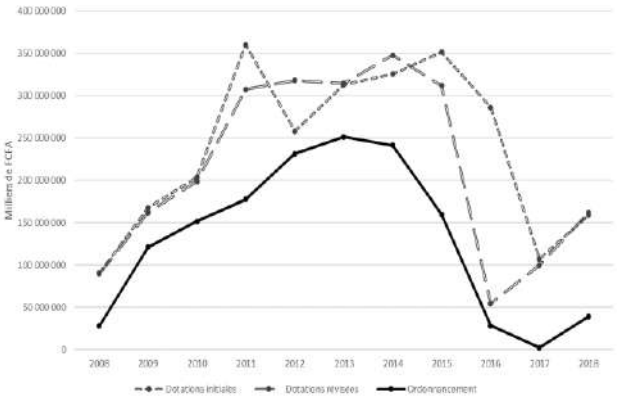
Graphique 290 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en milliers de FCFA



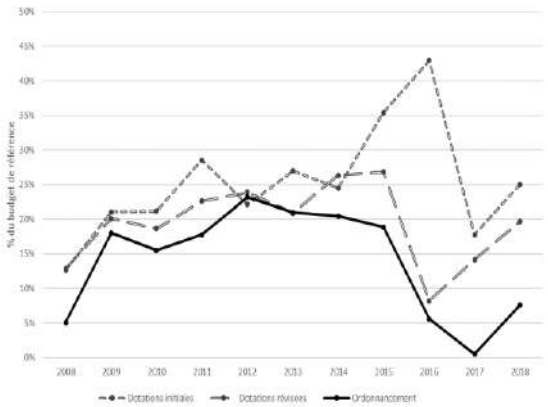
Graphique 291 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de protection sociale, en % du budget de référence



Graphique 292 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en milliers de FCFA



Graphique 293 : Budget voté, budget révisé et ordonnancement des dépenses de développement des autres secteurs, en % du budget de référence



Si les dépenses ordonnancées d'éducation ont également été de façon systématique inférieures aux dotations initiales (excepté en 2016), elles ont parfois été plus importantes que les dotations révisées (en 2012, 2013, 2016 et 2017). De plus, le poids de l'éducation dans le budget exécuté est plus important que prévu initialement en 2012, 2016 et 2017, et quasi-systématiquement plus important

que dans le budget révisé. Ceci illustre l'effort du gouvernement tchadien en faveur de l'éducation, même s'il faut noter que les dépenses finales sont très inférieures aux prévisions en 2014 et 2015, cette dernière étant une année de forte contraction budgétaire.

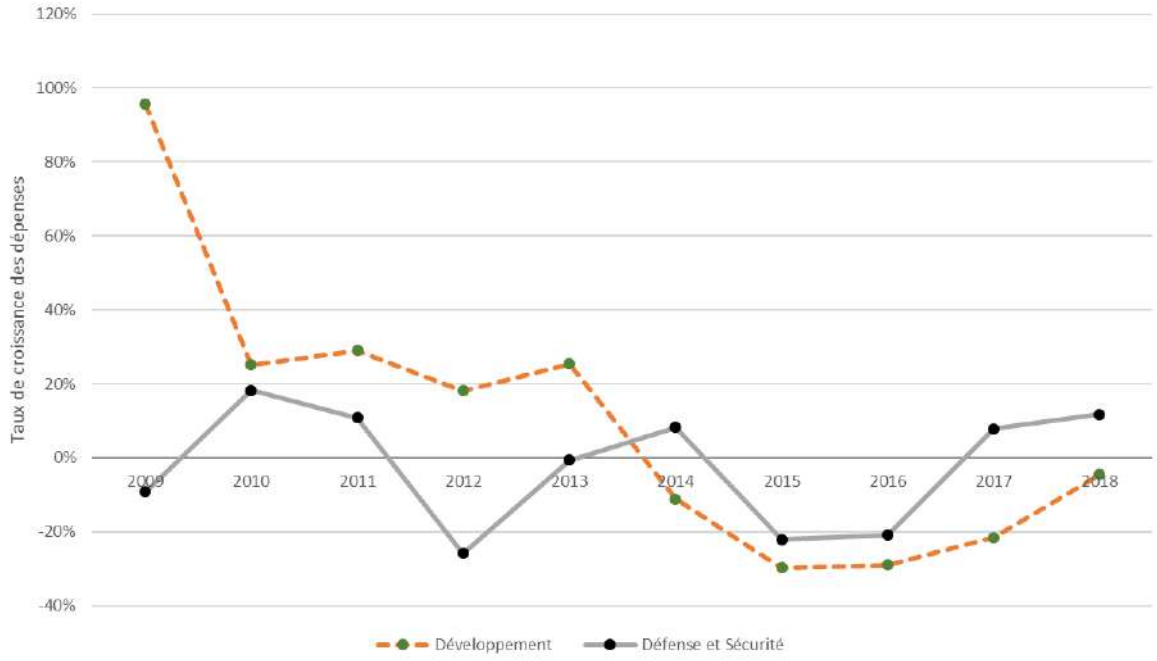
E.4 Comparaisons des différents types de dépenses au Tchad

Comme indiqué plus haut, deux types d'analyse sont possibles pour détecter un possible effet d'éviction des dépenses de développement par celles liées à la sécurité : i) une comparaison de l'évolution des dépenses de sécurité et de développement ; ii) une comparaison des différentes étapes budgétaires qui peuvent révéler des changements de priorités sectorielles.

E.4.1 Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement

Le Graphique 294 ci-dessous permet de comparer les taux de croissance annuelle des dépenses de défense et sécurité et celles de développement. Ils sont de sens contraire pour 6 années (2008, de 2012 à 2014, 2017 et 2018).

Graphique 294 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, croissance annuelle des dépenses en %



Il apparaît que :

- Les dépenses de défense et sécurité croissent en même temps que diminuent celles de développement en 2014, 2017 et 2018.
- Le taux de croissance des dépenses de développement est positif et celui des dépenses sécuritaires est négatif en 2008, 2012 et 2013.

Si les dépenses de défense et sécurité alternent entre croissance positive et négative, celles de développement croissent jusqu'en 2013 puis diminuent ensuite. 2013/2014 marque un changement intéressant à relever dans la politique de répartition des moyens budgétaires car :

- Avant 2014, le taux de croissance des dépenses de développement est toujours supérieur au taux de croissance des dépenses sécuritaires.

- A partir de 2014, le taux de croissance des dépenses de développement est toujours négatif et le taux de contraction de ces dépenses est supérieur à celui des dépenses sécuritaires lorsque ces dernières décroissent aussi (2015 et 2016).

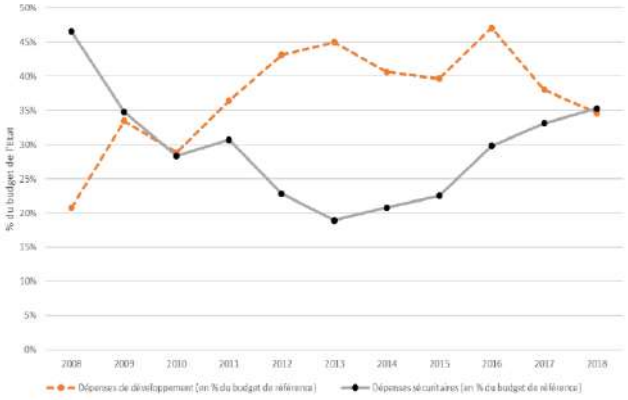
L'ajustement budgétaire important à partir de 2014 semble ainsi avoir plus porté sur les dépenses de développement que sur celles de sécurité.

Ce qui suit examine la même évolution mais rapportée à celle du budget de référence[84]. Le Graphique 295 et le Graphique 296 comparent les deux types de dépenses selon leur poids dans le budget de référence.

Le Graphique 295 ci-contre reprend les courbes du Graphique 257 et du Graphique 274, à savoir l'évolution du poids de chaque dépense dans le budget de référence. Il permet de voir que :

- les dépenses sécuritaires et celles de développement représentent 2/3 du budget de référence.
- L'évolution du poids de chacun des deux types de dépenses est globalement opposée, avec une diminution du poids des dépenses sécuritaires jusqu'en 2013 puis une augmentation ensuite, tandis que celui des dépenses de développement a crû jusqu'en 2013 avant de diminuer (à l'exception de 2016).

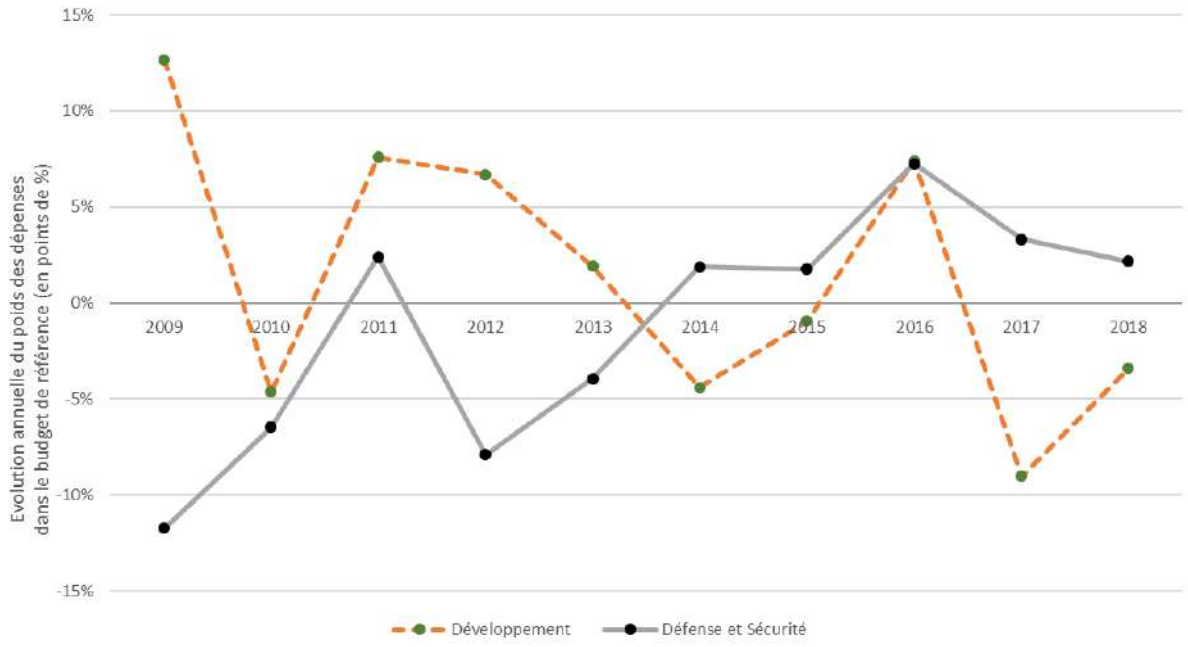
Graphique 295 : Comparaison de l'évolution des dépenses de défense/sécurité et de développement, en % du budget de référence



En complément, le Graphique 296 ci-dessous indique le taux de croissance de la part de chaque dépense dans le budget de référence.

[84] Pour rappel, si la croissance des dépenses de sécurité est plus forte que celles des dépenses de développement, on peut estimer que les premières ont freiné la croissance des secondes. Si la conjoncture est inverse imposant une baisse des dépenses globales, un phénomène d'éviction sera subodoré si la baisse des dépenses de développement est supérieure à celle des dépenses de sécurité, la nécessité de préserver ces dernières ayant renforcé la baisse des dépenses consacrées au développement. La différence entre les deux variations peut être considérée comme une mesure de l'ampleur de l'effet d'éviction.

Graphique 296 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement dans le budget de référence (en points de %)



Il confirme ce qui précède en montrant que ces parts ont des évolutions contraires pour 7 années sur 10 :

- La part des dépenses de défense et sécurité dans le budget de référence a augmenté alors que celle des dépenses de développement a diminué en 2014, 2015, 2017 et 2018, avec un écart plus important en 2017.
- La part des dépenses de défense et sécurité dans le budget de référence a diminué alors que celle des dépenses de développement a augmenté en 2009, 2012 et 2013, avec un écart plus important en 2009 et 2012.

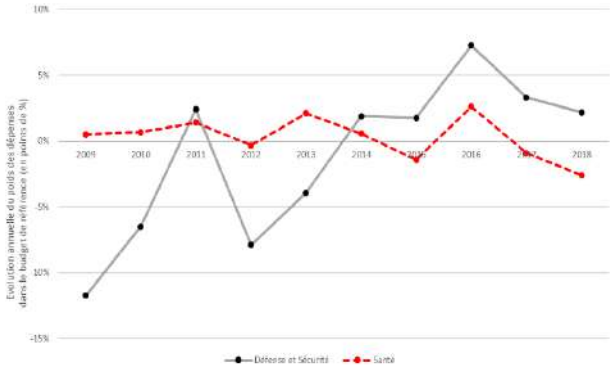
On peut suspecter une corrélation entre l'évolution des deux types de dépenses pour les sept années mentionnées ci-dessus et un effet d'éviction des dépenses de développement par celles de sécurité et défense pour les années 2014, 2015, 2017 et 2018.

Ce résultat est renforcé par l'analyse de Manamon (2019) qui estime que « *le Tchad est aujourd'hui un acteur majeur contre le terrorisme en Afrique. Ses troupes militaires ont été engagées au Cameroun, au Nigeria, au Niger et au Mali. Les déploiements militaires se sont accompagnés par des dépenses militaires importantes, ce qui vaut au Tchad un statut de puissance militaire régionale en Afrique. […] L'augmentation des dépenses militaires de l'État tchadien dans la lutte contre le terrorisme en Afrique centrale et au Sahel a engendré une instabilité socioéconomique au Tchad parce que l'État avait des difficultés à assumer certaines de ces fonctions* » [85].

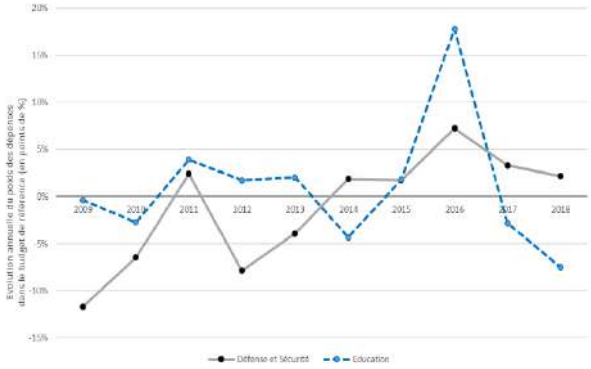
[85] C'est également une analyse partagée par le Trésor français : « *l'engagement des forces tchadiennes dans de nombreuses opérations de lutte contre le terrorisme fait peser de lourdes charges sur le budget de l'État, au détriment des dépenses sociales et de l'investissement public dans les infrastructures* » (https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/TD/indicateurs-et-conjoncture).

Cette même analyse est menée sur les secteurs qui composent la défense et sécurité et le développement pour voir si une ou des corrélations pourrai(en)t exister entre les dépenses de défense et sécurité et chacun des secteurs de développement.

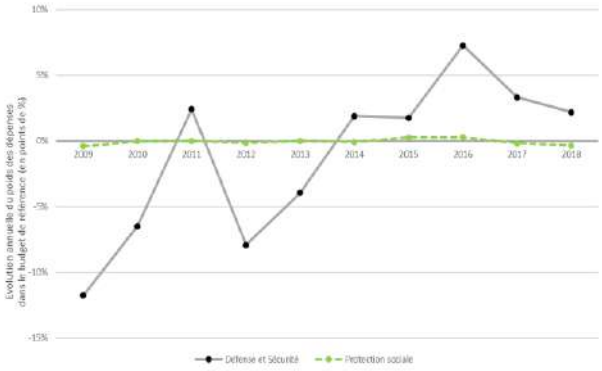
Graphique 297 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de santé dans le budget de référence (en points de %)



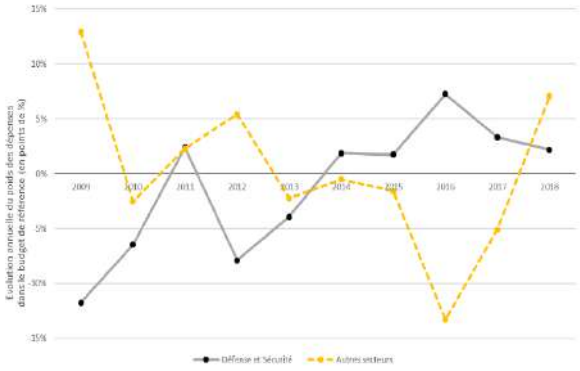
Graphique 298 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et d'éducation dans le budget de référence (en points de %)



Graphique 299 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de protection sociale dans le budget de référence (en points de %)



Graphique 300 : Evolution annuelle du poids des dépenses sécuritaires et de développement des autres secteurs dans le budget de référence (en points de %)



Ces 4 graphiques montrent que :

- La part du budget de référence consacrée à la **santé** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évoluent de façon contraire et favorable à la santé en 2009, 2010, 2013, et de façon défavorable à la santé en 2015, 2017 et 2018.
- La part du budget de référence consacrée à l'**éducation** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évoluent de façon contraire et favorable à l'éducation en 2012 et 2013, et dans un sens défavorable à l'éducation en 2014, 2017 et 2018.
- La part du budget de référence consacrée à la **protection sociale** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évolue de façon contraire et défavorable à la protection sociale en 2014, 2017 et 2018.
- La part du budget de référence consacrée aux **dépenses sociales des autres secteurs** et celle dédiée à la défense et à la sécurité évoluent de façon contraire et favorable aux dépenses sociales des autres secteurs en 2009 et 2012, dans un sens défavorable de 2014 à 2017.

Si l'on considère les années 2009, 2010 et 2017 pour lesquelles l'existence d'un effet d'éviction plus spécifiquement suspecté, ce possible effet concernerait alors :

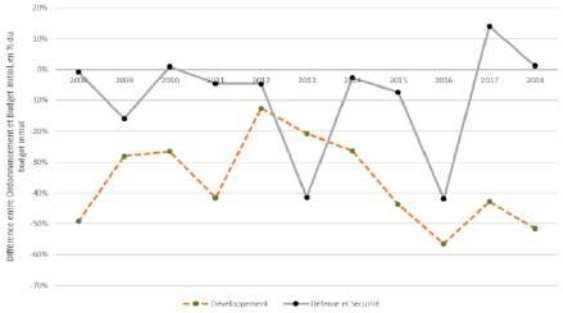
- L'éducation, la protection sociale et les dépenses sociales des autres secteurs de développement en 2014.
- La santé et les dépenses sociales des autres secteurs en 2015.
- Tous les secteurs de développement en 2017.
- La santé, l'éducation et la protection sociale en 2018.

E.4.2 Comparaison des ajustements budgétaires opérés chaque année pour les dépenses de défense/sécurité et celles de développement

Le Graphique 301 indique le caractère favorable ou défavorable des ajustements budgétaires observés en cours d'exercice pour les deux types de dépenses et permet de comparer si ces ajustements vont dans le même sens ou non.

Le sens des ajustements budgétaires est différent pour les deux types de dépenses en 2010, 2017 et 2018, à chaque fois de façon défavorable aux dépenses de développement.

Graphique 301 : Différence entre Ordonnancement et Budget initial, en % du budget initial



Il est intéressant de noter que les dotations budgétaires initiales sont :

- Toujours revues à la baisse pour le développement, et ce dans des proportions importantes.
- Revues à la baisse pour la défense et sécurité chaque année sauf en 2010, 2017 et 2018.
- Les révisions à la baisse sont toujours beaucoup plus importantes pour le développement que pour la défense et sécurité, sauf en 2013.

Fakhfakh et al. (2018) estiment que « *le budget annuel adopté par le Parlement est très peu contraignant, du fait des règles adoptées par le législateur qui laissent à l'administration une grande marge de liberté au stade de l'exécution. Cela conduit à un faible niveau d'exécution (mise à part la hausse significative de la masse salariale entre 2014 et 2015) et au recours systématique à des lois de finances rectificatives (deux en 2016)* ».

Ce qui suit procède à la même comparaison mais rapportée au budget de référence. Les graphiques ci-dessous indiquent l'écart entre la part d'un secteur dans les dépenses ordonnancées du budget de référence et la part de ce secteur dans le budget de référence initial. Autrement dit, pour un secteur donné, ils montrent l'évolution du poids du secteur dans le budget de référence entre le budget initial et les ordonnancements. Il permet de voir si ce poids a augmenté en cours d'exercice ou s'il a diminué. Une augmentation signifie que l'Etat a accordé plus d'importance à ce secteur que prévu, une diminution indique l'inverse. Une évolution contraire entre deux secteurs peut indiquer un changement de priorité gouvernementale, et donc potentiellement un effet d'éviction entre ces secteurs (il peut aussi indiquer un problème de décaissement dans un secteur en particulier).

Le

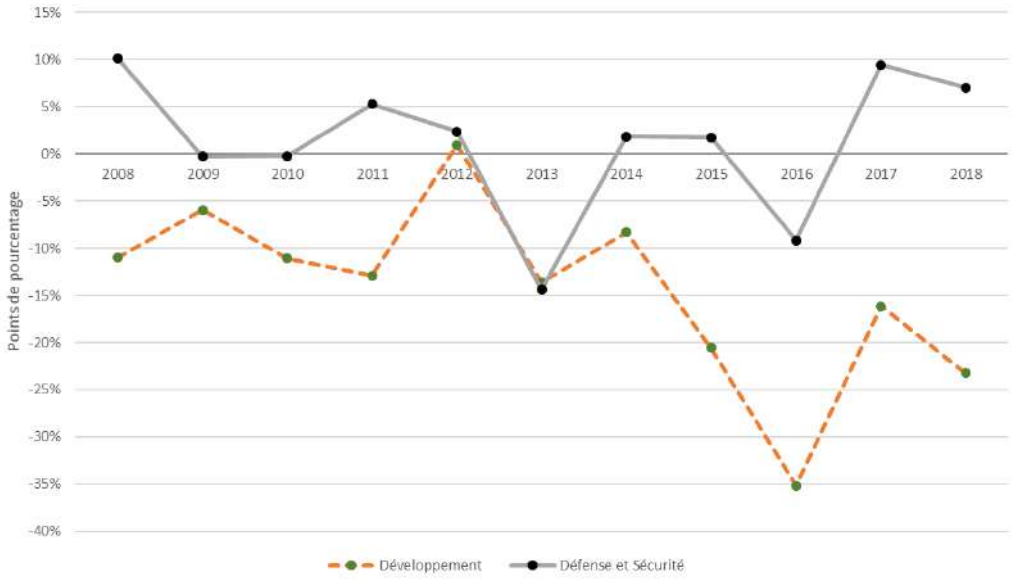
Graphique 302 considère l'ensemble des secteurs de développement. On observe des réajustements budgétaires contraires entre les dépenses de développement (tous secteurs) et les dépenses de

défense/sécurité pour six années : 2008, 2011, 2014, 2015, 2017 et 2018. Pour chacune d'entre elles, les dépenses de sécurité/défense ont bénéficié d'une allocation budgétaire plus forte que prévu tandis que les dépenses de développement ont été rognées.

Pour ces six années, on peut imaginer l'existence d'arbitrages budgétaires entre ces secteurs.

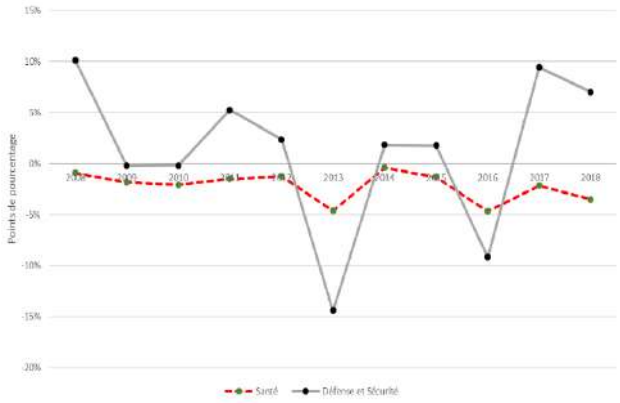
Parmi les années restantes (2009, 2010, 2012, 2013 et 2016), l'arbitrage a été moins favorable (ou plus défavorable) aux dépenses de développement à chaque fois sauf en 2013.

Graphique 302 : Evolution du poids des dépenses de développement et de défense/sécurité dans le budget de référence entre le budget initial et les ordonnancements (en points de pourcentages)

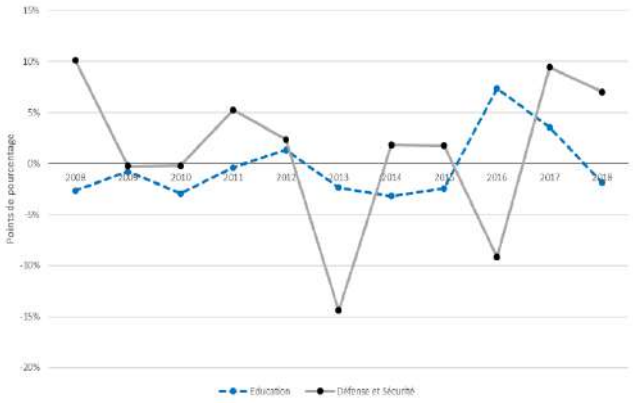


Les 4 graphiques ci-dessous détaillent l'analyse précédente pour chaque secteur de développement.

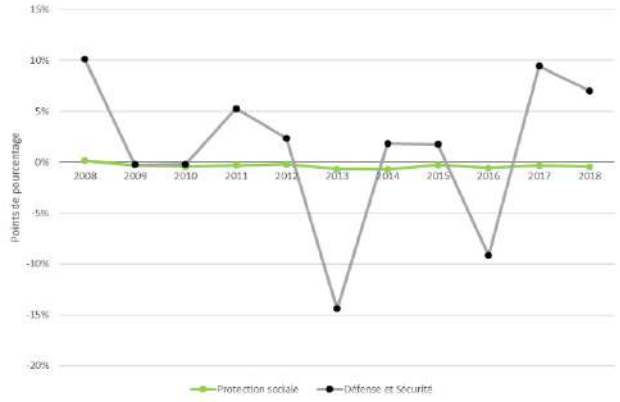
Graphique 303 : Différence entre la part de la santé et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



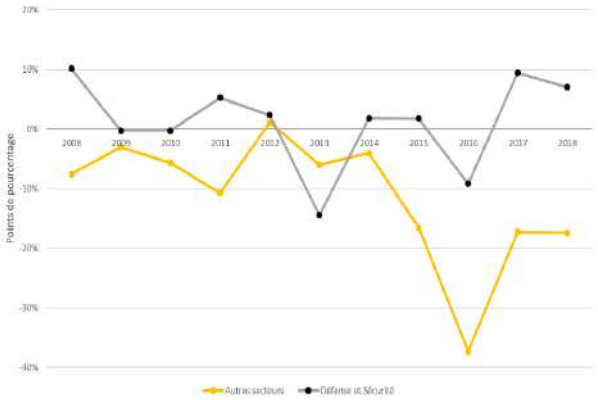
Graphique 304 : Différence entre la part de l'éducation et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en pts de %)



Graphique 305 : Différence entre la part de la protection sociale et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



Graphique 306 : Différence entre la part des autres secteurs de développement et la défense/sécurité dans les ordonnancements du budget de référence et la part de ces deux secteurs dans le budget initial de référence (en points de %)



L'évolution du poids des dépenses de défense/sécurité dans le budget entre le prévisionnel et le réalisé est de sens contraire à celle des dépenses :

- de santé : en 2008, 2011, 2012, 2014, 2015, 2017 et 2018, et de façon défavorable aux dépenses de santé à chaque fois. Notons que pour toutes les années de la période le poids des dépenses de santé a été diminué entre le vote initial et l'exécution.
- d'éducation en 2008, 2011, de 2014 à 2016 et en 2018, dans un sens défavorable à l'éducation à chaque fois sauf en 2016.
- de protection sociale en 2011, 2012, 2014, 2015, 2017 et 2018, et de façon défavorable aux dépenses de protection sociale à chaque fois.
- des autres secteurs : en 2008, 2011, 2014, 2015, 2017 et 2018, dans un sens défavorable aux dépenses de développement des autres secteurs à chaque fois. Notons que pour toutes les

années de la période (excepté 2012) le poids des dépenses de développement des autres secteurs a été diminué entre le vote initial et l'exécution.

Pour chacun de ces quatre secteurs, des arbitrages avec les secteurs de la défense et de la sécurité ont pu avoir lieu lors des exercices budgétaires des années identifiées, ce qui, potentiellement fait de nombreux cas possibles.

Cependant, du fait du caractère systématique de la faible exécution des dépenses de développement, il n'est pas évident de dire quelle part de celle-ci est plutôt imputable à un effet d'éviction induit par des choix politiques et quelle part est plutôt imputable à un problème global de décaissement dans les secteurs de développement.

Si l'on considère les six années pour lesquelles il est envisageable de penser que des arbitrages budgétaires ont pu avoir lieu entre dépenses de défense et sécurité et dépenses de développement dans un sens défavorable aux secondes (soit 2008, 2011, 2014, 2015, 2017 et 2018), il apparaît que ce possible effet concernerait :

- Tous les secteurs de développement en 2011, 2014, 2015 et 2018.
- La santé, l'éducation, et les autres secteurs de développement en 2008.
  La santé, la protection sociale et les autres secteurs de développement 2018.

E.4.3 Synthèse par année

Le Tableau 21 ci-dessous synthétise les éléments de comparaison de l'évolution des dépenses de sécurité et défense avec l'évolution des dépenses de développement formulés pour le Burkina Faso.

Il se lit de la manière suivante :

- *Comparaison du sens de l'évolution des dépenses de développement et de celles des dépenses sécuritaires* :
  - Un signe « - » indique une ***évolution contraire et défavorable*** du secteur concerné avec le secteur de la défense et de la sécurité,
  - Un signe « + » indique l'inverse.
  - Un « rond » indique que le ***sens*** de l'évolution des dépenses du secteur de développement concerné est le ***même*** que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens ***moins favorable ou plus défavorable pour le secteur de développement.***
  - L'absence de signe signifie que le sens de l'évolution des dépenses du secteur de développement concerné est le même que celle des dépenses sécuritaires mais dans un sens plus favorable ou moins défavorable pour le secteur de développement.
- *Intensité de la différence d'évolution*. Un surlignage jaune indique :
  - Un écart supérieur à 20 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la croissance annuelle des dépenses de développement (ou de ses composantes sectorielles) et la croissance annuelle des dépenses sécuritaires (colonne 2).
  - Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la variation du poids dans le budget de référence des dépenses du secteur de développement considéré et la variation du poids dans le budget de référence des dépenses sécuritaires (colonne 3).
  - Un écart supérieur à 20 points de pourcentage (en valeur absolue) entre la variation annuelle des dépenses ordonnancées et les dépenses initiales du secteur de développement considéré, et la variation annuelle des dépenses ordonnancées et les dépenses sécuritaires initiales (colonne 4).
  - Un écart supérieur à 2 points de pourcentage (en valeur absolue) entre (colonne 5) :

- la variation du poids dans le budget de référence du secteur de développement considéré entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.
- et la variation du poids dans le budget de référence des dépenses sécuritaires entre les dépenses ordonnancées et les dotations initiales.

Une attention particulière doit être ainsi portée aux cases marquées d'un signe négatif, en particulier celles surlignées en jaune. Ces dernières indiquent en effet une évolution contraire et importante des dépenses de développement et de défense/sécurité. Les situations relatives à ces cases sont donc plus susceptibles que les autres d'être liées à un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de défense et sécurité.

Dans une moindre mesure, un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires est également suspecté lorsqu'une case est marquée d'un rond et surlignées en jaune. Celles marquées d'un rond mais surlignées en blanc reflètent des situations où les dépenses sécuritaires augmentent un peu plus vite (ou diminuent un peu moins vite) que celles de développement mais un écart trop faible entre les dynamiques des deux secteurs ne constitue pas un élément de forte suspicion.

Tableau 21 : Synthèse Tchad

		Comparaison de l'évolution des dépenses de défense et sécurité avec l'évolution des dépenses de développement			
		Ordonnancements		Arbitrages budgétaires annuels	
		Taux de croissance opposés		Taux de croissance opposés	
		du montant des ordonnancements	du poids dans le budget de référence	des ordonnancements par rapport aux budgets initiaux de chaque secteur	du poids de l'ordonnancement dans le budget de référence par rapport au poids du budget initial dans le budget de référence
2008	**Développement**			o	--
	Santé			o	--
	Education			o	--
	Protection sociale			o	o
	Autres secteurs			o	--
2009	**Développement**	+	+	o	o
	Santé	+		o	o
	Education	+		o	o
	Protection sociale	o	+	o	o
	Autres secteurs	+	+	o	o
2010	**Développement**			--	o
	Santé		+	--	o
	Education	o		--	o
	Protection sociale			--	o
	Autres secteurs			--	o
2011	**Développement**			o	--
	Santé		o	o	--
	Education			o	--
	Protection sociale	o		o	--
	Autres secteurs		o	o	--
2012	**Développement**	+	**+**	o	o
	Santé			o	--
	Education	+	+	o	o
	Protection sociale			o	--
	Autres secteurs	+	+	o	o
2013	**Développement**	**+**	**+**		
	Santé	+	+		
	Education	+	+		
	Protection sociale	+	+	o	
	Autres secteurs	+			
2014	**Développement**	--	--	o	--
	Santé	o	o	o	--
	Education	--	--	o	--
	Protection sociale	--	--	o	--
	Autres secteurs	--	--	o	--
2015	**Développement**	o	--	o	--
	Santé	o	--	o	--
	Education			o	--
	Protection sociale	+	o	o	--
	Autres secteurs	o	--	o	--
2016	**Développement**	o		o	o
	Santé		o	o	
	Education	+			+
	Protection sociale		o	o	
	Autres secteurs	o	--	o	o
2017	**Développement**	--	--	--	--
	Santé	--	--	--	--
	Education	--	--	--	o
	Protection sociale	--	--	--	--
	Autres secteurs	--	--	--	--
2018	**Développement**	--	--	--	--
	Santé	--	--	--	--
	Education	--	--	--	--
	Protection sociale	--	--	--	--
	Autres secteurs			--	--

S'il ne s'agit à ce stade que d'essayer de détecter de possibles corrélations entre les deux types de dépenses analysées dans ce rapport (le rapport 3 tentera quant à lui de révéler économétriquement les liens qui pourraient exister), ce qui suit résume pour chacune des années de la période les éléments d'analyse les plus importants (les secteurs de développement pour lesquels une évolution des dépenses pourrait être liée à celle des dépenses de défense et sécurité sont mentionnés en gras)[86] :

- 2008 – 2018.
  - Une grande majorité de cases sont surlignées en jaune, ce qui signifie que les différences dans l'évolution des dépenses sécuritaires et celle des dépenses de développement sont importantes.
  - Les signes « - » surlignées en jaune sont particulièrement présents sur les deux dernières années de la période. On en trouve aussi beaucoup en 2014 et 2015, ainsi que dans la 5e colonne (variation du poids dans le budget de référence en cours d'exercice budgétaire) pour les années 2008, 2011 et dans une moindre mesure 2012.
  - Il y a une plus forte suspicion d'effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires sur la seconde période (2014, 2015, 2017 et 2018), même si on peut aussi suspecter un tel effet dans les rectifications budgétaires des années 2008 et 2011, et dans une moindre mesure en 2010 et 2012.

- 2008.
  - Alors que le pays en encore en situation de guerre civile, l'ordonnancement des dépenses de **développement** n'atteint que 50% des dotations budgétaires tandis que l'ordonnancement des dépenses sécuritaires est très proche des prévisions initiales. Cette différence importante entre les deux secteurs pourrait laisser penser qu'un arbitrage budgétaire clair a été fait au détriment du développement pour maintenir les dépenses défense et sécurité.
  - Néanmoins, les dotations initiales et les dotations révisées pour le développement sont relativement proches. La non-exécution de près de la moitié des dépenses prévues pour le développement est peut-être due à un problème de décaissement lié au conflit interne au Tchad plus qu'à un arbitrage volontaire.
  - **Toutes les composantes du développement** sont affectées par un taux d'exécution faible, en premier lieu les dépenses d'investissement et d'équipement des **autres secteurs de développement** (seulement 32% de dotations initiales exécutées).

- 2009
  - Les dépenses de **développement** augmentent de façon très importantes en 2009 (+95%), tandis que celles de défense et sécurité diminue de 9%. L'augmentation est particulièrement élevée pour les **dépenses d'investissement et d'équipement des autres secteurs de développement** (+329%).
  - En conséquences, le poids du développement dans le budget de référence augmente significativement (+12,7 points de pourcentage) et celui de la défense et sécurité diminue également de façon significative (-11,7 points de pourcentage).
  - Il est intéressant de remarquer que ces variations de poids sont proches de celles, inverses, constatées l'année précédente entre le vote initial et l'ordonnancement (le poids du

[86] Comme mentionné plus haut, l'observation de variations contraires du poids de deux secteurs dans le budget de référence semblent plus encline à détecter un possible effet de substitution que celle d'une variation contraire entre le montant des dépenses de ces secteurs. C'est pourquoi nous attachons plus d'importance à l'analyse des 3e et 5e colonnes du tableau 1

développement avait baissé de 11 points de pourcentage et celui de la défense et sécurité avait augmenté de 10 points de pourcentage), laissant penser à un effet de rattrapage par rapport à 2008.

- On constate aussi que le niveau des dépenses finales de développement en 2009 est à peu près égal au niveau des dotations initiales de 2008, ce qui pourrait laisser penser qu'une partie des dépenses de 2008 est exécutées en 2009, et donc qu'il y a un véritable problème de décaissement au Tchad en matière de dépenses de développement. Cette hypothèse est renforcée par le fait que, à nouveau en 2009 (et pour toutes les années qui suivent également), le niveau des ordonnancements est faible pour le développement et ses composantes.

- 2010
  - La guerre civile prend fin en 2010. Le budget de référence exécuté connait cette année-là une importante augmentation (+45%), aidé en cela par une croissance économique très élevée (+14% en termes réels) portée par une remontée des prix du pétrole. Les dépenses ordonnancées sont légèrement supérieures aux dotations initiales et représentent 92% des dotations révisées.
  - Les deux types de dépenses profitent de cette accroissement budgétaire : +18% pour la défense et sécurité, +25% pour le développement (notamment +68% pour la santé).
  - Néanmoins, ces augmentations sont relativement moins élevées que l'augmentation du budget, ce qui provoque une baisse mécanique du poids de chacun des deux secteurs dans le budget de référence. Ainsi, si un effet d'éviction des dépenses de développement est possible en 2010, il n'est pas possible de dire qu'il provient des dépenses sécuritaires.
  - Le taux d'exécution des dépenses de développement reste cependant relativement faible (73%) contrairement à celui des dépenses sécuritaires (les dépenses ordonnancées sont légèrement plus élevées que les dotations initiales). Comme en 2009, cet écart peut provenir d'une décision de reporter les dépenses de développement prévues pour maintenir les dépenses sécuritaires (il s'agirait donc là d'un effet d'éviction) mais il pourrait aussi s'agir d'un problème de décaissement des dépenses de développement dans la mesure où les dotations révisées sont très proches des dotations initiales (le budget en faveur du développement n'aurait donc pas été volontairement réduit).
  - Ces éléments ne permettent pas de conclure à un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires.

- 2011
  - Malgré des prix du pétrole élevés, la croissance du PIB tchadien est nulle en 2011 (en termes réels) et le budget stagne (+2,2%).
  - A l'instar de 2010, les deux types de dépenses augmentent en valeur (11% pour la défense et sécurité, +29% pour le développement). Ces augmentations sont cette fois supérieures à l'accroissement du budget de référence. Le poids du développement dans le budget de référence augmente plus (+7,6 points de pourcentage) que celui de la défense et sécurité (+2,4 points de pourcentage).
  - Le taux d'exécution des dépenses de développement reste encore une fois bas (58%) contrairement à celui des dépenses sécuritaires (95%).

- 2012
  - La situation sécuritaire est relativement calme en 2012. La croissance du PIB est de 9% (en termes réels) avec des prix du pétrole élevés.
  - Dans ce contexte, si le budget de référence stagne, celui de la défense et sécurité est réduit d'un quart et celui du développement augmente de 18%.
  - Tous les secteurs n'en profitent pas : +15% pour l'éducation, +30 % pour les autres secteurs de développement mais -5,7% pour la santé et -18% pour la protection sociale.
  - Le taux d'exécution des dépenses de développement s'améliore (87%).
  - Il semble ainsi que la réduction des dépenses sécuritaires contribue à dégager un espace budgétaire pour les dépenses de développement.

- 2013
  - 2013 est marquée par une croissance économique qui se maintient à un niveau élevé (+6% en termes réels) et une augmentation importante des dépenses ordonnancées du budget de référence (+20%).
  - Cette augmentation ne profite qu'aux dépenses de développement (+25%) tandis que celles de défense et sécurité stagnent même si 2013 marque l'entrée du Tchad dans le conflit malien.
  - Notons que si le taux d'exécution des dépenses de développement est plutôt élevé (81%) par rapport à la moyenne de ce taux sur la période, celui des dépenses sécuritaires est exceptionnellement bas (58,5%) alors que les dotations initiales et révisées sont à un niveau très élevé. Cet écart est particulièrement fort pour les dépenses militaires.

- 2014
  - 2014 est caractérisée par une forte croissance économique (+6,9% en termes réels) mais aussi par le début d'une baisse des prix du pétrole qui sera brutale l'année suivante. Le budget exécuté est sensiblement inférieur au budget initial et révisé.
  - L'exécution des dépenses de développement n'est que de 74% contre 97% pour les dépenses sécuritaires, alors que le budget révisé des dépenses de développement est très proche des prévisions initiales.
  - Les dépenses finales de sécurité augmentent ainsi (8,3%) tandis que celles de développement diminuent de 11,2% (plus particulièrement celles d'éducation : -29%).
  - Les poids des deux secteurs évoluent ainsi en sens inverse : +1,9 point de pourcentage pour la défense et sécurité et -4,4 points de pourcentage pour le développement.
  - Notons que le budget révisé pour le développement prévoyait une augmentation, ce qui pourrait laisser penser que la sous-exécution de ce budget ne relève pas forcément d'une volonté initiale d'arbitrer avec un autre type de dépenses. A l'instar des années précédentes, il est difficile de distinguer un effet d'éviction d'un problème de décaissement.

- 2015
  - Les prix du pétrole chutent en 2015 et avec eux les recettes de l'Etat, dans un contexte sécuritaire qui se dégrade du fait de la montée de la pression djihadiste. L'Etat anticipe cette baisse des recettes avec un budget initial réduit de 25% par rapport à l'année précédente qui se traduit par une chute des dépenses finales de 28% par rapport à 2014.

- Toutes les dépenses sont affectées : -22% pour les ordonnancements de défense et sécurité et -30% pour ceux de développement (-40% pour la santé, -16% pour l'éducation, -34% pour les autres secteurs de développement).
- Le poids de la défense et sécurité dans les dépenses ordonnancées du budget de référence augmente (1,8 point de pourcentage) tandis que celui du développement diminue de 0,9 point de pourcentage.
- Les besoins sociaux sont si importants que cette diminution, même relativement faible, du poids du développement surprends alors que dans le même temps le poids des dépenses sécuritaires augmente. Ceci laisse penser que les dépenses de développement, déjà fortement impactées par l'ajustement budgétaire agressif, sont encore plus contraintes par les impératifs sécuritaires.
- Le taux d'exécution des dépenses de développement retombe à 56%, tandis que celui des dépenses sécuritaires s'établit à 93%, avec toutefois un taux relativement faible pour les dépenses de sécurité intérieure (61,5%).

- 2016
  - Le niveau bas des prix du pétrole sur lesquels l'économie du Tchad repose en grande partie fait plonger en 2016 le pays dans une récession importante (-6,3% en termes réels) et avec elle le budget de référence (les dotations initiales chutent de 33%, les ordonnancements de 41% par rapport à 2015)[87].
  - Les dépenses de défense et sécurité et de développement baissent dans des proportions similaires aux baisses de l'année précédente, respectivement -21% et -29%.
  - Ces baisses sont néanmoins proportionnellement moindres que celle du budget de référence, ce qui fait remonter le poids de ces deux secteurs dans le budget de référence (+7,6 points de pourcentage pour la défense et sécurité et +7,9 points pour le développement).
  - Notons que l'ajustement des dépenses de développement impacte particulièrement l'investissement public (les dépenses des autres secteurs de développement s'effondrent de 82%) et dans une moindre mesure celles de santé (-18%) et de protection sociale (21%) tandis que l'éducation est préservée (+43%) après deux années de baisse importante pour ce secteur.
  - Illustrant la contrainte extrême qui pèse sur le budget de référence, les taux d'exécution des deux types de dépenses analysés ici sont très faibles : 58% pour les dépenses sécuritaires et 43,5% pour les dépenses développement.
  - Si l'on comprend que la baisse des dépenses de développement est avant tout due à l'effondrement du budget de référence, il semble que l'amortissement de cette baisse est contraint par le poids des dépenses sécuritaires, en particulier du volet militaire dont le budget ne fléchit pas.

- 2017
  - Malgré l'amorce d'une remontée des cours du pétrole en 2017, l'économie tchadienne connait une nouvelle contraction de son PIB (-3% en termes réels) et de ses recettes. Les dépenses ordonnancées du budget de référence diminuent légèrement (-1,8%). Pour la BAD (2018), « *Étant désormais classé par le FMI « pays à risque d'endettement élevé » (à la limite du défaut*

[87] La CNUCED rappelle également que « *les problèmes croissants en matière de sécurité dans la sous-région et l'accueil de très nombreux réfugiés (estimés à 380 249 en avril 2016 par l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés), ont aussi impacté négativement l'économie et les ressources publiques* » (CNUCED, 2019).

de paiement), le Tchad ne peut plus accéder aux marchés financiers internationaux, ce qui a contribué à amplifier la récession ; la demande publique (consommation publique et investissement public) étant devenue le moteur principal de la croissance ». Or, l'investissement public reste fortement contraint et atteint un niveau extrêmement faible en 2017.

- L'augmentation des évènements sécuritaires implique un effort budgétaire en faveur des dépenses militaires (+5,4%) et des dépenses sécuritaires des autres ministères qui augmentent fortement (+132%), tandis que les dépenses de sécurité intérieure diminuent (-22%). Ces dernières dépassent cependant les prévisions budgétaires initiales de 80%. Il en va de même pour les dépenses militaires (+4,3% par rapport aux dotations initiales).
- Dans le même temps, les dépenses de développement connaissent une nouvelle forte baisse (-21,6%). Tous les secteurs de développement sont impactés. Leurs taux d'exécution sont une nouvelle fois très faibles (57% pour le développement dans son ensemble).
- Ces variations opposées réduisent le poids du développement et augmentent celui de la défense et sécurité dans le budget de référence. Un effet d'éviction des secondes sur les premières peut être envisagé ici.

- 2018
  - Le Tchad renoue en 2018 avec une croissance économique positive (+2,6% en termes réels), épaulée en cela par une remontée des prix du pétrole. Si ses prévisions budgétaires initiales s'accroissent de 5% et sont révisées à +17%, les dépenses ordonnancées n'augmentent que de 5% par rapport aux ordonnancements de 2017.
  - Les dépenses sécuritaires augmentent de 12% (si les dépenses militaires exécutées sont réduites de 3,2%, celles de sécurité intérieures bondissent de 27% et celles des autres ministères de 45%).
  - Au contraire, les dépenses de développement connaissent une nouvelle contraction (-4,5%) supportées par la santé (-26%), l'éducation (-23,5%) et la protection sociale (-33%) et malgré un investissement public qui redémarre (+1385% par rapport à un niveau 2017 quasi nul).
  - Les dépenses sécuritaires considérées globalement ne connaissent pas de diminution entre le budget initial et l'exécution alors que le taux d'exécution des dépenses de développement n'est que de 48,5%.
  - Le poids dans le budget de référence évolue une nouvelle fois en faveur de la défense et sécurité et en défaveur du développement. Il est fort possible que 2018 soit également caractérisée par un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires.

PARTIE 4

Analyse économétrique de l'impact de la violence au Sahel sur les dépenses publiques de développement

1 Introduction

Dans les pays du G5 Sahel, comme dans toute l'Afrique de l'Ouest, le niveau de la violence a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie. La partie 3 montre que des formes de violence ont pris le pas ou se sont adjointes aux guerres civiles et conflits entre États. Violences électorales, conflits, terrorisme et trafics transfrontaliers, extrémisme religieux, violences communautaires, banditisme, sont autant de fléaux qui jalonnent et rythment l'actualité de l'espace sahélien et dont l'ampleur et la caractère régional sont désormais important et de ce fait très inquiétant. Les données internationales disponibles en matière sécuritaire, notamment celles d'ACLED[88], font état d'un niveau d'insécurité élevé et croissant depuis la fin des années 2000. Si la situation sécuritaire au Sahel et notamment au Mali s'est momentanément améliorée après la situation catastrophique de janvier 2013 qui a justifié l'opération Serval, et aussi depuis l'accord du 20 juin 2015 entre le gouvernement du Mali et les mouvements armés du nord du Mali, elle s'est depuis à nouveau dégradée, notamment au Burkina Faso au Mali et au Niger, de même que sur la frange sud de l'espace sahélien. Face aux organisations terroristes de mieux en mieux organisées, les pays du G5 Sahel ont dès lors décidé d'agir de concert avec l'appui de la communauté internationale. Les gouvernements des différents États de la région ont pris conscience que la lutte contre le terrorisme était un enjeu régional.

Les conflits violents au Sahel ont des origines diverses et complexes, certaines profondément ancrées dans l'histoire des pays sahéliens, comme dans le cas des révoltes touarègues liées au sentiment d'exclusion de la vie politique. D'autres facteurs incluent la transformation de la région en plaque tournante du trafic de cocaïne à partir de 2005 (en plus d'autres biens plus « traditionnels ») et le retour de Libye en 2013 de milliers d'hommes armés à la suite de la chute de Mouammar Kadhafi. Ces deux évènements, aidés par la porosité des frontières, ont par ailleurs favorisé la pénétration de nombreuses armes, dont certaines sophistiquées, au Sahel. S'ajoutent à cela des conflits familiaux sur la terre, des griefs nationaux (revendications touarègues) et des luttes liées aux nombreux trafics (armes, drogues, contrebande et migrants). La situation s'est aggravée lorsque l'Algérie a expulsé de son territoire les membres d'Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), amenant ainsi des acteurs dangereux au Sahel et modifiant le schéma des conflits autour des frontières. Le banditisme armé s'est propagé et l'insécurité du quotidien a augmenté. Les fragmentations ethniques, linguistiques et religieuses érodent l'identité et rendent la gouvernance plus difficile[89].

La croissance rapide de la population et l'augmentation de la part des jeunes ont ralenti la croissance du revenu par tête, alimentant les vulnérabilités sociales, éducatives et politiques déjà existantes[90]. Comme ailleurs, les taux de scolarisation primaire augmentent, mais le temps passé à l'école tend à diminuer. De plus, le secteur de l'éducation publique ne permet pas de répondre aux besoins de formation du secteur agricole (qui occupe une part très importante de la population active). Au même moment, les nouveaux emplois dans le secteur public se font de plus en plus rares tandis que l'essentiel des emplois dans l'industrie et les services restent réservés à ceux ayant des qualifications professionnelles de niveau secondaire ou supérieur. Beaucoup de jeunes ne souhaitent pas trouver un emploi dans l'agriculture, repoussés par les hiérarchies intergénérationnelles, et se sentent exclus de la vie économique, sociale, politique et citoyenne.

Les pays sahéliens figurent parmi les États les plus fragiles et les plus pauvres du monde, et appartiennent tous à la catégorie des Pays les Moins Avancés (PMA) définie par les Nations Unies. Ils

[88] ACLED : *The Armed Conflict Location & Event Data Project* - acleddata.com

[89] Les défaillances des Etats au plan sécuritaire ont notamment amené la population à constituer des groupes d'auto-défense à connotation ethnique, sans s'assurer de la moindre formation de ces milices et multipliant ainsi les risques d'affrontements communautaires

[90] Voir Guillaumont Jeanneney *et al.* (2016) pour analyse détaillée de la situation au Sahel.

sont caractérisés par d'immenses handicaps structurels, des économies particulièrement vulnérables, des niveaux de capital humain et de revenu par habitant relativement faibles. Les économies de ces pays manquent de diversification et sont dominées par la production et l'exportation de matières premières, ce qui les expose à des chocs externes liés aux conditions climatiques ou aux prix des matières premières. La croissance démographique observée dans la zone sahélienne exacerbe les tensions sociales liées à l'accès aux ressources foncières et à la production alimentaire.

La vulnérabilité structurelle au changement climatique, se manifestant dans la région par l'avancée du désert et des épisodes de sécheresse de plus en plus longs et sévères, réduit les terres cultivables et les rendements agricoles. Cette situation conduit à une surexploitation des terres agricoles disponibles, avec pour corollaire des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Ces derniers, issus de communautés différentes, et en l'absence de toute autorité étatique dans certaines zones, recourent à des milices ethniques souvent responsables de tueries. Les massacres intercommunautaires en 2019 au Mali entre éleveurs peuls et agriculteurs dogons en sont l'illustration, montrant à quel point la question ethnique est prégnante dans l'espace sahélien composé de plusieurs centaines de groupes ethniques. Cette mosaïque communautaire, linguistique et religieuse est, au regard des observateurs, loin de constituer une force ; elle est au contraire source de tensions dans la région.

Face à une menace sécuritaire importante, les pays sahéliens sont obligés de consacrer une partie croissante de leurs budgets à des dépenses de sécurité (défense et sécurité intérieure).

La partie 2, basée sur les données internationales du *Stockholm International Peace Research Institute*[91], fait état de dépenses militaires sahéliennes relativement faibles en valeur mais plus importantes que la moyenne des pays du monde en pourcentage du budget de l'Etat. Du fait de leurs lacunes rappelées dans les parties 2 et 3 de cette étude, ces données internationales ne permettent pas un examen fin des dépenses sécuritaires et de leurs potentiels effets sur les dépenses de développement. La Chaire Sahel a donc cherché à travailler sur des statistiques fiables des dépenses publiques de sécurité et de développement en collectant directement des données auprès des administrations nationales[92], sur la période 2008 – 2018 (soit 55 points d'observation pour chaque type de dépenses).

La partie 3, basée sur ces données collectées, a pu montrer un accroissement important des dépenses sécuritaires (composées des dépenses de défense nationale et de sécurité intérieure) sur la période 2008-2018 dans les pays sahéliens, à l'exception du Tchad où ces dépenses ont tendanciellement baissé depuis un niveau relativement élevé en 2008. En 2018, le Mali est le pays sahélien dont le montant des dépenses sécuritaires est le plus élevé tandis que le Tchad est celui dont la part de ces dépenses dans le budget est la plus importante. La partie 3 montre en outre que les évolutions de ces dépenses suivent peu ou prou celle du contexte sécuritaire, notamment la montée du terrorisme djihadiste.

Ces dépenses restent malgré cela faibles au regard des besoins et devraient augmenter. Cependant, les budgets des États sahéliens étant particulièrement contraints, leur financement est susceptible de nécessiter des arbitrages budgétaires entre les dépenses de sécurité et celles qui visent à éradiquer les causes économiques et sociales des crises qui frappent ces pays, et risque d'entraîner un accroissement de leur endettement. De même, l'instabilité propre à la région du Sahel rend cette programmation budgétaire difficile et les arbitrages au sein d'un même exercice budgétaire annuel, rendus nécessaires par la fluidité de la situation sécuritaire, impliquent souvent des choix douloureux pour les populations.

La partie précédente de cette étude (patrie 3) est basée sur une double analyse : une première compare l'évolution annuelles des dépenses ordonnancées de sécurité et de développement ; une seconde compare l'évolution que connaît chaque type de dépenses entre le début de l'exercice annuel budgétaire (dotations initiales), les révisions budgétaires (dotations révisées) et la fin de cet exercice

[91] www.sipri.org

[92] La partie 3 précise ainsi comment a été effectué cette collecte, présente les données obtenues et offre une première analyse, descriptive et comparative, des évolutions des deux types de dépenses.

(dépenses ordonnancées). Il apparaît dans la partie 3 que les cinq pays sahéliens ont connu depuis 2008 de nombreuses situations où l'on observe une augmentation du montant et/ou du poids dans le budget des dépenses sécuritaires en même temps qu'une réduction du montant et/ou du poids des dépenses de développement, à la fois d'une année sur l'autre et au cours d'un même exercice budgétaire entre dotations initiales et dépenses ordonnancées. Ces constats signifient qu'un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses sécuritaires est suspecté à de nombreuses reprises.

La présente partie 4 vise à vérifier économétriquement un tel effet d'éviction à partir des données collectées. La première section teste cet effet à partir des variations annuelles des dépenses ordonnancées sécuritaires et de développement. La deuxième section étudie l'impact d'une augmentation de la violence interne**,** propre à chaque pays mais aussi dans les autres pays du Sahel sur le niveau de dépenses sécuritaires (militaires et sécurité intérieure). La troisième section teste l'effet d'éviction à partir de l'évolution des dépenses sécuritaires et de développement entre leurs dotations initiales et leurs ordonnancements et ainsi met en lumière l'impact de la violence sur la difficulté de la programmation budgétaire.

2 L'impact d'une augmentation des dépenses sécuritaires sur les dépenses de développement

Comme souligné en détail par la revue de littérature sur le sujet (cf. partie 1) et rappelé dans la partie 3, le faible nombre de travaux sur cette question au Sahel et l'absence d'une mesure précise de l'effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité sur une période couvrant la crise actuelle constitue la motivation de cette étude. Seul le rapport de 2016 de la Commission Economique pour l'Afrique (United Nations, 2016) illustre cette question appliquée au cas sahélien, de manière descriptive, au travers d'informations relatives aux seules dépenses militaires. Le rapport note que la situation au Sahel est caractérisée par *« une augmentation marquante des activités et des dépenses de sécurité dans tous les pays du Sahel touchés par les conflits armés et l'insécurité ».*

A l'instar de Blomberg et al. (2004), Kollias et Paleologou (2011), Ali (2011) et Coutts et al. (2019), le modèle VAR (vecteur autoregression) (et notamment sa version en panel) semble le mieux adapté ici du fait de l'interdépendance des variables du système et de la nécessité de prendre en compte leur dynamique tout en conservant une modélisation parcimonieuse du fait du faible nombre d'observations disponibles pour l'étude (55 observations). Ce modèle est également approprié en l'absence de fondements théoriques clairs permettant de dégager la forme structurelle du modèle. De plus, ce type de modèle reste performant même en l'absence de délimitation claire entre variables endogènes et exogènes.

On estime tout d'abord un modèle en VAR (1) en panel de la forme suivante[93] :

$$\begin{bmatrix} Dépenses\ de\ développement\ _{it} \\ Dépenses\ militaires\ et\ de\ sécurité_{it} \end{bmatrix} = a_0 + A_1 \begin{bmatrix} Dépenses\ de\ développement_{it-1} \\ Dépenses\ militaires\ et\ de\ sécurité_{it-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{1i,t} \\ \varepsilon_{2i,t} \end{bmatrix} (1)$$

[93] Il est important de noter que les résultats issus des différents modèles VAR testés dans ce rapport sont robustes aux modifications de l'ordre d'introduction des variables.

Le nombre de retards est fixé à l'unité (une année) compte tenu de la faible profondeur temporelle des données disponibles.[94] On utilise les données d'ordonnancement entre 2008 et 2018 pour les pays du G5 Sahel (Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie, Niger).

Les dépenses publiques de développement totales (tous secteurs confondus) sont nommées ***DPS***.

Les dépenses sécuritaires (militaires et sécurité intérieure) sont nommées ***DSI***. Elles incluent celles des ministères de la défense et de la sécurité intérieure mais également celles d'autres ministères.

Les variables sont en logarithme. Dans un panel dynamique, l'estimateur à effets fixes n'est pas robuste parce que les effets fixes sont corrélés avec les régresseurs à cause de l'introduction des retards des variables dépendantes, nous utilisons donc ici la méthode des écarts orthogonaux (la procédure de Helmert). Enfin, afin de contrôler pour les effets fixes temporels communs à l'ensemble du Sahel, la moyenne transversale est soustraite à chaque variable avant l'estimation.

Pour nous assurer de la stationnarité des variables du modèle nous avons recours à deux tests de racine unitaire en panel : le test de Levin-Lin-Chu (le plus usuel) et le test de Harris-Tzavalis, plus approprié lorsque la profondeur temporelle du panel est faible[95]. Les statistiques *t* de Levin-Lin-Chu sont significatives aux niveaux usuels. Par conséquent, nous rejetons l'hypothèse nulle et concluons que la série est stationnaire, résultat confirmé par le test de Harris-Tzavalis. Le modèle VAR avec les variables en niveau est donc approprié dans ce cadre.

Tableau 22 : Tests de racine unitaire

	Levin-Lin-Chu		Harris-Tzavalis	
	Statistique	P-value	Statistique	P-value
DPS	-11.9437	0.0000	-2.0798	0.0188
DSI	0.5898	0.0790	0.5708	0.0571

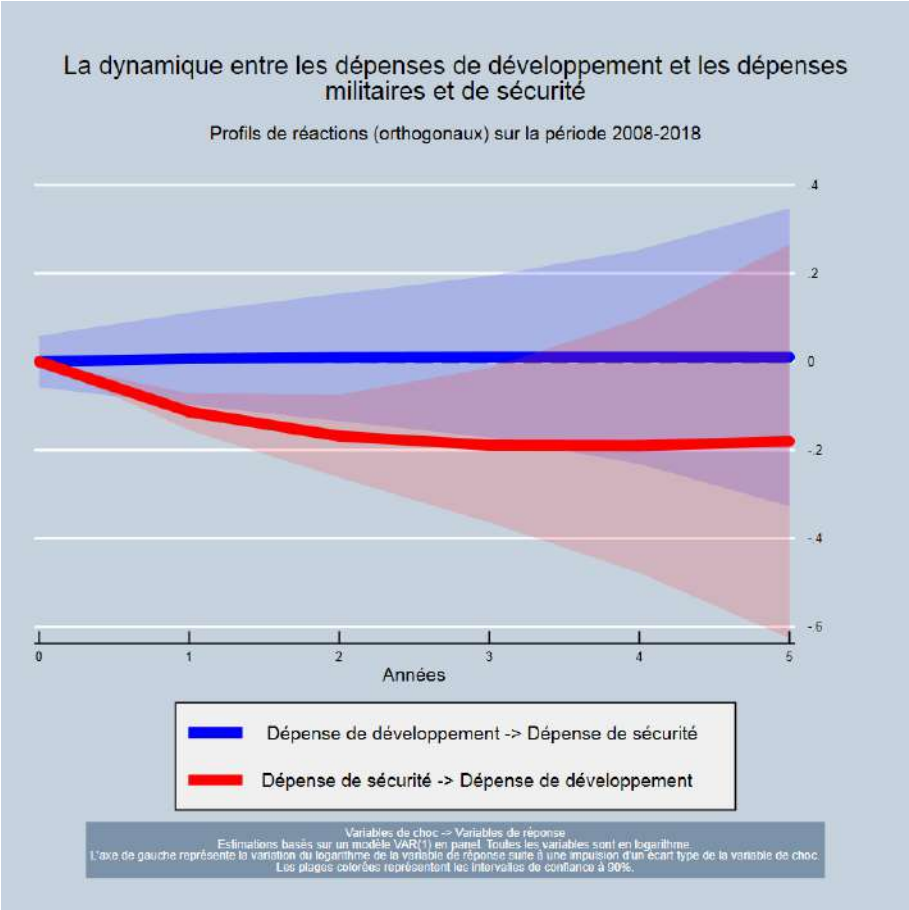
Les résultats de l'estimation du modèle 1 sont présentés dans le graphique ci-dessous présentant les profils de réactions issus du modèle simulés sur les cinq années suivant l'apparition d'un choc aussi bien en termes de dépenses militaires et de sécurité intérieure que de développement. L'axe de gauche représente la variation du logarithme de la variable de réponse suite à une impulsion d'un écart type de la variable de choc[96]. Autrement dit, dans ce cadre, la courbe rouge représente la variation du logarithme des dépenses de développement une variation (un choc) des dépenses militaires et de sécurité intérieure équivalente à un écart type en t=0. Cet impact est alors estimé sur une période de 5 années, t=1, …, 5. Les plages colorées représentent les intervalles de confiance à 90%. Les dépenses miliaires et de sécurité ont un impact significatif et négatif sur les dépenses de développement et dont les effets se font ressentir bien au-delà de l'année du choc. En effet, jusqu'à 40% des variations observées des dépenses de développement sont expliquées par les variations des dépenses de sécurité.

[94] Les retards 1 à 3 de chaque variable sont utilisés pour contrôler de l'endogénéité (à la manière des modèles GMM).

[95] La moyenne transversale est également soustraite à chaque variable pour chaque test afin d'atténuer les effets de la corrélation transversale.

[96] Les profils de réaction complet des différents modèles estimés dans cette section sont rapportés en annexe.

Graphique 307 : Profils de réaction issus du modèle 1



Ce résultat est confirmé par le test de causalité de Granger en panel[97] (Tableau 23). Les dépenses militaires et de sécurité intérieure *causent* les dépenses publiques au sens de Granger alors que l'inverse n'est pas vrai. Les dépenses de développement ne causent pas les dépenses militaires et de sécurité intérieure au sens de Granger. La mise en évidence de cette relation causale unidirectionnelle entre les dépenses militaires et de sécurité intérieure et les dépenses de développement fournit des éléments de réflexion propices à une meilleure compréhension des phénomènes économiques au Sahel.

Tableau 23 : Test de causalité de Granger en panel

Equation \ Variable	chi2	Degrés de liberté	Prob > chi2
DPS			
DSI	17.017	1	0.000
DSI			
DPS	0.012	1	0.914

Deux facteurs importants absents du modèle (1) peuvent expliquer ce résultat, à savoir l'aide au développement et l'évolution globale du budget. Comme suggéré par la revue de littérature de la partie 1, l'un comme l'autre peuvent influencer aussi bien le niveau de dépenses de développement que la violence elle-même (Guillaumont Jeanneney et *al.*, 2016).

[97] Le test de causalité de Granger est un test d'hypothèse statistique permettant de déterminer si une série temporelle est utile pour en prévoir une autre.

Tout d'abord, l'aide au développement, en cas de forte augmentation du budget de la sécurité, pourrait servir d'amortisseur en finançant directement ou indirectement une partie des dépenses de développement.

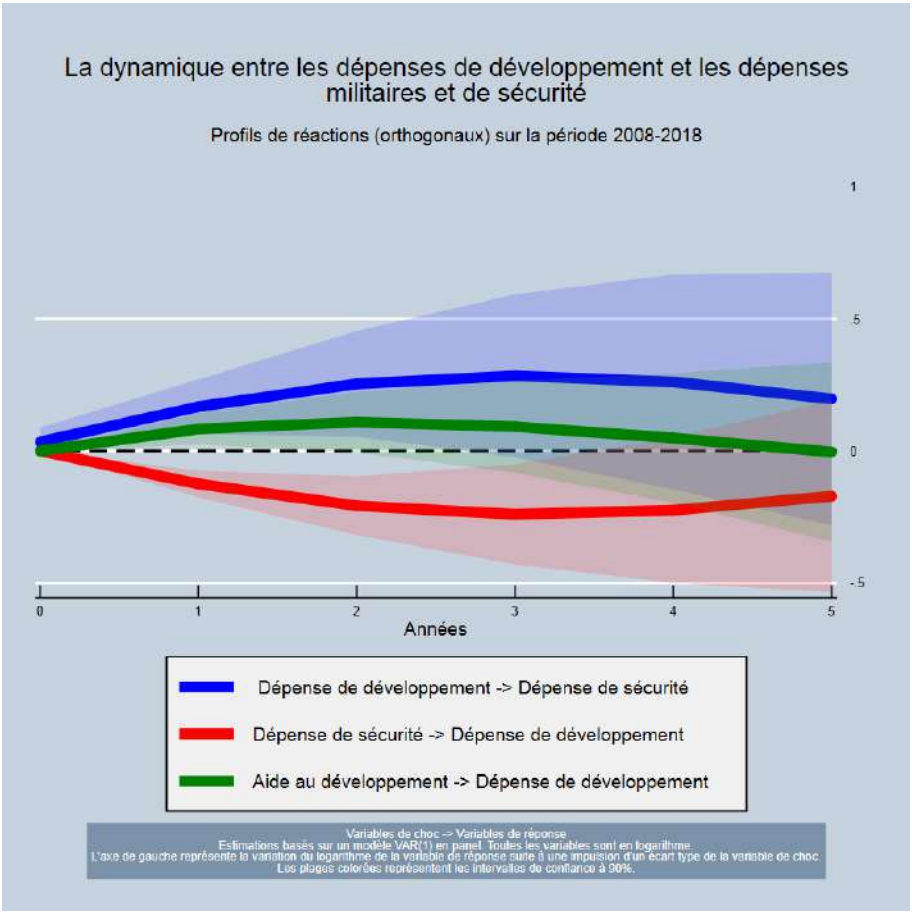
Nous estimons alors le modèle (2) suivant :

$$\begin{bmatrix} Dépenses\ de\ développement_{it} \\ Dépenses\ militaires\ et\ de\ sécurité_{it} \\ Aide\ au\ développement_{it} \end{bmatrix} = a_0 + A_1 \begin{bmatrix} Dépenses\ de\ développement_{it-1} \\ Dépenses\ militaires\ et\ de\ sécurité_{it-1} \\ Aide\ au\ développement_{it-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{1i,t} \\ \varepsilon_{2i,t} \\ \varepsilon_{3i,t} \end{bmatrix} \quad (2)$$

Nous utilisons ici le total des déboursements nets d'aide issu des données du CAD en dollars constant, *ODA*[98].

Comme pour le modèle (1), les dépenses de sécurité conservent un impact significatif sur les dépenses de développement. De même, on observe dans le Graphique 308 un impact significatif de l'aide au développement sur les dépenses de développement.

Graphique 308 : Profils de réaction issus du modèle 2



Néanmoins, une fois contrôlé pour l'aide au développement, la relation entre dépenses de développement et dépenses sécuritaires se modifie et l'on observe un effet faible mais significatif des

[98] La série d'aide au développement est également stationnaire en niveau selon les tests de racine unitaire de Levin-Lin-Chu (le plus usuel) et le test de Harris-Tzavalis.

dépenses de développement sur les dépenses sécuritaires. Lorsque les dépenses de développement augmentent les dépenses sécuritaires augmentent également.

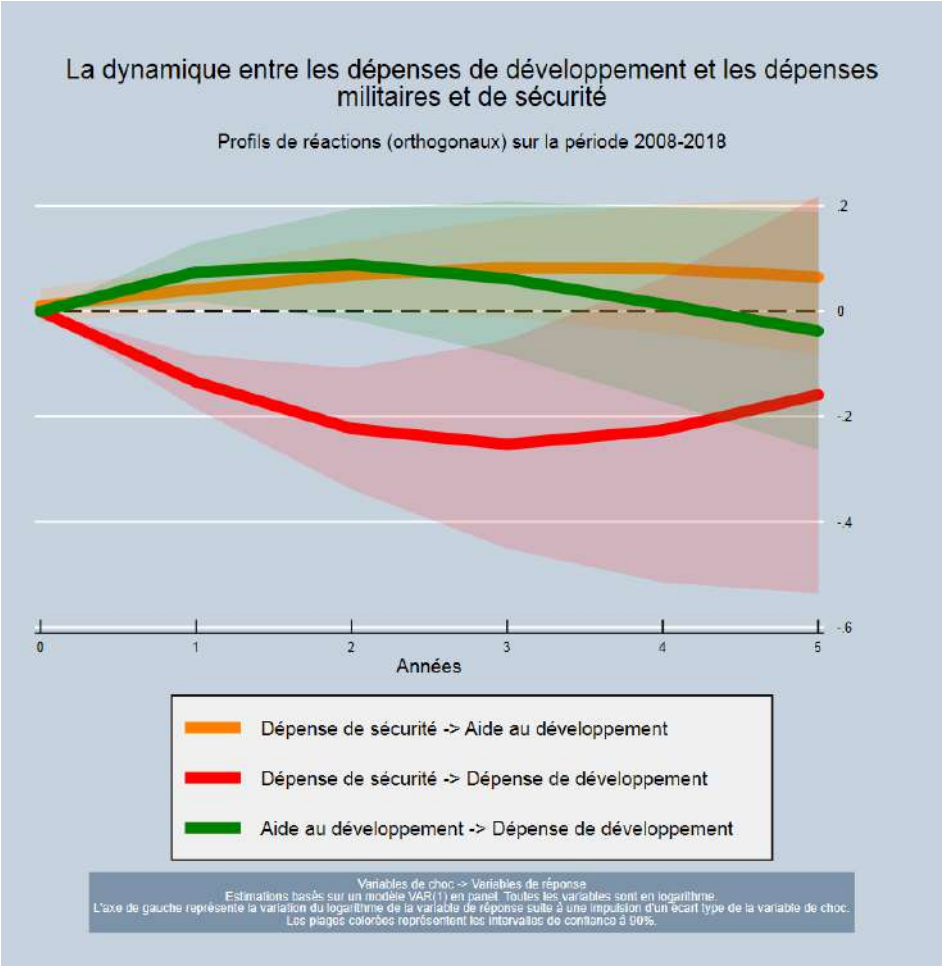
Cet effet contre-intuitif est vraisemblablement causé par une augmentation de l'aide au développement plus que par un effet direct des dépenses de sécurité sur les dépenses sociales. En effet, quand un événement emblématique amène une montée des troubles, la communauté internationale se mobilise pour aider à « soulager » le pays de la pression des violences, notamment par des programmes de développement, parfois massifs (cf. les 800 projets de développement prévus dans le cadre de l'Alliance Sahel). Ainsi, une augmentation de la violence, forçant les pays à concentrer leurs efforts plus spécialement sur les dépenses de sécurité, implique une augmentation de l'aide internationale pour aider le pays en difficulté. Pour que cette hypothèse soit statistiquement validée par les données, il faut alors que les dépenses de sécurité causent l'aide au développement sans que l'inverse soit vrai. Le tableau suivant valide cette analyse.

Tableau 24 : Test de causalité de Granger en panel

Equation \ Variable	chi2	Degrés de liberté	Prob > chi2
DPS			
DSI	27.316	1	0.000
ODA	5.544	1	0.019
DSI			
DPS	6.156	1	0.013
ODA	1.751	1	0.186
ODA			
DPS	2.130	1	0.144
DSI	3.478	1	0.062

Une augmentation des dépenses de sécurité a donc deux effets très distincts sur les dépenses de développement. Le premier est direct et représente l'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité au sein d'un budget donné. Le second est indirect est passe par une augmentation de l'aide au développement. La mobilisation de la communauté internationale face à la pression à laquelle font face les gouvernements des pays du Sahel implique un accroissement de l'aide au développement. Cette augmentation de l'aide permet alors en retour de dégager une marge budgétaire suffisante pour favoriser les dépenses de développement. Ces interactions complexes sont résumées par le Graphique 309 ci-dessous.

Graphique 309 : Profils de réaction issus du modèle 2



Les différents modèles testés dans cette première partie confirment qu'il existe bien une relation inverse entre les dépenses publiques de développement et les dépenses militaires et de sécurité intérieure. Lorsque les secondes augmentent, les premières diminuent durablement. Ainsi, on observe une réduction significative aussi bien du niveau des dépenses de développement que de leur part dans le budget exécuté jusqu'à trois années après le choc de dépenses militaires et de sécurité intérieure, ce qui semble indiquer l'existence d'un effet d'éviction. La partie suivante s'intéresse dès lors à la probabilité d'apparition de ce choc de dépenses sécuritaires, notamment en réponse aux poussées de violence dans la région Sahélienne.

3 L'impact d'une augmentation de la violence interne et dans le reste du Sahel sur le niveau de dépenses sécuritaires

Un aspect très important pour comprendre la dynamique entre dépenses de développement et les dépenses sécuritaires illustré dans le point 1) consiste à déterminer dans quelle mesure un choc de dépenses sécuritaires est lui-même causé par un accroissement de la violence interne et sur l'ensemble du territoire sahélien. Comme souligné par la revue de littérature sur le sujet (cf. partie 1) et rappelé dans la partie 3, de manière quasi-consensuelle, une large part des études montre que les conflits et attaques terroristes tendent à augmenter les dépenses militaires (Phillips, 2015, Muhammad et Muhammad, 2011, Feridun et Shahbaz, 2010, Gupta et al. 2002, 2004 ; Collier et Hoeffler, 2002. Diop, 2019 ; FMI, 2019). Néanmoins, il existe peu d'indice de leur efficacité pour prévenir de futures poussées

de violence (Muhammad and Muhammad, 2011, pour le Pakistan et Feridun et Shahbaz, 2010, pour la Turquie).

Afin d'étudier cette relation dans le cadre du Sahel, on estime le modèle VAR (1) suivant :

$$\begin{bmatrix} Dépenses\ de\ développement_{it} \\ Dépenses\ militaires\ et\ de\ sécurité_{it} \\ Violence\ interne_{it} \\ Violence\ dans\ la\ région\ du\ Sahel_{it} \end{bmatrix} = a_0 + A_1 \begin{bmatrix} Dépenses\ de\ développement_{it-1} \\ Dépenses\ militaires\ et\ de\ sécurité_{it-1} \\ Violence\ interne_{it} \\ Violence\ dans\ la\ région\ du\ Sahel_{it-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{1i,t} \\ \varepsilon_{2i,t} \\ \varepsilon_{3i,t} \\ \varepsilon_{4i,t} \end{bmatrix} (3)$$

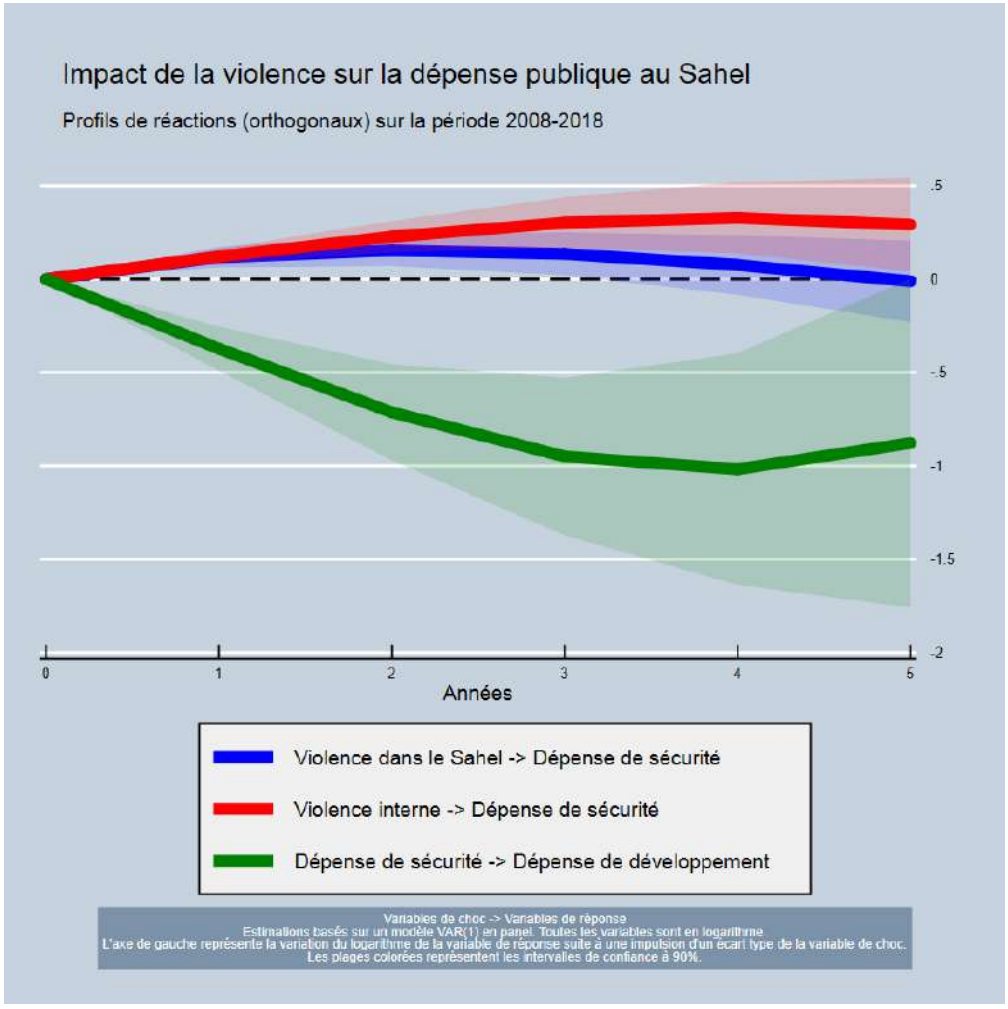
La violence est mesurée au travers du nombre de morts issu de la base ACLED (incluant aussi bien les émeutes, que le terrorisme ou les conflits armés) dans le pays *i* (variable nommée ***ACLED*** dans les graphiques en annexe) mais aussi dans la région du Sahel en excluant la violence interne, propre au pays *i* (variable nommée ***SACLED*** dans les graphiques en annexe). Les variables sont en logarithme.

L'analyse de l'impact de la violence sur l'évolution des dépenses est également appropriée dans le cadre du modèle VAR. En effet, il est difficile de déterminer a priori si la violence est endogène ou exogène à la composition ou la taille du budget de l'Etat aussi bien à court terme qu'à long terme. De même, la porosité des frontières et des dynamiques régionales communes peuvent également impliquer une certaine forme d'endogénéité entre la violence dans les autres pays du Sahel et la composition du budget dans le pays *i*[99].

Le Graphique 310 ci-dessous présente l'impact dans le temps d'une augmentation de la violence sur les dépenses publiques. Il semble, à l'instar ~~de~~ des résultats présenter précédemment, valider la thèse selon laquelle les dépenses de développement sont évincées par les dépenses sécuritaires lorsque le risque lié à la montée de la violence dans la région augmente, même si le ratio n'est pas d'un pour un. L'augmentation des dépenses sécuritaires a alors un impact négatif et durable sur le niveau des dépenses de développement dans les pays du G5 Sahel. Néanmoins, l'analyse de la variance tend à montrer que les chocs sécuritaires au Sahel expliquent une plus grande partie de la variation des dépenses sécuritaires du pays *i* (jusqu'à 18%) alors que les violences internes n'en expliquent que 5%. Ce résultat met en lumière un élément très important de la dynamique complexe liée aux variations de la violence au Sahel. Un accroissement des troubles dans un pays donné impacte directement la composition des finances publiques de ce pays mais également celle de ses voisins régionaux. Ainsi, la prise en compte du facteur régional est fondamentale pour appréhender les arbitrages budgétaires réalisés par les pays du G5.

[99] Il est important de remarquer ici qu'en présence d'effets régionaux, une approche contrôlant pour la possible autocorrélation spatiale du terme d'erreur produirait des résultats potentiellement plus précis. Cependant, ces approches nécessitent davantage de données pour éviter les problèmes de convergence du modèle. Le faible nombre d'observations disponibles nous a conduit à privilégier une modélisation ne prenant pas directement en compte ces effets spatiaux sur le terme d'erreur. L'effet d'éviction restant robuste à l'introduction des variables au niveau des autres pays Sahéliens, nous n'anticipons pas que cette correction des termes d'erreur modifierait les conclusions du rapport.

Graphique 310 : Profils de réaction issus du modèle 3



Comme détaillé plus haut, le modèle (3) prend en compte le nombre total de morts issus de la base ACLED sans différentier entres les différents types de violence. Néanmoins, il est probable que ceux-ci n'ont pas le même impact sur la variation des dépenses militaires et de sécurité intérieure. C'est notamment le cas du terrorisme qui représente un risque majeur pour la stabilité des pays du Sahel. En effet, du fait de la porosité des frontières et des difficultés auxquelles font face les États qui la composent, la région du Sahel est devenue depuis plusieurs années une zone d'instabilité et d'insécurité marquée par le terrorisme transnational religieux et la prolifération d'actions de groupes insurrectionnels armés qui tentent d'y étendre leur influence. De plus, l'impact sur l'opinion publique internationale de cette forme de violence particulière est potentiellement plus important.

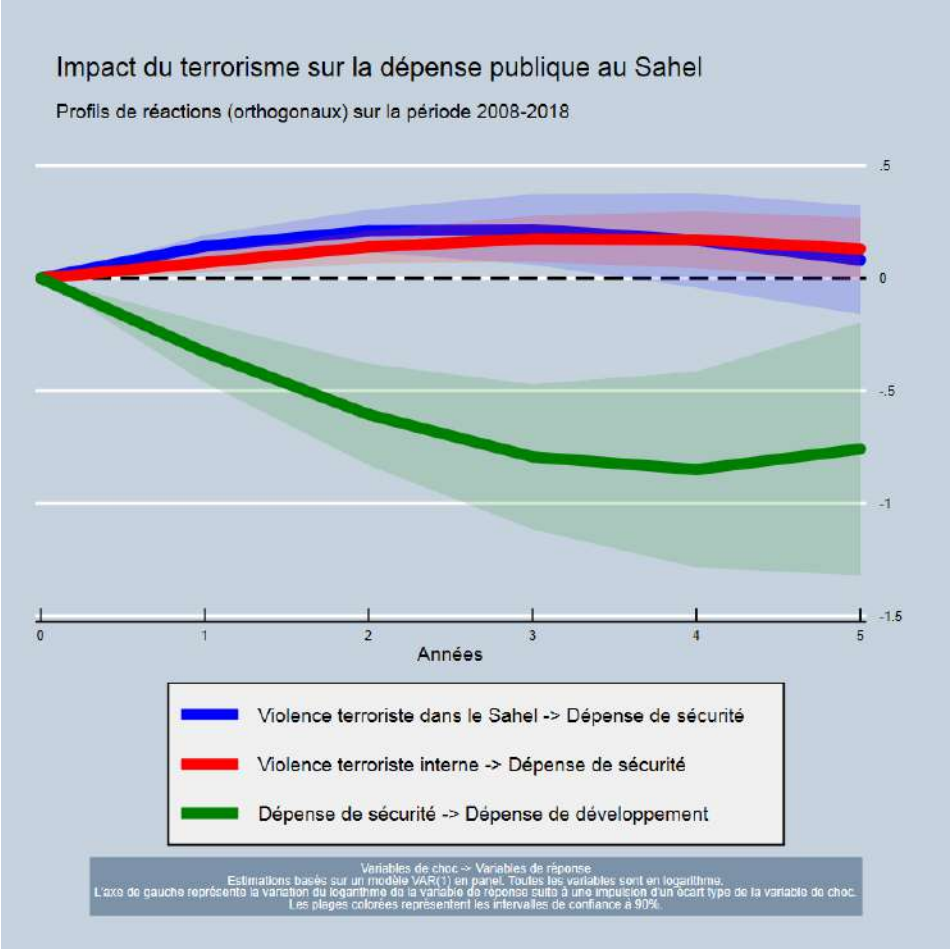
Le modèle (4) s'intéresse alors à l'impact spécifique du terrorisme sur l'évolution des budgets des pays du Sahel en prenant en compte non plus la violence dans son ensemble mais uniquement le nombre de mort du au terrorisme interne (nommé ***ACLED_ter*** dans les graphiques en annexe) et dans l'ensemble de la région (***SACLED_ter***).[100]

[100] La base ACLED ne faisant pas spécifiquement référence au terrorisme nous avons sélectionné dans cette nouvelle classification les morts consécutifs aux attentats à la bombe ainsi que de manière générale la violence envers les civils.

$$\begin{bmatrix} Dépenses\ de\ développement_{it} \\ Dépenses\ militaires\ et\ de\ sécurité_{it} \\ Terrorisme\ interne_{it} \\ Terrorisme\ dans\ le\ Sahel_{it} \end{bmatrix} = a_0 + A_1 \begin{bmatrix} Dépenses\ de\ développement_{it-1} \\ Dépenses\ militaires\ et\ de\ sécurité_{it-1} \\ Terrorisme\ interne_{it} \\ Terrorisme\ dans\ le\ Sahel_{it-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{1i,t} \\ \varepsilon_{2i,t} \\ \varepsilon_{3i,t} \\ \varepsilon_{4i,t} \end{bmatrix} (4)$$

Les résultats de cette estimation sont représentés dans le Graphique 311. De manière remarquable, les profils de réaction sont extrêmement similaires à ceux obtenus au travers du modèle (3). On peut cependant noter que les effets présentés ici semblent significatifs sur la quasi-totalité de la période. Ceci semble indiquer que l'impact du terrorisme sur les budgets des pays du Sahel et notamment sur l'arbitrage entre dépense de sécurité et dépenses de développement se fait sentir plusieurs années après le choc initial.

Graphique 311 : Profils de réaction issus du modèle 4

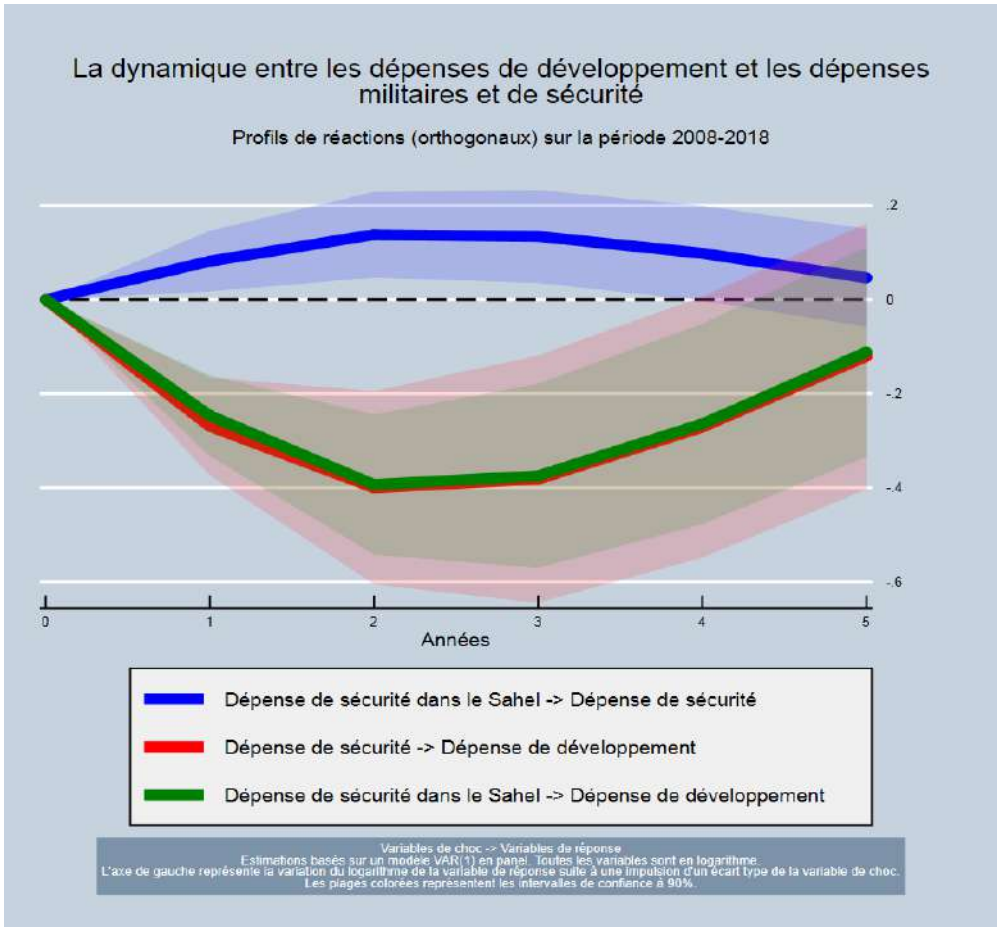


En considérant le Graphique 310 et le Graphique 311, il est également important de noter que la violence et notamment le terrorisme dans les autres pays du G5 a un impact important sur l'évolution de la dépense dans le pays *i*. Ainsi si la réaction à la situation sécuritaire de l'ensemble de la zone sahélienne peut être observée via l'accroissement de la violence, il est vraisemblable que les dépenses de sécurité des différents pays de la zone soient corrélées et qu'une augmentation de la violence dans le pays *i* entraine un accroissement de son budget lié à la sécurité mais aussi, en réponse, un accroissement de ce même poste budgétaire dans le pays *j*.

Le modèle (5) teste cette hypothèse en introduisant de manière séparée le logarithme de la somme des dépenses militaires et de sécurité intérieure des quatre autres pays de la région du Sahel.

$$\begin{bmatrix} Dépenses\ de\ développement_{it} \\ Dépenses\ militaires\ et\ de\ sécurité_{it} \\ Dépenses\ de\ sécurité\ au\ Sahel_{it-1} \\ Violence\ dans\ la\ région\ du\ Sahel_{it} \end{bmatrix} = a_0 + A_1 \begin{bmatrix} Dépenses\ de\ développement_{it-1} \\ Dépenses\ militaires\ et\ de\ sécurité_{it-1} \\ Dépenses\ de\ sécurité\ au\ Sahel_{it-1} \\ Violence\ dans\ la\ région\ du\ Sahel_{it-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{1i,t} \\ \varepsilon_{2i,t} \\ \varepsilon_{3i,t} \\ \varepsilon_{4i,t} \end{bmatrix} \quad (5)$$

Graphique 312 : Profils de réaction issus du modèle 5



Comme l'indique la courbe bleue de la figure 6, un choc de dépenses militaires et de sécurité intérieure de la région implique une augmentation significative de ces mêmes dépenses au sein du pays *i*. Ce résultat semble fondamental pour comprendre les enjeux que représente la violence au Sahel et notamment sur le caractère intégré des pays de la zone. Analyser le contexte budgétaire des pays de la zone sans prendre en compte la dynamique de l'ensemble de la région ne permet pas de saisir les enjeux et l'ensemble des contraintes auxquels font face ces pays.

Comme nos analyses tendent à le montrer, la modélisation VAR, bien que parfaitement adaptée à l'analyse des volumes ordonnancés ne nous permet pas d'introduire, dans un même modèle, l'ensemble des variables nécessaires à l'étude de l'évolution du budget entre les dotations initiales et les ordonnancements. La partie suivante analyse les différences entre les budgets initiaux et les budgets ordonnancés selon une méthodologie distincte.

4 L'impact de la violence sur la difficulté de la programmation budgétaire ainsi que son interaction avec l'aide au développement reçue et le niveau de dépenses sécuritaires des autres pays du Sahel

Outre l'impact de moyen terme des chocs liés à la violence sur le niveau des dépenses de développement et de sécurité, leur influence se fait également ressentir sur la programmation budgétaire. Alors que l'augmentation de la violence interne ou au Sahel peut être difficile à prévoir, l'occurrence de ces chocs peut impliquer d'importants décalages entre le budget initial et le budget ordonnancé. Cette incertitude et instabilité des dépenses a des conséquences négatives sur la qualité de la dépense et la performance des politiques publiques.

Afin de tester les relations entre programmation budgétaire des dépenses de développement, augmentation des dépenses de sécurité et chocs sécuritaire, nous avons recours aux données de panel puis à une estimation en triple moindres carrés.

Nous estimons tout d'abord l'équation (6) en panel à effets fixes :

$$Ratio_DPS_{it} = \beta_1 Part_DSI_{it} + \beta_2 ODA_{it} + \beta_3 \Delta ODA_{it} + \beta_4 Depenses_ordonnancees_{it} + \gamma_i + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

Avec $Ratio_DPS_{it}$, la ratio des dépenses de développement ordonnancées sur les dépenses de développement programmées dans le budget initial ; $Part_DSI_{it}$, la part des dépenses militaires et de sécurité intérieure ordonnancées ou exécutées dans le budget total ordonnancées; ODA_{it}, le logarithme de l'aide publique au développement nette déboursée, ΔODA_{it}, le taux de croissance de l'aide entre *t* et *t-1* ; $Depenses_ordonnancees_{it}$, le logarithme du total des dépenses ordonnancées. La spécification inclus également des effets fixes pays, γ_i.

Les résultats de cette estimation sont présentés dans la colonne (1) du Tableau 25 plus bas. La relation entre le ratio des dépenses de développement exécutées sur les dépenses de développement initiales et la part des dépenses sécuritaires exécutées n'est pas significative.

La relation n'est pas non plus modifiée lorsque l'on introduit, selon l'équation (7), le logarithme du nombre de mort dans le pays ($ACLED_{it}$), dans le reste du Sahel ($SACLED_{it}$), ainsi que le logarithme des dépenses sécuritaires dans le reste du Sahel ($SDSI_{it}$). L'équation à estimer est alors la suivante :

$$Ratio_DPS_{it} = \beta_1 Part_DSI_{it} + \beta_2 ODA_{it} + \beta_3 \Delta ODA_{it} + \beta_4 Depenses_ordonnancees_{it} + \beta_5 ACLED_{it} + \beta_6 SACLED_{it} + \beta_7 SDSI_{it} + \gamma_i + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

On remarque également qu'une augmentation de l'aide publique au développement ainsi qu'une augmentation du budget général entraînent une augmentation de la dépense de développement entre le budget initial et le budget ordonnancé. Néanmoins, comme nous l'avons vu précédemment, cette relation semble endogène. En effet, ces évolutions budgétaires entre le budget initial et les dépenses ordonnancées sont vraisemblablement fonctions aussi bien des chocs sécuritaires que des variations du budget global. De même, les chocs sécuritaires n'impactent pas directement l'évolution du budget des secteurs de développement mais le font au travers de l'accroissement des dépenses sécuritaires. Ce résultat issu de la section précédente pourrait expliquer les résultats non significatifs des colonnes (1) et (2).

Afin de tester cette hypothèse dans le cadre de la programmation budgétaire, nous avons recours à un système d'équation et aux triples moindres carrés afin de modéliser directement l'impact des chocs sécuritaires sur les dépenses militaires et de sécurité intérieure avant de tester leur impact sur la programmation des dépenses de développement.

Le système est le suivant :

$$\begin{cases} Ratio_DPS_{it} = \beta_1 Part_DSI_{it} + \beta_2 ODA_{it} + \beta_3 \Delta ODA_{it} + \beta_4 Depenses_ordonnancees_{it_{it}} + \gamma_i + \varepsilon_{it} \\ Part_DSI_{it} = \beta_5 Depenses_ordonnancees_{it_{it}} + \beta_6 ACLED_{it} + \beta_7 SACLED_{it} + \beta_8 SDSI_{it} + \delta_i + \varepsilon_{it} \end{cases}$$
(8)

Les résultats sont présentés dans les colonnes (3) pour la part des dépenses militaires et de sécurité intérieure, et (4) pour le ratio des dépenses de développement. D'après la colonne (3) une augmentation de la violence dans le pays mais aussi dans le Sahel accompagnée d'un accroissement global des budgets militaires et de sécurité intérieure dans les autres pays du Sahel influence positivement la part des dépenses sécuritaires dans le budget ordonnancé. On remarque également qu'une augmentation du total du budget ordonnancé impacte négativement la part de la sécurité, ce qui semble indiquer que ces augmentations des dépenses sécuritaires sont contraintes par les évènements plus que par une véritable volonté programmatique, confirmant de ce fait les résultats de la partie précédente. Dès lors que l'on contrôle pour les facteurs influençant la part des dépenses militaires et de sécurité intérieure, la relation entre le ratio des dépenses de développement entre le budget initial et l'ordonnancement et la part des dépenses sécuritaires devient significative et très négative, comme indiqué dans la colonne (4). Dès lors une augmentation d'un point de pourcentage de la part des dépenses sécuritaires dans le budget ordonnancé réduit le ratio des dépenses de développement de 3.5 point de pourcentage. Ce résultat est conforme aux conclusions de la partie précédente et renforce l'idée selon laquelle les chocs sécuritaires au Sahel ont un impact non seulement à moyen terme sur l'évolution inter-temporelle du volume des dépenses de développement mais à court terme sur la programmation de cette dépense au sein d'un même cycle budgétaire.

Tableau 25 : Résultats d'estimation des équations (1), (2) et (3)

VARIABLES	(1) *Ratio_DPS*	(2) *Ratio_DPS*	(3) *Part_DSI*	(4) *Ratio_DPS*
Part_DSI	-1.035 (0.953)	1.054 (1.646)		-3.544** (1.467)
ODA	-0.010 (0.116)	-0.064 (0.125)		-0.058 (0.091)
ΔODA	0.099 (0.099)	0.198* (0.113)		0.197** (0.099)
Depenses_ordonnancees	0.062 (0.067)	0.195* (0.098)	-0.016** (0.006)	0.091* (0.051)
ACLED		-0.020 (0.019)	0.005*** (0.001)	
SACLED		0.004 (0.027)	0.004* (0.002)	
SDSI		-0.122* (0.067)	0.015*** (0.005)	
Constante	-0.210 (1.593)	-0.424 (2.042)	0.066 (0.100)	-0.409 (1.171)
Observations	55	55	55	55
R2	0.647	0.686	0.669	0.604

*Les écarts-types (robustes) sont entre parenthèses. Chaque équation inclue des effets fixes au niveau pays. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.*

Afin de nous assurer de la robustesse de notre modélisation et vérifier que les effets mis en avant jusqu'à lors ne reflètent pas uniquement des évolutions globales du cycle budgétaire entre sa programmation initiale et son ordonnancement, nous remplaçons la *part* des dépenses militaires et de sécurité intérieure exécutées dans le total des dépenses exécutées par le *ratio* entre ces dépenses (militaires et de sécurité intérieure) et celles du budget initial, à l'instar du ratio des dépenses de développement déjà présent dans le système d'équation[101]. Comme indiqué dans les colonnes (4) et (5), cette modification ne change pas les conclusions issues des estimations précédentes. Dans ce cadre, lorsque les dépenses sécuritaires ordonnancées sont supérieures d'un point de pourcentage à leur budgétisation initiale alors le ratio des dépenses de développement réalisées par rapport à leur budgétisation initiale diminue de 0,3 point de pourcentage.

Comme nous l'avons vu, le terrorisme impacte particulièrement la sécurité des populations des pays du G5 et représente une menace pour la stabilité économique et sociale du Sahel. Afin de cibler particulièrement l'impact de ce type de violence sur le processus de programmation budgétaire, nous remplaçons ACLED et SACLED par ACLED_ter et SACLED_ter dans le système d'équation (8). Les résultats issus de cette estimation sont rapportés dans les colonnes (1) et (2) du Tableau 26 (voir plus bas). Comme dans la partie précédente, les résultats restent sensiblement les mêmes que l'on considère le terrorisme plutôt que la violence dans son ensemble. Combinés, ces résultats semblent indiquer que c'est bien le terrorisme et la violence envers les populations civiles en particulier qui génèrent une large partie des effets d'éviction budgétaire mis en avant dans cette étude. Cela n'est pas surprenant, on peut imaginer que l'effet perçu est toujours beaucoup plus fort quand les pertes sont civiles plutôt que militaires ; la pression sociale augmente alors, ce qui contraint fortement le pouvoir politique à des décisions visuellement perceptibles.

Les quatre dernières colonnes du Tableau 26 présentent des robustesses supplémentaires en introduisant deux variables de contrôle additionnelles.

Les colonnes (3) et (4) présentent les résultats obtenus en contrôlant pour l'écart entre le budget initial total et son exécution (*Ratio dépenses totales*). Nous cherchons à nous assurer de la solidité de la relation causale entre l'évolution des dépenses militaires et de sécurité intérieure et de celles liées au développement. On observe qu'une variation positive du budget entre le budget initial et les dépenses ordonnancées impacte positivement le ratio des dépenses de développement mais n'est pas corrélé à la part des dépenses militaires et de sécurité intérieure, semblant indiquer que les ressources publiques sont redirigées vers les dépenses sécuritaires uniquement en cas de chocs sécuritaires et non pas uniquement lorsque le budget général augmente.

Enfin, les colonnes (5) et (6) visent à prendre en compte la possible inertie des budgets militaires et de sécurité intérieure en introduisant la part des dépenses sécuritaires en *t-1* sur le budget ordonnancé de *t-1*. Nous cherchons ici à vérifier que la relation que nous observons concerne bien un cycle budgétaire donné et n'est pas influencée par des décisions et évènements passés. Nos résultats confirment la validité des conclusions précédentes et c'est bien la part de dépenses sécuritaires en *t* et non pas en *t-1* qui influence négativement le ratio des dépenses de développement.

Il est enfin important de noter que l'ensemble des résultats présentés dans le Tableau 25 et le Tableau 26 semblent indiquer un rôle significatif de l'aide publique au développement sur l'exercice de programmation budgétaire des dépenses de développement. Lorsque l'aide publique au développement augmente d'une année à l'autre, le ratio des dépenses publiques augmente. Ainsi, une augmentation de l'aide publique au développement serait à même de compenser l'impact négatif de la violence dans les pays Sahéliens sur les dépenses de développement.

[101] On distingue donc « part DSI » et « ratio DSI »

Tableau 26 : Tests de robustesse, hypothèses supplémentaires

VARIABLES	(1) *Part_DSI*	(2) *Ratio_DPS*	(3) *Part_DSI*	(4) *Ratio_DPS*	(5) *Part_DSI*	(6) *Ratio_DPS*
Part_DSI		-3.379*		-2.228*		-3.766*
		(1.918)		(1.268)		(2.054)
ODA		-0.061		-0.014		-0.004
		(0.094)		(0.084)		(0.080)
ΔODA		0.173		0.159*		0.156*
		(0.106)		(0.091)		(0.081)
Depenses_ordonnancees	-0.020***	0.069	-0.018***	0.047	-0.018***	0.086*
	(0.008)	(0.056)	(0.007)	(0.046)	(0.006)	(0.049)
ACLED			0.005***		0.004***	
			(0.001)		(0.001)	
SACLED			0.004**		0.005***	
			(0.002)		(0.002)	
SDSI	0.021***		0.015**		0.004	
	(0.006)		(0.006)		(0.005)	
ACLED_ter	0.007*					
	(0.004)					
SACLED_ter	-0.001					
	(0.008)					
Ratio dépenses totales			0.015	0.357***		
			(0.011)	(0.101)		
L. Part_DSI					0.485***	1.169
					(0.116)	(2.047)
Constante	0.065	0.082	0.103	0.176	0.279***	-0.673
	(0.130)	(1.275)	(0.102)	(1.043)	(0.104)	(1.149)
Observations	55	55	55	55	50	50
R2	0.585	0.614	0.680	0.704	0.807	0.630

Les écarts-types (robustes) sont entre parenthèses. Chaque équation inclue des effets fixes au niveau pays.

**** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.*

Comme illustré dans les deux parties précédentes, un accroissement de la violence conduit à une augmentation de la part des dépenses sécuritaires dans le budget les Etats Sahéliens. Outre l'effet à moyen terme illustré plus haut, il s'agit ici d'un effet de court terme, intra-annuel, impliquant une réallocation des ressources entre les budgets initiaux et les budgets ordonnancés. Dès lors une augmentation de la part des dépenses sécuritaires entre le budget initial et le budget ordonnancé d'un point de pourcentage conduira à une baisse des dépenses de développement ordonnancées par rapport aux dépenses budgétées de trois points de pourcentage en moyenne.

5 Conclusion de la partie 4

Cette quatrième partie de l'étude des dépenses publiques des pays du G5 Sahel avait trois objectifs : 1) Etudier l'impact d'une augmentation des dépenses sécuritaires sur les dépenses de développement; 2) Mesurer l'impact d'une augmentation de la violence interne mais aussi dans le reste du Sahel sur le niveau de dépenses sécuritaires; 3) Etudier et mesurer l'impact de la violence sur la difficulté de la programmation budgétaire. Au travers de résultats issus de différentes méthodes les conclusions qui semblent émerger viennent confirmer les hypothèses émises dans la partie 3.

Premièrement, il apparait clairement qu'il existe un réel effet d'éviction entre les dépenses sécuritaires et les dépenses de développement des pays sahéliens. Lorsque les premières augmentent les dépenses de développement diminuent aussi bien en volume qu'en pourcentage du budget initial. Ainsi, selon nos estimations, une augmentation de la part des dépenses de sécurité entre le budget initial et le budget ordonnancé d'un point de pourcentage conduira à une baisse des dépenses de développement dans le budget ordonnancé par rapport aux dépenses budgétées de trois points de pourcentage en moyenne.

Deuxièmement, les dépenses militaires et de sécurité intérieure réagissent fortement à la situation sécuritaire du pays mais aussi de l'ensemble des pays du G5. Ainsi, une augmentation de la violence globale ou du terrorisme en particulier conduit les pays à augmenter leurs budgets liés à la sécurité et par corolaire à diminuer les budgets des secteurs de développement (surtout si l'APD compense en complétant la réponse à une montée de violence par des programmes de développement, ce qui est souvent le cas).

Troisièmement, la fluidité de la situation sécuritaire dans le Sahel rend difficile l'exercice de programmation budgétaire et l'on observe aussi bien cet effet d'éviction sur le moyen terme lors des années suivants le choc de sécurité qu'à l'intérieur du cycle budgétaire annuel lui-même. Ainsi, les chocs de sécurité influencent significativement les arbitrages intra-annuels entre dépenses de développement et dépenses sécuritaires. Cette incertitude et instabilité des dépenses a sans doute des conséquences négatives sur la qualité de la dépense et la performance des politiques publiques. Dans ce cadre, l'aide publique au développement joue un rôle majeur d'amortisseur de ces chocs sur le budget des Etats Sahéliens notamment lorsque celle-ci est capable de réagir de manière suffisamment rapide pour compenser l'impact négatif de la violence sur le niveau des dépenses de développement.

La cinquième et dernière partie de cette étude fait des recommandations sur la base des conclusions des parties 3 et 4 et suggère des actions pour leur mise en œuvre.

Cette analyse économétrique ainsi que l'analyse longitudinale précédente ont été présentées et discutées le 29 octobre 2020 lors d'un webinaire de travail réunissant la Chaire Sahel et le Secrétariat permanent du G5 Sahel. Il est apparu au cours de ce séminaire qu'un prolongement de cette étude pourrait prendre trois directions. Une première a trait à l'évaluation de la qualité des dépenses de sécurité, et notamment par leur capacité à faire diminuer l'insécurité. Une seconde en lien avec la précédente devrait mesurer l'impact socioéconomique de l'insécurité ; cette question est documentée par la littérature mais une perspective spécifiquement sahélienne serait utile. Ces deux premières questions permettraient d'analyser l'impact de la sécurité sur le développement. Enfin, une analyse approfondie de l'impact et des implications de l'insécurité sur l'endettement des pays membres du G5 Sahel paraît indispensable pour que les stratégies de financement du développement durable des pays de la sous-région prennent en compte et de façon cohérente toutes les dimensions du développement, y compris donc la sécurité.

Références de la partie 4

Ali, H.E. (2011) Military expenditures and human development: Guns and butter arguments revisited: A case study from Egypt. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 17(1) 1–19.

Blomberg S.B., Hess G.D. and Athanasios O. (2004), The macroeconomic consequences of terrorism. *Journal of Monetary Economics* 51: 1007–1032

Collier P. et Hoeffler A. (2002), Military Expenditure Threats, Aid, and Arms Races. Policy Research Working Paper 2927

Coutts A., Daoud A., Fakih A., Marrouch W. et Reinsberg B. (2019), Guns and butter? Military expenditure and health spending on the eve of the Arab Spring, *Defence and Peace Economics*, 30(2): 227-237

Diop, A.N. (2019), Vulnerability of Economies Facing Terrorism: Case of the Countries of the Sahel Belt. Journal of Economics and Development Studies, Vol. 7, No. 2, pp. 103-114

Feridun, M and Shahbaz, M. (2010), Fighting terrorism: are military measures effective? Empirical evidence from Turkey. *Defence and Peace Economics* 21(2) : 193-205.

FMI (2019), *Perspectives économiques régionales - l'Afrique subsaharienne*, Avril 2019

Guillaumont Jeanneney S. avec Angely C., Brachet A., Collier P., Garenne M., Guillaumont P., Joubert B., Laville C., de Melo J., Michailof S., Miribel B., Ray O. et Zongo T. (2016), *Allier sécurité et développement Plaidoyer pour le Sahel*, Volumes 1 et 2, Ferdi

Gupta S., Clements B., Bhattacharya R., et Chakravarti S. (2002), The Elusive Peace Dividend: How armed conflict and terrorism undermine economic performance. *Finance and development* 39 (4)

Gupta S., Clements B., Bhattacharya R., et Chakravarti S, (2004), Fiscal consequences of armed conflict and terrorism in low- and middle-income countries*. European Journal of Political Economy* 20: 403–421

Kollias C. et Paleologou S-M. (2011), Budgetary trade-offs between defence, education and social spending in Greece, *Applied Economics Letters*, 18(11): 1071-1075

Muhammad N. et Muhammad S. (2011). War on Terror: Do Military Measures Matter? Empirical Analysis of Post 9/11 Period in Pakistan. MPRA Paper No. 35635, posted 30

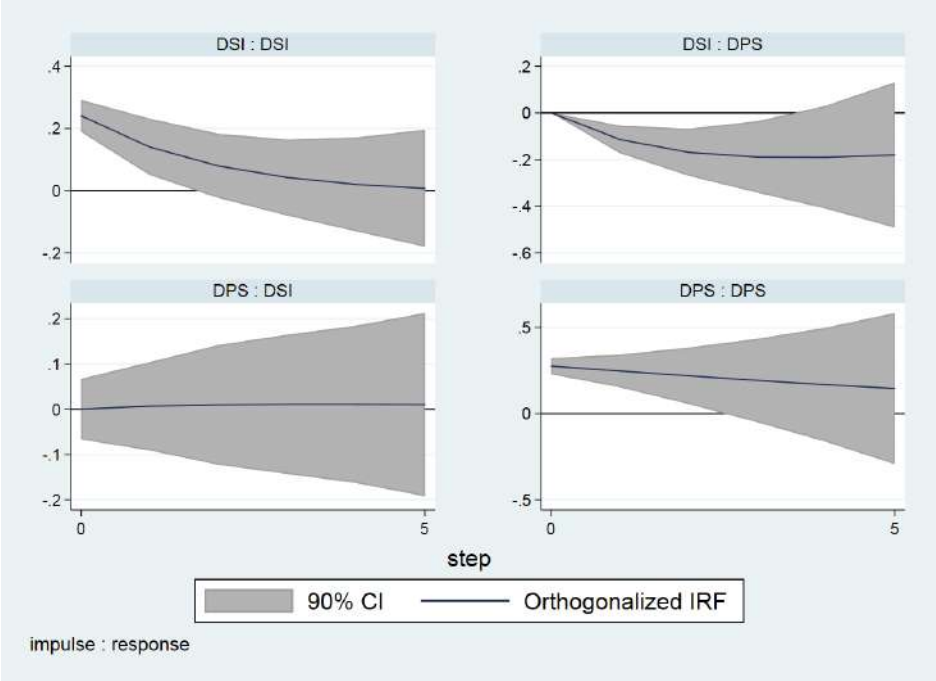
Ozsoy O. (2002), Budgetary Trade-Offs Between Defense, Education and Health Expenditures: The Case of Turkey, *Defence and Peace Economics* 13(2): 129-136

Phillips B. J. (2015), Civil war, spillover and neighbors' military spending. Conflict Management and Peace Science, Vol. 32(4) 425–442

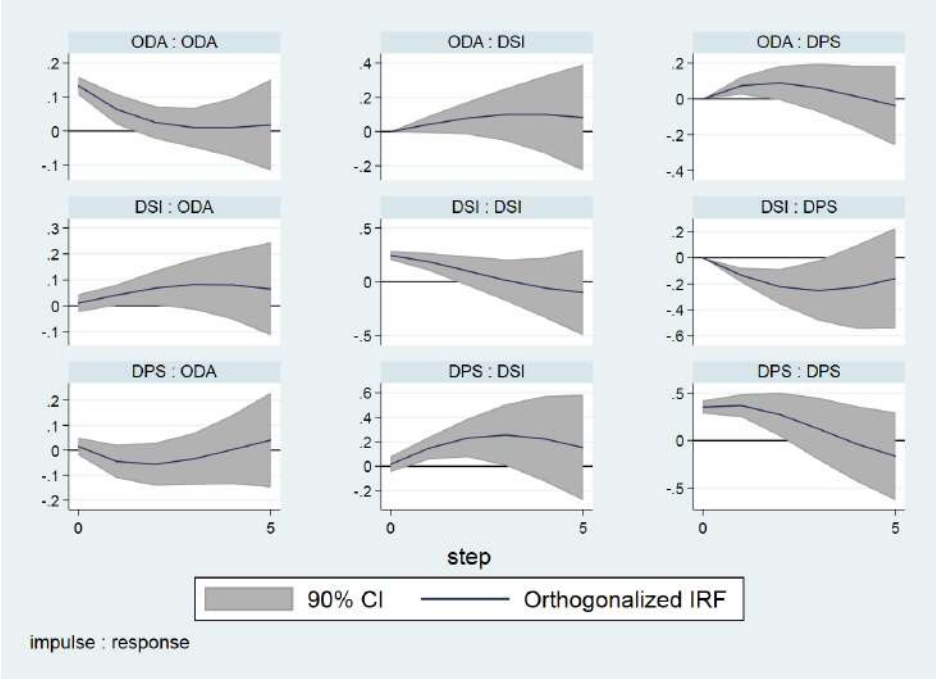
United Nations. Economic Commission for Africa (2016). ECA Sahel study: conflict in the Sahel region and the developmental consequences. Addis Ababa.

Annexes de la partie 4

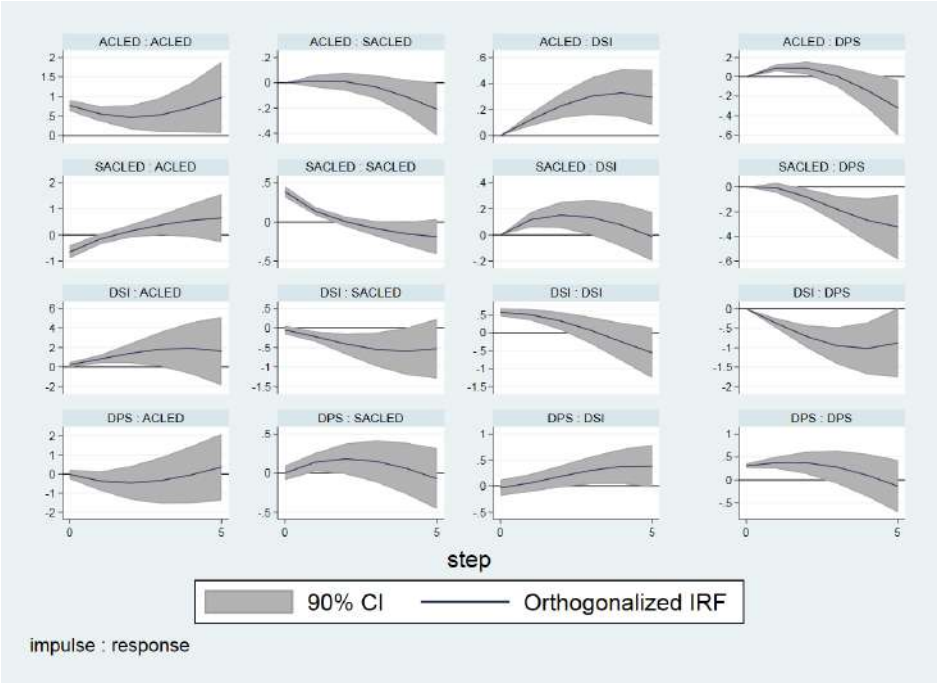
Graphique 313 : Profils de réaction issus du modèle 1



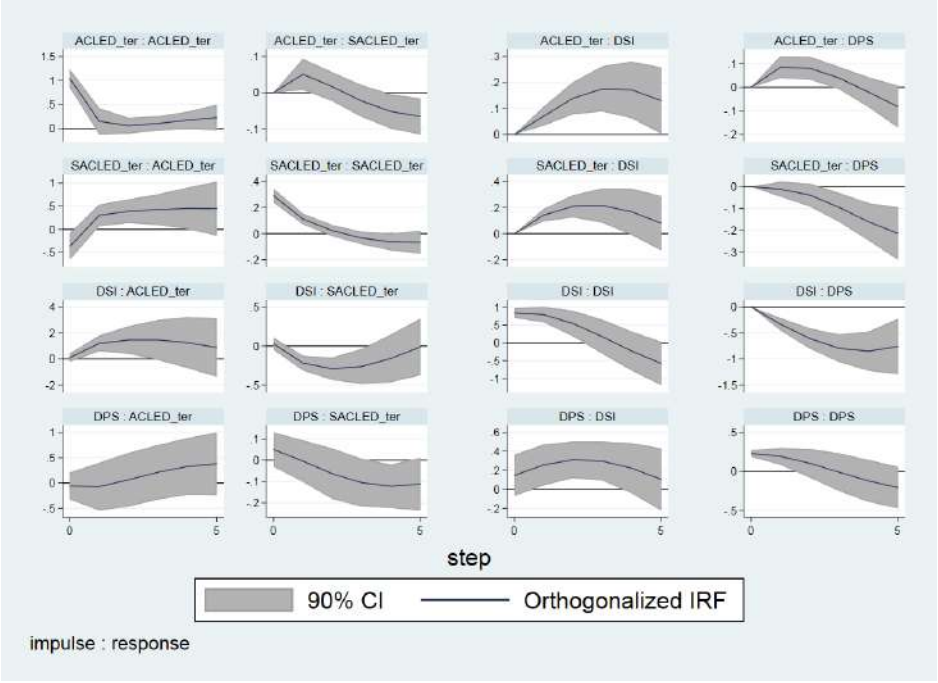
Graphique 314 : Profils de réaction issus du modèle 2



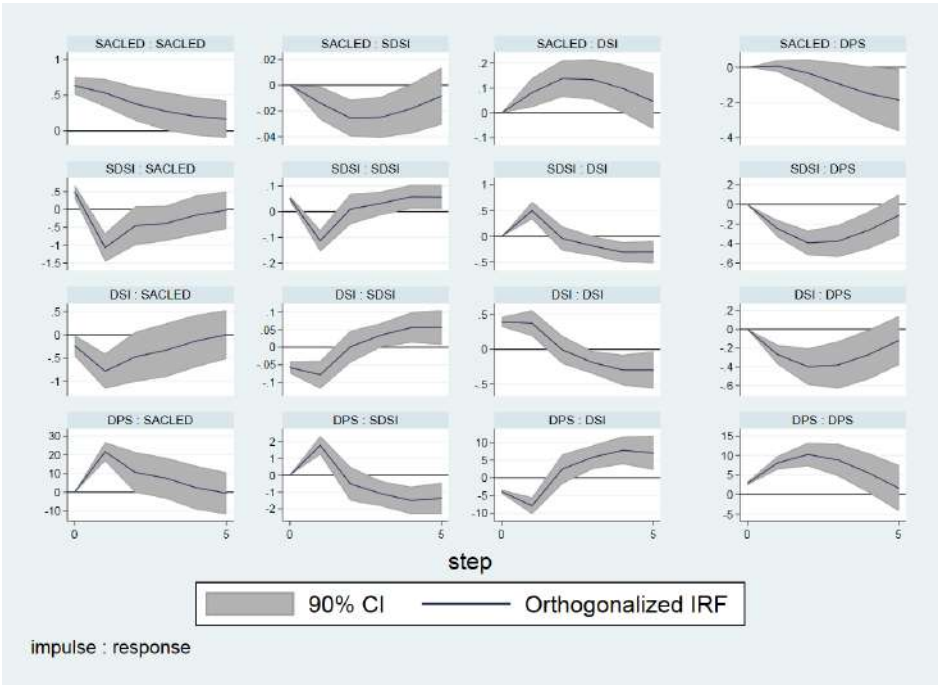
Graphique 315 : Profils de réaction issus du modèle 5



Graphique 316 : Profils de réaction issus du modèle 6



Graphique 317 : Profils de réaction issus du modèle 7



PARTIE 5

Recommandations et plan d'actions

La dernière phase de l'analyse des dépenses de sécurité et de leurs effets d'éviction sur les dépenses de développement dans les pays membres du G5 Sahel consiste en la formulation de recommandations sur la base des conclusions de l'étude assorties d'un plan d'actions pour la mise en œuvre de ces recommandations.

1 Recommandations

L'analyse qui a été menée à travers les différents rapports élaborés pour cette étude est basée sur des données collectées par la Chaire Sahel auprès des administrations locales. Comme il est précisé dans la section de l'analyse longitudinale (partie 3) consacrée à la méthodologie de l'étude, ces données ont été validées par les différents ministères d'origine et proviennent des bases de données officielles des gouvernements. Elles peuvent être qualifiées de fiables, d'autant qu'elles ont fait l'objet d'une vérification par un expert de finances publiques qui a conclu à leur exhaustivité et à leur cohérence par rapport aux canevas de travail pour tous les pays.

L'exercice de collecte a cependant été rendu parfois compliqué en raison de difficultés de différentes natures. Une première est d'ordre administratif : la mobilité des responsables ou des agents des services clés fragilise la capacité des administrations à maitriser des outils de collecte, et les lourdeurs administratives rendent certaines données difficilement accessibles en l'absence d'autorisations spécifiques des supérieurs hiérarchiques. Une seconde tient à l'indisponibilité d'une base exhaustive pour les statistiques budgétaires relatives aux secteurs (selon les lois de finances initiales, rectifiés ou de règlement) et l'inexistence d'archives fiables. En l'absence de données détaillées (en dehors du cas du Burkina Faso), les synthèses des données peuvent contenir des erreurs dont il est difficile d'apprécier l'ampleur. Une troisième vient des changements institutionnels (fusions ou scissions de ministère, rattachement d'autres missions) qui ont rendu difficile la production des données.

Ces observations amènent à constater un double besoin : i) pour les Etats, il s'agirait de disposer d'une base de données robuste offrant des statistiques fiables et accessibles pour les pays eux-mêmes et pour la région du G5 Sahel ; ii) pour le Secrétariat exécutif, il apparaît important de disposer de données en temps réel permettant de réaliser des analyses nécessaires à l'attention des décideurs de ses pays membres. Aussi l'étude recommande-t-elle de :

Recommandation 1. *Renforcer les capacités des Etats à disposer de bases de données fiables et accessibles pouvant faciliter la collecte et l'analyse des différentes catégories de dépenses publiques, que celles-ci soient financées sur ressources propres ou sur ressources extérieures.*

Recommandation 2. *Mettre en place un infocentre pour la sous-région, sous l'ancrage institutionnel du Secrétariat Exécutif du G5 Sahel, en vue d'une harmonisation et d'un fonctionnement régulier des systèmes nationaux de collecte des données, de la production de rapports périodiques et la comparaison des données entre pays.*

L'analyse longitudinale des données de sécurité et de développement collectées et l'analyse économétrique de la relation de l'impact de la violence au Sahel sur les dépenses publiques de développement ont validé l'hypothèse de l'existence d'un effet d'éviction des dépenses de développement par les dépenses de sécurité pour chaque pays membre du G5 Sahel. Lorsque les premières augmentent, les dépenses de développement diminuent aussi bien en volume qu'en pourcentage du budget initial. Ainsi, selon les estimations, une augmentation de la part des dépenses de sécurité entre le budget initial et le budget ordonnancé d'un point de pourcentage conduit à une baisse des dépenses de développement dans le budget ordonnancé par rapport aux dépenses budgétées de trois points de pourcentage en moyenne. Il apparait donc que les dépenses de sécurité doivent être traitées de manière à ce que leurs survenues ne soient pas source d'importants déséquilibres qui remettent en cause le développement ce qui rendrait davantage hypothétique le

retour à la paix. Il est également constaté que la fluidité de la situation sécuritaire dans le Sahel rend difficile l'exercice de programmation budgétaire et l'on observe aussi bien cet effet d'éviction sur le moyen terme lors des années suivants le choc de sécurité qu'à l'intérieur du cycle budgétaire annuel lui-même. Ainsi, les chocs de sécurité influencent significativement les arbitrages intra-annuels entre dépenses de développement et dépenses sécuritaires. Cette incertitude et instabilité des dépenses a sans doute des conséquences négatives sur la qualité de la dépense et la performance des politiques publiques. Dans ce cadre, l'aide publique au développement joue un rôle majeur d'amortisseur de ces chocs sur le budget des Etats Sahéliens notamment lorsque celle-ci est capable de réagir de manière suffisamment rapide pour compenser l'impact négatif de la violence sur le niveau des dépenses de développement. Aussi est-il recommandé de :

Recommandation 3. *Changer l'approche qui consiste à considérer les dépenses de sécurité comme des dépenses de souveraineté pour une approche qui considère la sécurité comme un prérequis et une composante du développement. Il devient par conséquent urgent, d'engager les autorités gouvernementales et leurs Partenaires Techniques et Financiers dans un dialogue, dont le but est d'éviter la poursuite de l'effet d'éviction des dépenses sociales et de développement pour sortir du piège de l'insécurité et de la pauvreté.*

Ce dialogue nécessaire commande, entre autres, de travailler à la consolidation des budgets à court terme, d'élaborer des plans de stabilisation à moyen terme, d'accorder plus de flexibilité dans les cibles des déficits budgétaires, de fournir, au-delà de la réduction de la dette, des financements suffisants et adaptés, et de renforcer la coopération sur la mobilisation des ressources domestiques et l'efficacité de la programmation budgétaire sur la base d'outils adéquats définis et acceptés par les Etats.

L'étude indique que les dépenses militaires et de sécurité intérieure réagissent fortement à la situation sécuritaire du pays mais aussi de l'ensemble des pays du G5. Ainsi, une augmentation de la violence globale ou du terrorisme en particulier conduit les pays à augmenter leurs budgets liés à la sécurité et par corolaire à diminuer les budgets des secteurs de développement. Dans ces conditions, il apparait nécessaire que la question des dépenses de sécurité soit gérée de manière holistique à la région du Sahel qui doit pour cela disposer de connaissances suffisantes sur l'ensemble des composantes de son développement, y compris la dimension sécuritaire. Il est également important que ces réflexions soient communiquées à l'endroit des partenaires des membres du G5 Sahel dont la pleine prise en considération des enjeux sécuritaires et de leurs implications est primordiale. Aussi l'étude recommande de :

Recommandation 4. *Renforcer la capacité de production de connaissances sur la sous-région et ses populations, basées sur des enquêtes de terrain, des analyses sociologiques et des expérimentations pour s'attaquer aux vrais problèmes. A cette fin, une plateforme de coordination sera établie sous l'égide du G5 Sahel pour partager les informations et établir une feuille de route sur la sécurité qui prendrait en compte la satisfaction des besoins de base des populations.*

Recommandation 5. *Inciter les pays du G5 Sahel, à une réflexion commune en matière sécuritaire dans le but de mener des actions communes, tout en gardant à l'esprit que la forte volatilité de la situation et la célérité de son traitement commande de décentraliser les centres de décision pour les rapprocher des populations en gardant holistique la réponse qui se doit d'intégrer la résilience des populations et des territoires.*

Recommandation 6. *Entreprendre une communication spécialisée à l'endroit des PTF afin de véhiculer la perception de la sécurité au Sahel, et des dépenses qui en découlent, comme un bien public autour duquel des investissements conséquents sont à consentir*.

Le plan d'actions présenté ci –après précise les activités nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations ainsi que les résultats recherchés et les acteurs de mise en œuvre.

Il reste entendu qu'il reviendra au Secrétariat exécutif du G5 Sahel de décliner la feuille de route pour la mise en œuvre opérationnelle des différentes actions.

2 Plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations

Action	Principales activités	Résultats attendus	Acteurs de mise en œuvre
Recommandation 1. Renforcer les capacités des états à disposer de bases de données fiables et accessibles pouvant faciliter la collecte et l'analyse des différentes catégories de dépenses publiques, que celles-ci soient financées sur ressources propres ou sur ressources extérieures	Identifier les chantiers en cours pour la construction / reconstruction des bases de données au sein des différents pays Apporter un appui en renforcement de capacités aux pays à travers une expertise à mobiliser	Les bases de données en construction/reconstruction au sein des différents pays et les besoins en renforcement de capacités sont connues Les capacités des pays sont renforcées avec un système de collecte harmonisé au niveau des pays du G5 Sahel Les bases de données sont régulièrement mises à jour et permettent d'alimenter l'infocentre régional	Le SE G5 Sahel Les représentants des Pays
Recommandation 2. Mettre en place un infocentre pour la sous-région, sous l'ancrage institutionnel du Secrétariat Exécutif du G5 Sahel, en vue d'une harmonisation et d'un fonctionnement régulier des systèmes nationaux de collecte des données	Rédiger le cahier de charge pour la mise en place de l'infocentre Mobiliser une expertise pour la conception, la mise en place de l'infocentre et la formation des utilisateurs Assurer le fonctionnement régulier de l'infocentre à travers un renforcement des capacités du SE du G5 Sahel	Le cahier de charges est disponible L'infocentre est conçu et mis en place, les utilisateurs formés et les Capacités du SE G5 Sahel renforcées. L'infocentre est fonctionnel et les données sont disponibles pour exploitation	Le SE G5 Sahel

Action	Principales activités	Résultats attendus	Acteurs de mise en œuvre
Recommandation 3. Changer l'approche qui consiste à considérer les dépenses de sécurité comme des dépenses de souveraineté pour une approche qui considère la sécurité comme un prérequis et une composante du développement	Organiser une conférence de haut niveau pour échanger sur la prise en compte de la dimension sécurité dans les composantes de développement	Les premiers responsables du G5 Sahel et la communauté des PTF parviennent à un consensus sur cette approche et des recommandations permettent de considérer de manière pratique cette approche	Le Président de la Conférence des Chefs d'Etat Le SE G5 Sahel L'alliance Sahel La Coalition pour le Sahel
Recommandation 4. Renforcer la capacité de production de connaissances sur la sous-région et ses populations, basées sur des enquêtes de terrain, des analyses sociologiques et des expérimentations pour s'attaquer aux vrais problèmes	Rédiger un cahier de charge pour le renforcement des capacités pour la production des connaissances y compris la mise en place d'un réseau de chercheurs ayant de solides connaissances sur la région du Sahel Identifier et contractualiser avec des centres et instituts spécialisés pour produire des études et des analyses sur des thèmes qui renforcent la qualité des politiques publiques tant nationales que régionales ainsi que la prise de décision Organiser des ateliers au profit des chercheurs et des différents acteurs du développement pour le partage de ces différentes productions	Le cahier de charge pour le renforcement des capacités de la production de connaissances est disponible Les modules de formation pour les ateliers sont disponibles Les ateliers sont tenus et les experts sahéliens sont mieux outillés pour la production des connaissances selon différents domaines	Le SE G5 Sahel Les experts et chercheurs ainsi que les Instituts de recherche

Action	Principales activités	Résultats attendus	Acteurs de mise en œuvre
Recommandation 5. Inciter les pays du G5 Sahel a une réflexion commune en matière sécuritaire dans le but de mener des actions communes tout en rapprochant les centres de décisions des populations en gardant holistique la réponse qui se doit d'intégrer la résilience des populations et des territoires	Restructurer la force du G5 Sahel pour en faire un outil unique jouissant d'un degré d'autonomie élevé et d'une forte capacité de mobilisation et d'emploi Examiner la question des tensions sociales liées aux dégâts causés par les catastrophes naturelles récurrentes Assurer la coordination des actions politiques, sécuritaires, humanitaires et de développement au niveau des localités	Le commandement et la coordination de la force G5 Sahel sont unifiés. Des mesures préventives et réactives permettant de diminuer la gravité des conséquences des catastrophes naturelles sont mises en place Des plans d'actions territoriaux, nationaux, transfrontaliers sont élaborés	Le Président de la Conférence des chefs d'état Président du CM, le SE G5 Sahel Président du CM, le SE G5 Sahel
Recommandation 6. Entreprendre une communication spécialisée à l'endroit des PTF afin de véhiculer la perception de la sécurité au sahel, et des dépenses qui en découlent, comme un bien public autour duquel des investissements conséquents sont à consentir	Elaborer un document de plaidoyer sur la notion de sécurité et des dépenses afférentes comme un bien public Organiser un dialogue entre les responsables du G5 Sahel et les PTF sur la prise en compte de la sécurité comme une composante du développement	Le document de plaidoyer est disponible La communication à travers des rencontres par groupe de PTF est réalisée et la notion de sécurité comme un bien public est internalisée et opérationnalisée.	Le SE G5 Sahel Le Président du Conseil des ministres

FERDI
CHAIRE SAHEL

Chaire Sahel
01 BP 3798
Ouagadougou 01
Burkina Faso
tél. : +226 54 75 44 88

mail : chaire-sahel@ferdi.fr