SEMINAIRE NATIONAL SUR LES DEPENSES RECURRENTES DES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT AU MALI

Bamako, 10-13 avril 1984

VOLUME I - RAPPORT DE SYNTHESE

Novembre 1984

SEMINAIRE NATIONAL
SUR LES DEPENSES RECURRENTES
DES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT
AU MALI

Bamako, 10-13 avril 1984

VOLUME I - RAPPORT DE SYNTHESE

Nouhoum SANKARE
Economiste

Les vues exprimées ici sont celles des participants au Séminaire, telles qu'interprétées par l'auteur. Elles n'engagent en rien la responsabilité du Ministère de l'Agriculture du Mali, du CILSS, du Club du Sahel ou de l'OCDE.

Club du Sahel
OCDE-OECD
2, rue André Pascal
75775 PARIS CEDEX 16

CILSS
B.P. 7049
OUAGADOUGOU
(Burkina Faso)

29708

REMERCIEMENTS

Le Séminaire National sur les Dépenses Récurrentes des Programmes de Développement au Mali, tenu à Bamako du 10 au 13 Avril 1984, à été organisé par une Commission Interministérielle d'Organisation présidée par le Ministère de l'Agriculture.

Y ont participé à ce séminaire :

- 86 cadres nationaux ;
- les représentants des Sécretariats du Comité Permanent de lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) et du Club du Sahel,
- ainsi que les délégués des missions locales ou agences d'aide suivantes : Agence Canadienne pour le Développement International (A.C.D.I), Banque Mondiale, Caisse Centrale de Coopération Economique (C.C.C.E.), Commission des Communautés Economiques Européennes (C.C.E.), Fonds d'Aide et de Coopération (F.A.C), Fonds Européen de Développement (F.E.D), Fond Monétaire International (F.M.I.), Pays-Bas, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (F.A.O.), Programme des Nations Unies pour le Développement (P.N.UD.), République Populaire de Chine, United Stades Agency for International Development (U.S.A.I.D),

En outre, l'USAID a apporté son soutien financier à l'organisation du séminaire tandis que le Club du Sahel a accepté d'assurer l'impression et la diffusion de cet ouvrage.

Ce faisant, tous ont contribué à faire de ce Séminaire un véritable succès. Qu'ils en soient vivement remerciés !

SOMMAIRE

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHES

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS UTILISES

A.P.E	: Association des Parents d'Elèves
C.A.C	: Centre d'Animation et de Contrôle Coopératifs
C.A.A	: Caisse Autonome d'Amortissement
C.E.A.O	: Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest
C.I.L.S.S	: Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
C.M.D.T	: Compagnie Malienne de Developpement des Textiles
D.N.T.P	: Direction Nationale des Travaux Publics
E.C.I.B.E.V	: Etablissement de Crédit et d'Investissement Betail-Viande
F.M.I	: Fonds Monétaire International
K.B.K	: Projet Kita - Bafoulabé - Kéniéba
O.C.D.E	: Organisation de Coopération et de Developpement Economiques
O.M.M	: Opération Mils Mopti
O.M.P	: Office Malien de Pharmacie
O.N.T	: Office National des Transports
O.PAM	: Office des Produits Agricoles du Mali
O.R.M	: Opération Riz Mopti
P.S.R	: Projet Santé Rurale
U.M.O.A	: Union Monétaire Ouest-Africaine
S.C.A.E.R	: Société de Crédit Agricole et d'Equipement Rural
U.S.A.I.D	: United States Agency for International Developpement

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

En Janvier 1982, se tenait à Ouagadougou (BURKINA.FASO), sous l'égide du Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (C.I.L.S.S.) et du Club du Sahel, un colloque sur les Dépenses Récurrentes des Programmes de Développement au Sahel .

De ce colloque est sorti un constat, constat qui révèle dans toute sa dimension la problématique des dépenses récurrentes : les pays du Sahel ont énormément investi, sans qu'en retour des progrès économiques notoires aient été enregistrés ; c'est que, malgré une formation brute de capital fixe souvent élevée, ces pays ont connu des difficultés croissantes à entretenir le capital installé de sorte que, bien des fois, un désinvestissement s'en est suivi.

Dès lors, l'on prit conscience de ce que, si investir constitue un facteur primordial de la croissance économique, maintenir et consolider cette croissance, c'est-à-dire promouvoir un développement véritable, exigent une planification rigoureuse des moyens d'une autre nature pour que l'investissement, une fois réalisé , atteigne le rendement socio-économique escompté.

De ce point de vue, le Colloque de Ouagadougou (janvier 1982) a, par rapport aux idées jusqu'alors reçues de la croissance et du développement économiques, incontestablement innové.

Mais l'ampleur et la complexité de la question commandent de poursuivre la réflexion, d'autant plus que, par ailleurs, au-délà des conclusions et recommandations applicables au Sahel dans son ensemble, il importe, au niveau de chaque pays, d'en cerner les contours précis et de dégager des solutions spécifiques. Là réside la justification de la recommandation faite par le colloque aux différents Etats du Sahel ,"d'organiser chez eux des ateliers nationaux" .

Pour donner suite à cette importante recommandation, le Gouvernement Malien organisera à Bamako du 10 au 13 Avril 1984, un "Séminaire National sur les Dépenses Récurrentes des Programmes de Développement du Mali",

C'est précisement ce Séminaire qui est à l'origine de cet ouvrage.

..../....

ORGANISATION ET OBJECTIFS DU SEMINAIRE

L'organisation du Séminaire était confiée à une Commission Nationale présidée par le Ministère de l'Agriculture, Ministère de tutelle du CILSS , et comprenant tous les autres Départements ainsi que le Représentant de l'USAID.

La Commission Nationale a constitué en son sein deux sous-commissions. La première dite micro-économique était chargée d'identifier les projets jugés représentatifs des six secteurs devant, de l'avis de la Commission Nationale, faire l'objet d'études de cas. La seconde, à vocation macro-économique, avait pour mission d'estimer les dépenses récurrentes inscrites au Plan Quinquennal de Développement Economique et Social 1981-1985 et d'approfondir les aspects macro-économiques que suscite le thème à débattre.

En plus des experts nationaux, les responsables de tous les secteurs d'intervention économique ainsi que les représentants de toutes les agences d'aide accreditées à Bamako ont été invités à participer aux travaux du Séminaire.

L'objectif recherché était triple :

- poursuivre à l'échelle nationale l'oeuvre de sensibilisation déjà entreprise par le CILSS et le Club du Sahel ;

- évaluer les charges récurrentes liées aux investissements publics ;

- proposer des solutions concrètes applicables au Mali.

METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Comme annoncé antérieurement, six secteurs ont fait l'objet de treize études de cas : le Secteur agro-pastoral l'hydraulique villageoise, l'entretien et les transports routiers, l'éducation, la Santé, les Sociétés et entreprises d'Etat.

Deux études de cas seulement, celles consacrées à l'éducation et aux sociétés et entreprises d'Etat, ont une dimension sectorielle. Les autres s'intéressent aux projets selectionnés en fonction du critère de représentativité évoqué tantôt.

Il s'est agi, toutes les fois où celà s'est avéré possible,
- au plan micro-économique ou sectoriel :

. d'adapter à chaque secteur le concept de dépenses récurrentes ;

. d'apprécier le niveau de taux de couverture des dépenses récurrentes propre aux différents projets et secteurs étudiés.

- au plan macro-économique :
. d'évaluer l'ampleur des charges récurrentes inscrites au Budget d'Etat ;
. de projeter ces charges afin de déterminer la contrainte globale que, dans un proche avenir, le Trésor Public aura à affronter.

- au niveau synthétique, recenser les propositions de solutions pour un meilleur financement des dépenses récurrentes.

Dans tous les cas, le principe de base est le suivant : refleter autant que possible l'esprit des débats. A cet égard, nous ferons exclusivement allusion aux questions abordées, nous contentant tout au plus d'exposer les vues des uns et des autres.

Ainsi, l'étude comprendra trois parties :
- la première sera destinée à mesurer l'ampleur de la question des dépenses récurrentes par secteur d'intervention économique;

- la seconde, elle, tentera d'évaluer les contraintes globales qui pèsent sur le Trésor Public ; elle offrira ainsi l'occasion d'apprécier le concours qu'il est possible d'attendre du budget d'Etat pour un meilleur financement des dépenses récurrentes ;

- quant à la troisième, elle s'attachera à faire ressortir les propositions de solutions.

PREMIERE PARTIE

LA DIMENSION MICRO-ECONOMIQUE OU SECTORIELLE DU PROBLEME DES DEPENSES RECURRENTES

Treize études de cas ont été soumises au Séminaire ; elles couvrent les six secteurs cités en introduction (cf page 4).

Quelle est l'ampleur du problème des dépenses récurrentes par secteur d'intervention économique ? Tel est l'objet de cette partie de l'étude. Pour repondre à cette question, nous allons passer en revue les secteurs étudiés. Il s'agira pour chacun d'entre eux de :

1. donner une définition spécifique du concept des dépenses récurrentes ;
2. de présenter le constat de la situation.

1.1/ LE SECTEUR AGRO-PASTORAL

La place du secteur agro-pastoral dans l'économie malienne est prépondérante. Loin d'être une affirmation gratuite, cette assertion repose sur trois faits au moins :

1. le activités agro-pastorales occupent plus de 80% de la population totale du Mali ;

2. la vente à l'extérieur des produits issus du secteur rural rapporte 85% des recettes d'exportation ;

3. avant la sécheresse, la part du secteur primaire dans la production intérieure brute atteignait 60% ;

Cette importance du secteur rural explique que cinq études de cas sur treize lui aient été consacrées. Sont concernés par ces études :

- deux projets de cultures pluviales : l'Opération Mils Mopti (O.M.M.) et la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT),
- deux organismes de cultures irriguées : l'Opération Riz Mopti (O.R.M) et l'Office du Niger (O.N) ;
- enfin, une unité d'élévage : l'Etablissement de crédit et d'investissement Bétail-viande (E.C.I.B.E.V).

1.1.1./ Définition des Dépenses Récurrentes

Un projet agricole ou d'élevage se caractérise par trois phases :

- la phase d'implantation qui correspond à la mise en place de l'investissement ;

- la phase d'adaptation durant laquelle la viabilité du projet en terme de couverture des dépenses récurrentes n'est pas encore assurée ;
- la phase de production pendant laquelle sont de nature récurrente, toutes les dépenses autres que celles qui sont destinées à améliorer la productivité ou à réduire les dépenses récurrentes futures (ex: recherche expérimentale, formation, etc ...).

..../....

1.1.2./ Le Constat

A propos de l'Opération Mils Mopti, l'étude révèle qu'en 1980, 1981 et 1982, le taux de couverture des dépenses récurrentes était respectivement de 14%, 55% et 40% ; ce qui, manifestement, est insuffisant.

De plus, le financement des charges récurrentes est éssentiellement le fait des subventions (62% par l'USAID , 24% par le Budget d'Etat), l'Opération n'en assurant que 14%.

Il faut en outre noter qu'au fil des ans, la situation s'est dégradée, en raison notamment de la dissolution de la Société de Crédit de l'Equipement Rural (S.C.A.E.R.) et de la libéralisation du marché céréalier : l'O.M.M tire en effet 80% de ses ressources des ristournes que lui versaient la SCAER et l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM) , la première au titre du placement du matériel agricole, et le second, en compensation des frais de commercialisation qu'elle a engagés.

L'analyse des charges récurrentes de la Compagnie Malienne du Développement des Textiles (CMDT) montre, elle, un coefficient de couverture des dépenses récurrentes de 1,00 en 1980, 1,02 en 1981 et 1,01 en 1983 ; Ce qui devrait inciter à croire que la CMDT, parce que disposant d'une marge d'autofinancement positive, ne connait pas de problème de financement de ses charges récurrentes. La prudence doit toutefois être observée : entre 1980 et 1982, les recettes de la Compagnie ont graduellement baissé à raison de 4,5% l'an en moyenne.

A L'Opération Riz Mopti, si les charges récurrentes se sont accrues entre 1979 et 1981 au rythme moyen de 34% l'an, leur taux de couverture s'est globalement bien comporté : 1,15 en 1979, 0,50 en 1980, 1,19 en 1981 et 1,41 en 1982 ; c'est que, côté produits, la croissance annuelle est plus prononcée : 49%. La sécheresse endémique qui sévit incite à se demander si cette tendance se maintiendra.

Contrairement à l'Opération Riz Mopti, l'Office du Niger voit sur la période retenue ses charges récurrentes progresser plus vite que ses recettes : 57% l'an contre 9% ; il en est résulté une dégradation constante du taux de couverture des charges récurrentes : 1,65 en 1979, 1,03 en 1980

..../....

et 0,91 en 1981. Cette situation s'explique entre autres par le vieillissement et le manque d'entretien du réseau hydraulique.

Pour ce qui est de l'Etablissement de Crédit et d'Investissement Bétail-Viande (ECIBEV), la couverture des charges récurrentes par les produits récurrents n'est assurée qu'à hauteur de 36%; les 64% restant sont pris en charge par l'USAID (52%), le Budget d'Etat (10%) et la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest - C.E.A.O - (2%). Il faut croire que si, rien n'est changé, l'ECIBEV aura, à l'avenir, davantage besoin de subvention, puisque le taux de croissance annuel de ses produits ordinaires est de 36% environ contre 59% pour les charges récurrentes.

1.2/ L'ENTRETIEN ET LES TRANSPORTS ROUTIERS

Avec ses 1.204.000 Kilomètres carrés, le Mali, pays enclavé, se situe à plus de 1000 kilomètres de la mer.

La voie ferrée Koulikoro - Diboli, longue de 583 kilomètres, quoique d'une importance stratégique, n'arrive pas à satisfaire la demande en raison entre autres de l'insuffisance tant du matériel ferroviaire que des moyens de stockage le long de la voie ferrée.

De même, les transports fluviaux sur les deux cours d'eau principaux, le Niger et le Sénégal, ne connaissent qu'une faible activité ; en effet, la Compagnie Malienne de Navigation, cette autre Société d'Etat, n'exploite que de façon saisonnière 1693 kilomètres sur le fleuve Niger et 925 kilomètres sur le fleuve Sénégal.

C'est dire que les possibilités offertes par les infrastructures fluviales et ferroviaires sont limitées et doivent être renforcées par la route pour la desserte de l'ensemble du pays.

En outre, en ce qui concerne les liaisons internationales, la voie ferroviaire Dakar-Niger est supplantée par la route Abidjan-Bamako qui supporte depuis quelques années une part de plus en plus croissante du trafic : 54% en 1975 ; 64% en 1979.

Tout ceci met en exergue l'importance du secteur des transports et de l'entretien routiers.

1.2.1/ Définition des Dépenses Récurrentes

Les dépenses récurrentes sont des dépenses affectées à l'entretien du réseau, que cet entretien soit courant ou périodique (tous les 5 à 7 ans).

Si l'entretien courant a pour but d'empêcher l'usure normale de la route, l'entretien périodique allonge la durée de vie de l'investissent et

..../....

est, par là même, considéré par certaines sources de financement, comme contribuant à la formation de capital.

Les travaux de modernisation et le renforcement, eux, par contre sont des investissements.

1.2.2/ Le Constat

Au Mali, l'entretien routier, est le fait de la Direction Nationale des Travaux Publics (D.N.T.P) qui, à cet effet, dispose principalement des ressources du Fonds Routier et accessoirement d'un pool de financements extérieurs.

Essentiellement alimenté par les recettes provenant des droits et taxes sur les carburants, le Fonds Routier, trois ans à peine après sa création , s'est enlisé dans une situation de déficit chronique, se révélant incapable de faire face aux besoins d'entretien routier ; à cet égard, il est bon de signaler que, d'après les prévisions, le déficit du Fonds Routier dépassera 2,5 milliards de Francs CFA en 1985. Ceci n'a rien de surprenant quand on sait que dans les conditions actuelles d'entretien du réseau routier, conditions qualifiées "d'entretien déficient", les ressources du Fonds Routier couvrent à peine 62% des besoins. Il a en outre été calculé qu'un entretien "normal" coûterait près de 11,5 milliards de francs CFA sur lesquels 3,5 milliards, soit 30% seulement ; pourraient être financés par le Fonds Routier.

Quant aux financements extérieurs escomptés, ils se situeraient autour de 3 milliards de francs CFA.

Ainsi, de 1984 à 1985, il en résulterait des déficits prévisionnels variant entre 6 et 8 milliards de F.

La situation de l'Office National des Transports (O.N.T) est moins préoccupante. Sur la période étudiée, l'Office a entièrement pu faire face à ses engagements récurrents ; le taux de couverture des dépenses récurrentes était en effet de 3,04 en 1980, 2,21 en 1981 et 1,62 en 1982. L'on constatera toutefois que la tendance est nettement à la regression ; ce qui ne devrait inciter qu'à un optimisme modéré.

1.3/ L'HYDRAULIQUE VILLAGEOISE

Le Mali, est un pays soudano - sahélien dont les deux tiers du territoire sont occupés par le désert. Son économie est basée sur le secteur rural. Or, les ressources en eau qui sont indispensables à tout programme de mise en valeur agro-pastoral, n'existent que de façon limitée en déhors des régions desservies par les grands cours d'eau et leurs principaux affluents. De plus, la sécheresse quasi-endémique qui sévit depuis plusieurs années a considérablement réduit les disponibilités en eau dejà très insuffisantes ; si cette situation est le fait de déficits pluviométriques, elle dénote aussi l'insuffisance de l'infrastructure hydraulique dont dispose le pays, tant au niveau urbain qu'à celui des campagnes.

Au niveau des campagnes justement, il a été estimé que sur les 11.000 villages environ que compte le Mali, 10.375, soit 94%, éprouvaient le besoin urgent d'être approvionnés en eau. Il faudrait à ce niveau réaliser entre 1981 et 1985 près de 10.000 forages, environ 8 000 à 12 000 puits ainsi qu'une quarantaine de petits barrages de retenue d'eau.

1.3.1./ Définition des Dépenses Récurrentes

Les dépenses récurrentes sont les dépenses liées au fonctionnement des équipements ainsi qu'à leur maintenance majorées des dépenses se rattachant à la gestion de la distribution de l'eau.

1.3.2./ Le Constat

L'étude de cas se rapportant à l'hydraulique villageoise fait la distinction entre puits, forage équipé de pompe mannuelle, forage assorti de pompe mécanique et station de pompage. A l'examen du niveau annuel des dépenses récurrentes induit par chaque type d'ouvrage, il ressort que le puits est le moins coûteux, les frais de fonctionnement et d'entretien s'élèvent en effet à :

- 40 - 50 mille FCFA/an pour le puits ;
- 40 - 60 mille FCFA /an pour la pompe mannuelle ;
- 70 mille FCFA/ an pour la pompe mécanique ;
- 3 - 6 millions FCFA/an pour la station de pompage.

..../....

Ces ouvrages sont presque tous réalisés grâce au concours des agences d'aide. Celles-ci arrêtent leur financement dès qu'intervient la réception des ouvrages. Les ressources de l'Etat étant étriquées, il s'ensuit "un délaissement pur et simple des ouvrages". Ainsi, "la plupart des points d'eau réalisés depuis des décennies" sont hors d'usage parce que dénoyés, objets de dépérissement ou dépourvus de leurs moyens d'exhaure.

1.4/ L'EDUCATION FORMATION

Dès son accession à l'indépendance, le Mali a déployé de gros efforts en faveur du développement de son système d'éducation, restructuré par la reforme de 1962 qui visait un "enseignement de masse et de qualité".

Vingt-ans après, les effectifs scolaires ont quintuplé, de nos jours encore ; l'immense majorité de la population demeure analphabète, et les écoles du premier cycle n'accueillent qu'un cinquième des enfants d'âge scolarisable.

L'enseignement au Mali se caractérise essentiellement par :

- l'importance accordée à l'alphabétisation des adultes ;
- l'obligation (inscrite dans les textes mais non réalisée) de 9 ans d'enseignement fondamental pour tous ;
- la création de grandes écoles au lieu d'université de type classique ;
- l'existence d'un secteur privé (écoles coraniques, par exemple) mal connu .

Actuellement, les contraintes budgétaires ne permettent qu'une, lente progression des effectifs de l'enseignement fondamental, tandis que le nombre croissant des diplômés des enseignements supérieur et secondaire constitue une charge croissante pour l'Etat. C'est ce déséquilibre qui constitue le principal problème de l'éducation au Mali.

Il a été jusqu'ici resolu grâce au recrutement systématique de tous les diplômés des enseignements techniques, professionnel et supérieur. Mais cette pratique, on le sait déjà, ne saurait se perpétuer.

1/ Définition des dépenses récurrentes

Les dépenses récurrentes sont les dépenses affectées :

- aux salaires
- à l'entretien des locaux et équipements

Toutes les dépenses relatives à la formation des formateurs ainsi qu'à la mise en place des équipements sont de nature non récurrente.

..../....

1.4.2/ Le Constat

L'Etat malien consacre aux dépenses de formation et de l'éducation le tiers de son budget, soit 5% du produit intérieur brut ; ce qui, compte tenu de la demande des autres secteurs, représente un plafond.

Dans ces dépenses, la part des salaires est prépondérante : 95% environ. Il en résulte toute impossibilité de faire face au moindre entretien récurrent. La situation est d'autant plus grave que l'on assiste d'une année à l'autre à une simple reconduction des crédits budgétaires affectés au secteur ; ce qui correspond bien en termes réels à une diminution des dits crédits. Cet état de choses explique parfaitement bien la situation de sous-équipement de la majorité des écoles maliennes.

Il faut tout de même noter que les Associations de Parents d'Elèves (A.P.E) prennent en charge 20% environ des dépenses induites par l'Enseignement Fondamental. Malheureusement, insuffisament consultées sur le taux de cotisation et la gestion les fonds, elles sont beaucoup moins motivées que par le passé.

De même, l'aide extérieure est importante ; elle pose cependant des problèmes liés notamment à la relève de l'Assistance Technique, aux délais de mobilisation des fonds, au financement par le Gouvernement des dépenses de formation entraînées par certains projets.

1.5./ LA SANTE

En 1980, la situation sanitaire au Mali se caractérisait par la faiblesse de la capacité d'accueil des formations, l'insuffisance du personnel et les difficultés d'approvisionnement en médicamments et matériels techniques.

En effet, la capacité d'accueil des formations sanitaires est de 3.200 lits, soit 1 lit pour plus de 2.250 habitants ; ces chiffres cachent en réalité deux autres faits qu'il importe de connaître :

- ces équipements sont en mauvais état ;
- leur repartition régionale est très inégale.

S'agissant du personnel, les ratios suivants sont suffisamment expressifs :

- 1 médecin pour 22.000 habitants ;
- 1 chirurgien pour 390.000 habitants ;
- 1 sage-femme pour 28.000 habitants ;
- 1 infirmier d'Etat pour 11 000 habitants ;

A ce niveau également, on observe le même déséquilibre qu'à celui de l'infrastructure : 40% des médecins, 57% des sages-femmes et plus de 50% des autres agents exercent leurs activités à Bamako.

L'approvisionnement en médicamments et matériel technique est le principal goulot d'étranglement. Le Trésor Public ne pouvant assurer convenablement les paiements dans le cadre budgétaire, l'ancienne Pharmacie d'Approvisionnement a accumulé des impayés ; ce qui lui fut fatal. Il faut espérer que l'Office Malien de Pharmacie (O.M.P) qui lui a succédé sera un meilleur exemple de réussite.

Le Plan Quinquennal de Développement Economique et Social 1981-1985 se propose de porter le ratio lit - population à 1 lit pour 1 575 habitants, tout en veillant à réduire les disparités régionales.

De même, en fin de Plan, il est prévu :

..../....

. 1 médécin pour 18.000 habitants ;
. 1 chirurgien pour 100.000 habitants ;
. sage-femme pour 15.000 habitants ;
. 1 infirmier d'Etat pour 8.000 habitants ;

Pour être au rendez-vous de la "Santé pour tous en l'AN 2 000", la stratégie retenue est celle des "soins de Santé Primaires", c'est-à dire" des soins essentiels, universellement accessibles à tous les individus et à toutes les familles de la communauté et avec la pleine participation de la communauté"(1)

1.5.1/ Définition des dépenses récurrentes

Les dépenses récurrentes sont celles qui sont destinées à couvrir :

- les salaires des personnels ;
- l'entretien des locaux et équipements (véhicules) ;
- les moyens de fonctionnement (médicamments, carburants, téléphones, etc..)

1.5.2/ LE CONSTAT

Deux études de cas ont été consacrées au secteur de la Santé ; elles concernent le Projet de Santé Rurale (PSR) à Koro et le Projet Kita-Bafoulabé-Kéniéba (K.B.K), deux projets de soins de santé primaires.

L'implantation du Projet Santé Rurale à Koro a entraîné pour le budget du Centre de santé de la dite localité des charges récurrentes additionnelles de 48%. Leur financement exige de prélever 92 FCFA environ sur chaque actif du cercle ; ce qui, compte tenu, de la structure des revenus et des dépenses, s'avère élevé.

Quant au projet Kita-Bafoulabé-Kéniéba, les charges récurrentes liées aux cinq premières années de son exécution, atteindront quelques 7 milliards de francs CFA, soit 10% du coût total du projet. En outre, au bout de la sixième année, le projet engendera des charges récurrentes de l'ordre de 139 milliards de francs CFA, soit 4% du budget de la Santé ; ce qui n'est pas négligeable.

---

(1) cf Plan Quinquennal de Développement Economique et Social 1981-1985 page 306.

1.6/ LES SOCIETES ET ENTREPRISES D'ETAT

Les Sociétés et Entreprises d'Etat sont nées dès l'accession du Mali à la souveraineté internationale. Leur création se justifiait par la double volonté des autorités :

- de contrôler, au lendemain de l'indépendance du pays, les secteurs clés de l'économie nationale afin d'assurer, dans les conditions les meilleures, la satisfaction des besoins fondamentaux de la population ;

- de pallier à l'absence d'investissements publics et privés.

La contribution des Sociétés et Entrerprises d'Etat à l'économie nationale est appréciable ; en 1979, par exemple, ce secteur a :

. employé 14 000 personnes, soit 41% des effectifs budgétaires,

. assuré près de 50% des exportations du pays ;

. apporté au Trésor Public 7 milliards de francs CFA, soit 25% des recettes budgétaires.

1.6.1/ Définition des dépenses récurrentes :

Le groupe du travail CILSS-CLUB du SAHEL a proposé d'assimiler le déficit d'exploitation aux charges récurrentes des entreprises publiques. C'est ce qui a été adopté tout au long de l'étude sur les Sociétés et Entreprises d'Etat.

1.6.2/ Le Constat

Le poids des Sociétés et Entreprises d'Etat ne doit pas faire perdre de vue les obstacles qui entravent leur fonctionnement. Multiples, ceux-ci tiennent à la fois à la continentalité du pays, aux difficultés d'approvisionnement, aux contraintes de marché ainsi qu'aux lacunes dans la gestion interne. Au fil des ans, ces obstacles se sont manifestés avec plus d'acuité, réduisant les possibilités de financement directes des charges récurrentes : de 1972 à 1977, ces possibilités, quoique minimes, étaient tout de même certaines, puisque le coefficient de couverture des charges récurrentes était de l'ordre de 1,01. Entre 1978 et 1982, le coefficient, en se situant en moyenne à 0,93, traduit une situation plûtot préoccupante.

..../....

La Compagnie Nationale Air Mali est parfaitement représentative de la situation des Sociétés et Entreprises d'Etat. Sur la période 1980-1982, elle a dû recourir à des ressources extraordinaires pour faire face à 25% de ses charges. Le taux de couverture était donc de 0,75 pour des charges récurrentes d'une valeur annuelle de 1 milliard de francs CFA environ, valeur que la construction d'un Centre de Maintenance majorerait de 75 millions de francs CFA.

1.7/ CONCLUSION

Sur les treize projets ou secteurs étudiés, il ressort que trois organismes seulement ont pu, sur la période étudiée, faire face à leurs charges récurrentes ; il s'agit de :

- la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT)
- l'Opération Riz Mopti (O.R.M) ;
- l'Office National des Transports (O.N.T)

Deux des trois cas de succès (la C.M.D.T et l'O.N.T.) n'autorisent qu'un optimisme modéré.

Quant au troisième cas, il se rapporte à une Opération dont la situation s'est plus tard révelée des plus précaires ; c'est qu'en raison de la sécheresse dont est victime le Mali, l'Opération Riz Mopti est sinistrée depuis les deux dernières campagnes.

Dès lors, il est aisé de conclure que, si rien n'est changé, les echecs, déjà nombreux, se multiplieront.

Face à cette situation, que pourrait-on attendre du Budget d'Etat ? La partie suivante se propose de répondre à cette question.

DEUXIEME PARTIE

LE BUDGET D'ETAT ET LE FINANCEMENT DES DEPENSES RECURRENTES DES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT

2.1/ INTRODUCTION

Cette deuxième partie se propose :

- primo, d'étudier l'évolution du Budget d'Etat du Mali de 1970 à 1983, afin de dégager les contraintes qui pèsent sur les finances publiques;

- secondo, de projeter les agrégats du Budget d'Etat dans le but d'apprécier l'équilibre budgétaire prévisionnel.

Tout ceci donnera des indications sur les possibilités actuelles du Budget d'Etat en matière de financement des dépenses récurrentes, ainsi que celles susceptibles d'être dégagées à terme.

2.2/ L'EVOLUTION DU BUDGET D'ETAT

Il s'agira ici d'étudier :

1. L'évolution d'ensemble du Budget d'Etat
2. ainsi que sa structure

Cette étude portera sur la période 1970-1983

2.2.1/ L'évolution d'ensemble du Budget d'Etat (1970-1983)

Le Budget d'Etat 1972 mentionne ce qui suit :

"à l'aube de l'année fiscale 1970, la situation était caractérisée par la persistance d'un déficit important dû aux incertitudes dans les prévisions de dépenses et à l'indiscipline budgétaire des Services ....." (1)

L'observation du tableau 2.1 de la page suivante montre que huit années plus tard, le déficit dont il est fait mention, loin de se résorber, atteint des proportions alarmantes - 10 milliards de francs CFA (2) en 1980- avant de marquer une nette tendance à la regression.

Il est en effet aisé de calculer qu'en 1976 l'impasse budgétaire était équivalent de 21% des dépenses totales. Ce ratio atteindra 24% en 1978 et 25% en 1980. Cela signifie que pendant la dernière année considérée, l'Etat n'a pu faire face au quart de ses engagements qu'en recourant aux avances statutaires de l'Institut d'Emission et/ou aux sources extérieures de financement.

---

(1) Direction Nationale du Budget : BUDGET D'ETAT 1972 : RECAPITULATION GENERALE

(2) dans les pages ultérieures, il pourra être souvent utilisé l'abréviation "CFA".

... /....

Tableau 2.1: EVOLUTION DES AGREGATS BUDGETAIRES

(en milliards Francs CFA)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983 +	TOTAUX
Recettes Ordinaires	9,5	10,3	10,4	11,3	12,5	14,4	18,4	24,2	26,2	27,5	29,7	36,5	39,5	42,8	313,2
. Impôts directs	1,3	1,6	1,9	2,4	2,7	2,7	4,2	5,3	6,2	7,6	7,7	7,4	7,6	9,6	68,2
. Impôts indirects	6,9	6,0	6,5	6,8	6,3	7,3	9,7	12,9	13,6	15,4	20,3	24,7	28,5	29,6	194,5
(dont recettes douanières)	(3,8)	(3,0)	(3,3)	(3,0)	(4,7)	(5,9)	(6,5)	(9,3)	(9,9)	(9,9)	(11,0)	(13,0)	(13,7)	(15,8)	(112,8)
. Autres	1,3	2,7	2,0	2,1	3,5	4,4	4,5	6,0	6,4	4,5	1,7	4,4	3,4	3 ,6	50,5
Dépenses Budgétaires	11	11,7	11,9	13,3	15,7	18,8	23,4	27,5	30,6	36,3	39,7	41,6	44,4	47,6	373,5
. Personnel	5,1	6,2	7,9	9,2	11,0	13,0	17,2	18,9	21,3	24,8	29,2	29,9	32,4	35,0	261,1
. Matériel	2,2	2,6	3,3	2,9	3,0	3,8	3,9	5,6	6,3	7,2	6,5	7,4	7,8	8,2	70,7
. Equipements Investissements	1,1	0,6	0,4	0,4	0,3	0,5	0,9	1,3	1,2	1,9	1,0	1,5	1,8	1,9	14,8
. Autres	2,6	2,3	0,3	0,8	1,4	1,5	1,4	1,7	1,8	2,4	3,0	2,8	2,4	2,5	26,9
DEFICIT	1,5	1,4	1,5	2,0	3,2	4,4	5,0	3,3	4,4	8,8	10,0	5,1	4,9	4,8	60,3

+ : Chiffres Provisoires

Sources : Direction Nationale du Budget :
Banque Centrale du Mali

Toutefois, entre 1981 et 1983, il s'est opéré un net renversement de tendance. Ainsi, en regressant jusqu'à 5,1 milliards de Francs CFA, le solde budgétaire a, en termes nominaux, avoisiné son niveau de 1976 (5,0 milliards); de même, sa valeur de 1983 (4,8 milliards de Francs CFA) coincide à peu près avec celle de 1975 (4,4 milliards de Francs CFA).

Pour mieux comprendre l'évolution d'ensemble décrite ci-dessus, étudions celle des agrégats qui composent le budget d'Etat.

a) L'évolution des recettes ordinaires

L'évolution indiciaire des recettes ordinaires est donnée au tableau 2.2. Elle est favorable sur toute la période étudiée.

L'année 1970 étant l'année de base, la valeur indiciaire des recettes s'est fixée en 1983 à 451 ; à cela correspond un taux de croissance moyen de 27% l'an.

Jusqu'en 1975, la progression constatée reste timide, avec un taux moyen de 10% l'an ; elle compense tout au plus l'inflation.

Par contre, à l'observation du Tableau I, on découvre que les années-fastes, celles pendant lesquelles des recettes budgétaires se sont le plus accrues, correspondent aux exercices 1976 (+42%), 1977 (+61%) et 1981 (+71%), la période 1978-1980, avec un taux de croissance moyen de 12%, s'identifiant à une époque moins heureuse.

En effet, en 1976, les recettes ordinaires progressent à un taux jusqu'alors jamais atteint (42%). Cette amélioration serait imputable à la reprise de l'activité économique générale ainsi qu'à une amélioration du rendement des recouvrements. Ainsi, les impôts directs, essentiellement en raison tant de la poussée des bénéfices industriels et commerciaux que de l'impôt général sur le revenu, subissent une majoration de 1,5 milliards de Francs CFA; de même, les impôts indirects, droits et taxes au cordon douanier surtout, subissent une hausse d'environ 2,5 milliards de francs CFA.

En 1977, la progression des recettes s'accentue davantage: 61% contre 42% en 1976. L'explication de cette performance est identique

.../...

TABLEAU 2,2 ; EVOLUTION INDICIAIRE DES RECETTES ORDINAIRES

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	TAUX MOYEN DE CROISSANCE
Impôts directs....	100	123	146	185	208	208	323	408	477	585	592	569	585	738	49%
Impôts indirects...	100	87	94	99	91	106	141	187	197	223	294	358	413	429	26%
Autres	100	208	154	162	269	338	346	462	492	346	131	338	262	277	14%
Recettes totales..	100	108	109	119	132	152	194	255	276	289	313	384	416	451	27%

1970 = Année de base

arrondi à l'unité la plus proche

Source : Direction Nationale du Budget

Banque Centrale du Mali

à celle de l'exercice budgétaire 1976 : encore une fois, impôts directs et indirects subissent une variation positive égalant respectivement 1,1 milliard et 3,2 milliards de francs CFA.

L'année 1981, elle, se caractérise par la création de nouvelles taxes sur les produits de large consommation ainsi qu'une restructuration des services fiscaux ; il en est résulté une maîtrise de la matière imposable et une amélioration du taux de recouvrement.

Restent enfin les années 1978, 1979 et 1980 dont les tendances diffèrent de celles jusqu'ici constatées.

En 1978, les recettes ordinaires se chiffrent à 26,2 milliards de francs CFA, soit un accroissement de 21% contre 61% une année plus tôt ; elles ont donc moins progressé qu'en 1977. Pourtant, les statistiques font état d'efforts plus accrus de la part des services fiscaux ; à preuve :

- les bénéfices industriels et commerciaux sont passés de 2 à 2,6 milliards de francs CFA ;
- la taxe d'importation de 2,3 à 2,6 milliards de francs CFA ;
- l'impôt sur les affaires et services de 5,1 à 6,3 milliards FCFA;
- le droits de timbre de 0,2 à 0,6 milliards francs CFA.

La vérité est que ces efforts ont été annihilés par deux facteurs :

- la regression des impôts ruraux (minimum fiscal, taxe de développement, taxes sur le bétail, taxe sur les armes, etc...).

- le recul de la taxe à l'exportation de 2,9 milliards francs CFA en 1977 à 1,5 milliards en 1978 ; cette situation est la conséquence de la baisse, suite à la chute du cours du coton fibre, de la taxe conjoncturelle.

En 1979, les tendances observées se confirment ; la quasi-stagnation des recettes ordinaires est la conséquence tant d'une conjoncture défavorable, que des difficultés de recouvrement de certains impôts :

- les droits de douanes, principale ressource budgétaire, se stabilisent à 10 milliards de francs CFA environ ;
- les "autres recettes" subissent une baisse de près de 2 milliards francs CFA. Le fléchissement des recettes sur exercices antérieurs (-1,5milliards francs CFA environ) n'y est sans doute pas étranger ; il est intervenu

..../....

à la suite des actions entreprises en 1972 et 1978 en vue de récupérer les arriérés d'impôts.

Enfin l'exercice 1980 enregistre le recul de la taxe à l'exportation : 0,5 milliard francs CFA contre 3 milliards en 1979.

b/ L'évolution des dépenses budgétaires

L'évolution indiciaire des dépenses budgétaires est retracée par le tableau 2.3 de la page suivante.

Ce tableau indique que, sur la période 1970 - 1983, les dépenses inscrites au budget d'Etat se sont accrues en moyenne de 26% l'an.

Il est à remarquer qu 'entre 1973 et 1979, les dépenses totales inscrites au Budget d'Etat ont littéralement explosé.

C'est qu'en 1973, elles s'alourdissent effectivement, en raison de la décision prise par les autorités d'accorder à tous les salariés une indemnité mensuelle de 2.000 Francs Maliens soit 1.000 francs CFA ; ceci explique que cette année-là les charges salariales aient égalé 69% des dépenses totales contre 55% en moyenne sur la période 1970 - 1972.

De même, des hausses successives de salaires interviendront avec :

- la création d'une indemnité de cherté de vie en 1974 ;
- les réaménagements de la grille indiciaire qui ont porté la valeur du point de 150 à 225 en 1975, puis à 250 en 1976 ;
- l'augmentation de 10% des salaires et traitements en 1979.

Quant à la forte progression des décaissements enregistrée en 1979 (+52%), elle est le résultat à la fois de l'expansion des charges de personnel, et du développement des dépenses de matériel, conséquence de la mise en place des institutions politiques ;

Le début des années 1980 consacre la reduction de la progression des dépenses, laquelle progression plafonne entre 5 et 7% l'an.

En 1980, ce sont principalement les mesures de limitation des dépenses d'achat de voitures et de carburant qui ont, malgré la majoration de 10% des salaires, permis de contenir les charges de l'Etat.

..../....

TABLEAU 2.3. : EVOLUTION INDICIAIRE DES DEPENSES BUDGETAIRES

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Taux Moyen de croissance.
Personnel	100	122	155	180	216	255	337	371	418	486	573	586	635	686	+ 45%
Matériel	100	118	150	132	136	173	177	255	286	327	295	336	355	373	+ 21%
Equip Invest	100	55	36	36	27	45	82	118	109	173	91	136	164	173	+ 6%
Autres	100	88	115	31	54	58	54	65	62	92	115	108	92	96	-
Dépenses totales	100	106	108	121	143	171	213	250	278	330	361	378	404	433	+ 26%

Année de base : 1970
Arrondi à l'unité la plus proche.

Source : Direction Nationale du Budget
Banque Centrale du Mali

Les dépenses budgétaires de l'année 1981 ont fléchi à la suite des économies réalisées sur les crédits du Ministère de l'Education Nationale. En effet, suite à une grève estudiantine, les autorités ont décidé la fermeture des classes et des internants pendant l'année scolaire 1980-81.

Concernant les rédultats enregistrés en 1982 et 1983, ils se justifient par l'application stricte des mesures arrêtées dans le cadre du programme d'ajustement structurel mis en oeuvre en relation avec le Fonds Monétaire International. Il s'agit de :

- bloquer les salaires et autres avantages ,
- renforcer le contrôle des effectifs de la Fonction Publique,
- limiter le coût des recrutements nouveaux ,
- reduire les bourses et allocations scolaires.

2 .2.2/ La structure du budget d'Etat

On étudiera successivement :
- la structure des recettes
- ainsi que celle des dépenses

a/ La structure des recettes ordinaires

La nomenclature en vigueur au Mali permet de distinguer trois grandes rubriques de recettes ordinaires :

- les impôts directs :
- les impôts indirects
- les "autres recettes"

Le tableau 2.4 ci-après permet d'obtenir les informations suivantes :

- les impôts indirects constituent la fraction la plus importante des recettes ordinaires : ils ont représenté 62% des entrées de la période 1970 - 1983 ;

- le poids des impôts et taxes perçus au cordon douanier est indéniable ; à eux-seuls, ils ont, sur la période 1970 - 1983, valu 36% des récettes totales, soit 58% de l'ensemble des impôts indirects ; c'est là un signe pertinent du faible taux d'industrialisation du pays.

..../....

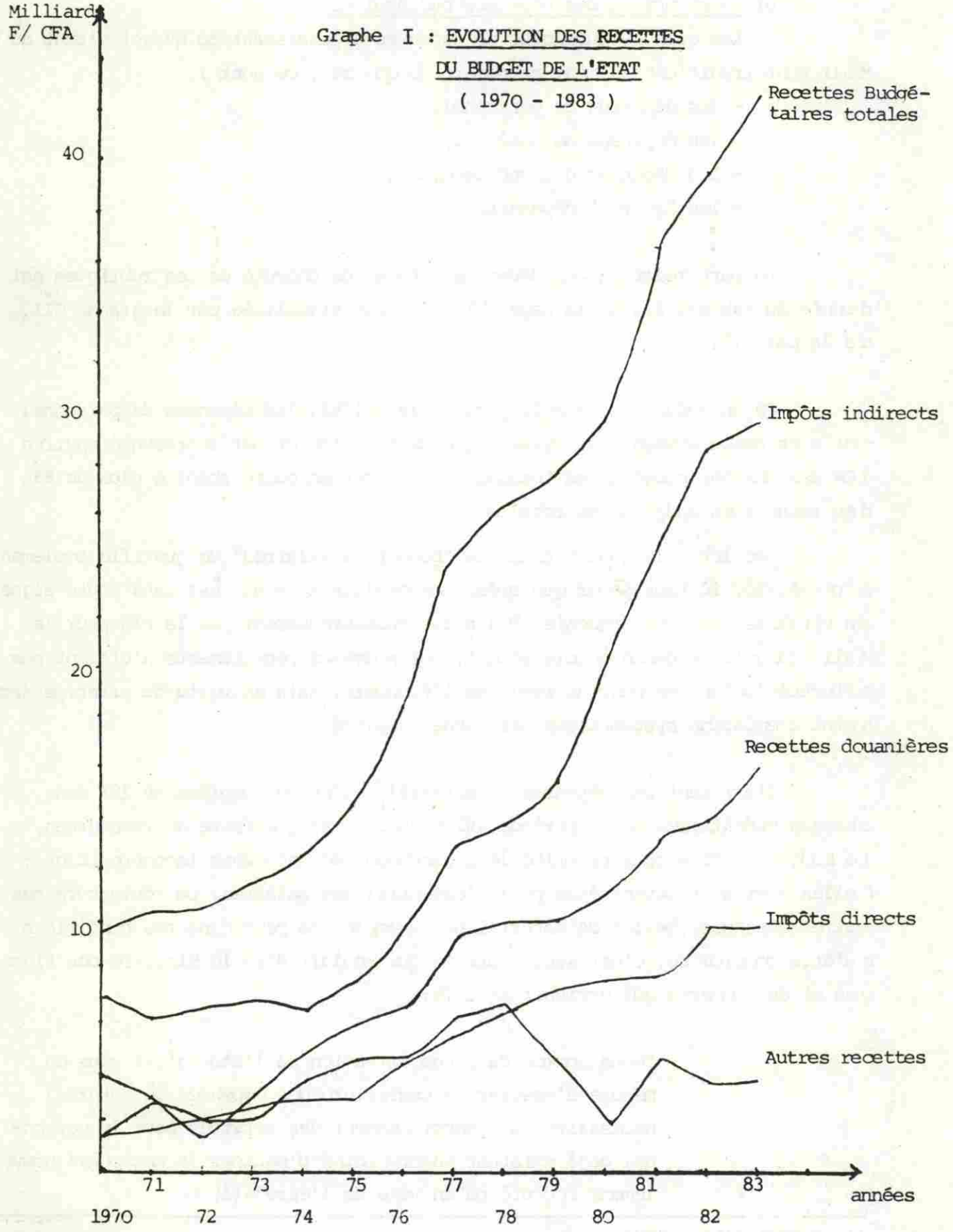
Tableau 2.4 : STRUCTURE DES RECETTES ORDINAIRES

	1970 - 1980		1981		1982		1983		1970 - 1983	
	Montants	% (++)	Montants	% (++)	Montants	% (++)	Montants	% (++)	Montants	% (++)
Impôts directs	43,6	22	7,4	20	7,6	19	9,6	22	68,2	22
Impôts indirects	111,7	58	24,7	68	28,5	72	29,6	70	194,5	62
(dont recettes douanières)	(70,3)	(36)	(13,0)	(36)	(13,7)	(35)	(15,8)	(37)	(112,8)	(36)
Autres	39,1	20	4,4	12	3,4	9	3,6	8	50,5	16
Recettes Totales	194,4	100	36,5	100	39,5	100	42,8	100	313,2	100

+ montants en milliards de Francs CFA

++ % des recettes totales

SOURCE : Direction Nationale du Budget


Milliards
F/ CFA
Graphe I : EVOLUTION DES RECETTES
DU BUDGET DE L'ETAT
(1970 - 1983)
Recettes Budgétaires totales
Impôts indirects
Recettes douanières
Impôts directs
Autres recettes
40
30
20
10
71
73
75
77
79
81
83
1970
72
74
76
78
80
82
années

Ces informations sont toutes confirmées par le graphe GI de la page 35 :

b) La structure des dépenses budgétaires

Les grandes rubriques de dépenses apparaissant au Budget d'Etat du Mali sont traditionnellement au nombre de quatre ; ce sont :

- les dépenses de personnel,
- les dépenses de matériel,
- les dépenses d'investissement,
- les "autres" dépenses.

La part relative aux dépenses totales de chacune de ces rubriques est donnée au tableau 2.5 de la page 39; elle est visualisée par le graphe GII. de la page 40.

On en déduit que sur la période 1973-1983, les dépenses de personnel ont sans cesse augmenté au rytme moyen de 45% l'an et ont représenté environ 70% des charges budgétaires totales ; elles ont en outre absorbé plus de 83% des ressources budgétaires totales.

Dès lors, le qualificatif de "budget de salaires" se justifie amplement. A cet égard, il faut noter que créer des emplois nouveaux est sans doute signe de vitalité pour une économie. Tel n'est malheureusement pas le cas pour le Mali. Jusqu'à un passé encore récent, les nouveaux recrutements n'étaient pas effectués selon les besoins réels de l'économie, mais en vertu du principe sacro-saint d'embauche systématique des jeunes diplômés.

S'agissant des dépenses de matériel, elles ont représenté 19% des charges budgétaires de la période 1970-1983. C'est que faute de ressources, le budget se fixe pour priorité le financement des dépenses incompresibles ; Celles - ci se trouvent être pour l'essentiel les salaires. La couverture des autres dépenses, celles de matériel par exemple, ne peut dans ces conditions qu'être compromise. C'est sans doute ce que voulait dire le Ministre des Finances et du Commerce qui ecrivait en 1976:

> "Nous sommes dans une situation où l'Etat n'est plus en mesure d'assurer la couverture des dépenses de matériel nécessaires au fonctionnement des services pour le personnel dejà existant encore moins d'équiper le personnel nouvellement recruté ou en voie de l'être" (1)

(1) Budget d'Etat 1976 (page 16).

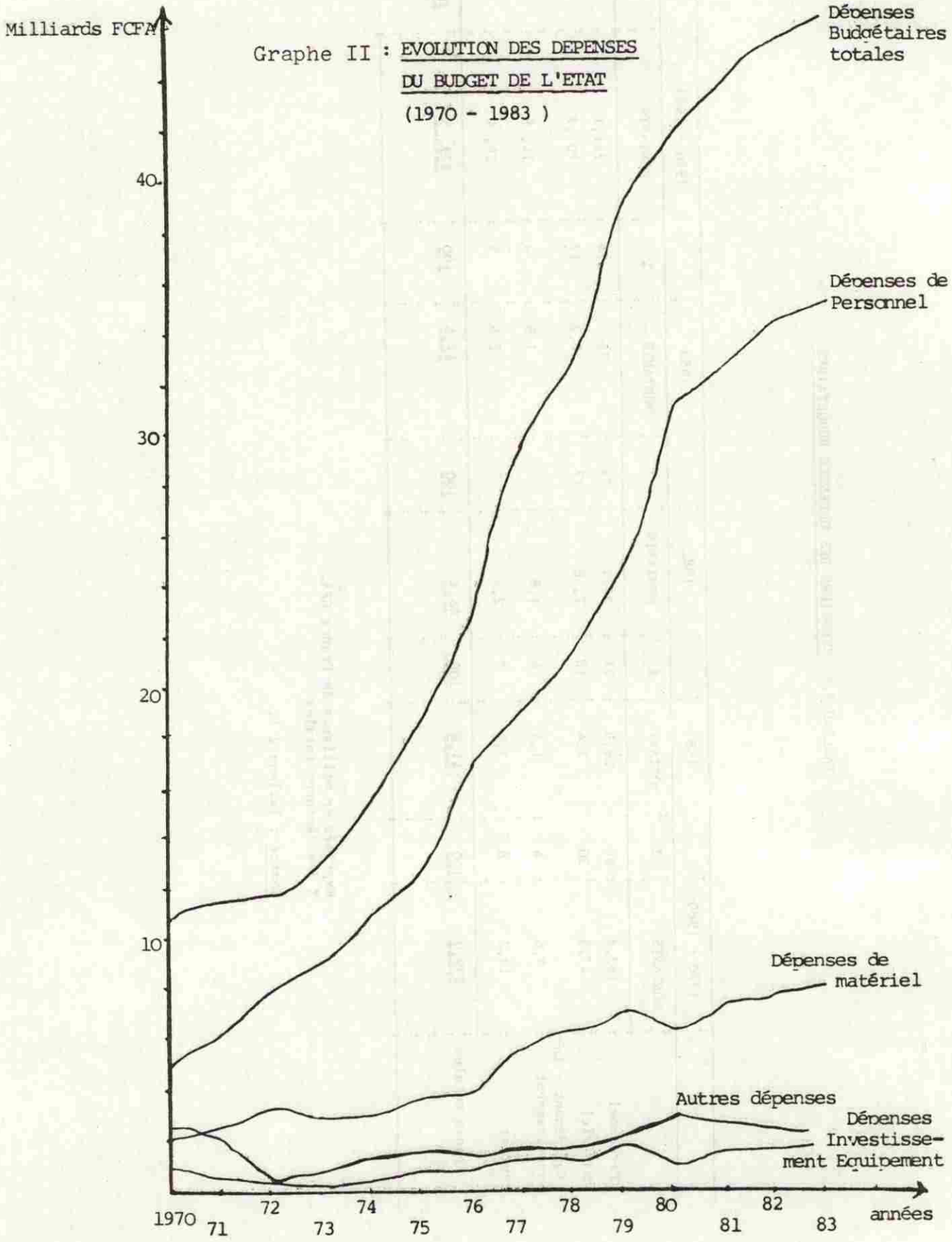
..../....

TABLEAU 2.5. STRUCTURE DES DEPENSES BUDGETAIRES

	1970 - 1980		1981		1982		1983		1970 - 1983	
	MONTANTS	%	MONTANTS	%	MONTANTS	%	MONTANTS	%	MONTANTS	%
Personnel	163,8	68	29,9	71	32,4	74	35	74	261,1	70
Matériel	47,3	20	7,4	18	7, 8	17	8,2	17	70 ,7	19
Equipement - Investissement	9,6	4	1,5	4	1,8	4	1,9	4	14, 8	4
Autres	19,2	8	2,8	7	2,4	5	2,5	5	26, 9	7
Dépense totales	239,9	100	41,6	100	44,4	100	47,6	100	373, 5	100

Exprimés en milliards de Francs CFA.
% des dépenses totales

Source : Tableau 2.1.



Graphe II : EVOLUTION DES DEPENSES DU BUDGET DE L'ETAT (1970 - 1983)

L'examen du ratio "dépenses de matériel/dépenses de personnel" démontre le bien-fondé de ces inquiétudes ; de 0,43 en 1970, ce ratio s'est établi à 0,29 en 1975 puis à 0,22 en 1980.

Quant aux dépenses d'investissement, elles n'ont couté en tout que 14,8 milliards de francs C.F.A de 1970-1983, soit 4% des dépenses budgétaires et moins de 5% des recettes ordinaires de la période. Leur taux de progression est extrêmement bas: 6% l'an contre 45% pour les dépenses de personnel, 21% pour les dépenses de matériel et 33% pour les "autres" dépenses. C'est dire que le budget du Mali sous - tend, non pas une politique de développement, mais une action de consommation.

2.2.3/ Résumé

De ce qui précède, il ya lieu de retenir ce qui suit :

1 - les impôts indirects, les taxes douanières essentiellement, constituent la principale ressource budgétaire.

2 - l'explosion des dépenses budgétaires est le résultat de la poussée des charges salariales.

3 - il existe une distorsion entre les recettes budgétaires et les dépenses ordinaires, distorsion qui a maintenu le Budget d'Etat dans un état de déficit permanent ; toutefois depuis les trois derniers exercices, une amélioration de la situation semble se dessiner .

2.3/BUDGET D'ETAT ET DEPENSES RECURRENTES

A ce niveau, nous nous proposons :

1. de faire ressortir le poids des dépenses récurrentes dans le budgét d'Etat ;
2. d'évaluer l'équilibre budgétaire prévisionnel du Budget d'Etat, compte tenu du niveau des dépenses récurrentes auquel devra faire face l'Etat Malien dans un proche avenir.

Tout ceci n'est possible qu'après avoir identifié les dépenses récurrentes par rapport à l'ensemble des dépenses budgétaires.

2.3.1./ Identification des dépenses récurrentes

Nous l'avons déjà constaté, la mommenclature adoptée par les autorités budgétaires du Mali permet de scinder les dépenses de l'Etat en quatre grandes rubriques :

- les dépenses de personnel;
- les dépenses de matériel ;
- les dépenses d'investissement-équipement ; (1)
- les "autres dépenses".

Les dépenses de personnel regroupent tous les paiements de salaires, de bourses et d'allocations au profit des agents de l'Etat.

Sont regroupés sous le titre "dépenses de matériel" les crédits destinés à l'acquisition et/ou à l'entretien du matériel léger, nécessaire au fonctionnement des services publics : achat de fournitures de bureau, paiement de redevance téléphonique, entretien et reparation des véhicules et bureaux, etc..

Les dépenses d'investissement, elles, recouvrent la contrepartie malienne au financement des projets de développement. Elles peuvent être affectées tant au fonctionnement qu'à l'équipement, mais elles sont exclusivement destinées aux organismes bénéficiant d'un concours extérieur .

(1) dans les pages ultérieures, elles pourront être simplement désignées par les expressions "dépenses d'investissement".

..../....

S'agissant des "autres" dépenses, P. SALIN et J. HAUGHTON (1) indiquent qu'elles concernent essentiellement :

- la cotisation du Mali à diverses organisations internationales ,
- l'entretien des infrastructures lourdes (routes, par exemple),
- le concours étatique au fonctionnement de l'enseignement privé.

On pourrait légitimement admettre ce qui suit :

1- adhérer à diverses institutions internationales est, pour un pays comme le Mali, un aspect du fonctionnement courant de l'Etat, d'autant plus qu'on s'image mal ce pays totalement replié sur lui-même (2) ;

2. les dépenses de fonctionnement imputées au sous-budget "Investissement" concernent les projets n'ayant pas encore atteint une phase d'exploitation normale, parce que bénéficiant d'un concours extérieur (3).

S'il en est ainsi, nous désignerons par dépenses récurrentes inscrites au budget d'Etat la somme des dépenses de personnel, de matériel et des "autres" dépenses.

2.3.2/ Le poids des dépenses récurrentes

Les dépenses récurrentes inscrites de 1970 à 1983 au budget d'Etat sont recensées au tableau 2.6 de la page suivante.

En 1970 déjà, elles représentaient 90% des dépenses budgétaires ; cumulées de 1970 à 1980, elles ont valu 96% des décaissements totaux.

En outre, le tableau 2.1. révèle que jamais les recettes ordinaires n'ont couvert les dépenses récurrentes : globalement, sur la période 1970-1980, les premières ont atteint le niveau de 313 milliards de FCFA, contre 373 milliards environ pour les secondes. Cela signifie que l'Etat malien a dû recourir à des moyens extraordinaires pour financer 16% de ses dépenses de fonctionnement et d'entretien. Comment sont mobilisés ces moyens ?

---

(1) P. SALIN ET J. HAUGHTON : le Financement des coûts récurrents des investissements au MALI/Page II.14

(2) il reste toutefois à prouver la justification de toutes les organisations auxquelles adhère un pays ;

(3) cette vision est, à certains égards, simpliste ; mais il faut reconnaitre qu'en général, l'aide extérieure se maintient dans les projets pour lesquels toutes les conditions d'autofinancement ne sont pas réunies.

..../...

TABLEAU 2.6 : STRUCTURE DES DEPENSES RECURRENTES

(en Milliards de francs C.F.A.)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	TOTAUX
Personnel	5,1	6,2	7,9	9,2	11,0	13,0	17,2	18,9	21,3	24,8	29,2	29,9	32,4	35,0	261,1
Matériel	2,2	2,6	3,3	2,9	3,0	3,8	3,9	5,6	6,3	7,2	6,5	7,4	7,8	8,2	70,7
Autres	2,6	2,3	0,3	0,8	1,4	1,5	1,4	1,7	1,8	2,4	3,0	2,8	2,4	2,5	26,9
	9,9	11,1	11,5	12,9	15,4	18,3	22,5	26,2	29,4	34,4	38,7	40,1	42,6	45,7	358,7

Source : Tableau 2.1.

Une des pratiques les plus connues est la possibilité dont disposait le Trésor Public, avant l'adhésion du Mali à l'Union Monétaire Ouest Africaine (U.M.O.A), de bénéficier tous les ans, d'un concours de la Banque Centrale s'élèvant à 15% des recettes ordinaires de l'exercice écoulé.

Une autre pratique dont usait l'administration était d'acquérir à crédit du matériel de fonctionnement et d'entretien, le remboursement étant des plus aléatoires : ainsi au 31 Décembre 1980, les factures demeurées impayées se chiffraient à 2,5 milliards de Francs CFA environ.

D'autres pratiques faisaient légion : en 1978, par exemple, le compte des Chèques Postaux (C.C.P.) a momentanément cessé de fonctionner, le Trésor Public ayant profité du délai d'encaissement du système pour régler certaines dépenses courantes de fonctionnement ; de même, en 1980, les crédits matériels du 4è trimestre ont été détournés vers d'autres fins jugés prioritaires.

2.3.3./ Projection des dépenses récurrentes

a/ But et Hypothèses

Il s'agit sur la base de deux hypothèses bien distinctes (4), d'évaluer les dépenses récurrentes additionnelles que devra ultérieurement prendre en charge le budget d'Etat.

Pour cela :

- l'horizon retenu est 1985, année terminale du Plan Quinquennal de Développement Economique et Social 1981-1985 (5) ;

Il sera supposé qu'aucun changement en profondeur n'affectera l'économie Malienne entre 1983 et 1985.

La reflexion se fera autour des deux hypothèses suivantes :

- l'hypothèse 1 est suggérée par le Plan Quinquennal 1981-1985 qui prévoit qu'entre 1980 et 1985 les dépenses ordinaires passeront de 29,7 milliards de Francs CFA à 50,8 milliards, tandis que les dépenses budgétaires variéront de 39,7 milliards de Francs CFA à 52,1 milliards ;

---

(4) cf ci-dessous

(5) : au moment où nous rédigeons le présent document, les données disponibles sur l'exécution du Budget d'Etat 1983 sont encore provisoires ; rien n'a encore été publié sur celle du Budget 1984.

- l'hypothèse 2 se fonde sur les tendances effectivement observées entre 1981 et 1983, soit pendant les trois prémières années d'exécution du Plan ; ces tendances calculées à partir du tableau 2.1 donne les taux de croissance annuelle des différents postes budgétaires :

.. au titre des dépenses :

. 90% pour les dépenses de personnel ;
. 5% pour les dépenses de matériel ;
. 13% pour les dépenses d'investissement;
. 5% pour les "autres" dépenses.

.. au titre des recettes :

. 15% pour les impôts directs ;
. 10% pour les impôts indirects ;
. 9% pour les autres recettes.

b/ Les résultats obtenus :

Les résultats obtenus sont regroupés dans les tableaux 2.7. (Hypothèse 1) et 2.8 (hypothèse 2)

Dans l'hypothèse 1, il sera supposé que les dépenses totales varieront constamment entre 1983 et 1985. Le niveau de 1983 étant de 47,6 milliards de Francs CFA, celà implique qu'elles devront croître au rythme de 2,2 à 2,3 milliards de Francs CFA ; elles égaleront, donc 49,9 milliards en 1984.

La valeur de chaque poste de dépense est obtenue en multipliant les dépenses totales par le coefficient placé en regard (première colonne du tableau 2.7); ce coefficient représente la part du poste concerné dans les dépenses totales de la période 1970-1983.

La détermination des montants additionnels est facile : elle se fait par différence entre les valeurs de l'année considérée et celle de l'année antérieure.

Tableau 2.7. DEPENSES PREVISIONNELLES
D'APRES L'HYPOTHESE 1

- exprimé en milliards de FCFA
- arrondi à la décimale la plus proche

	1970-83	1983	1984		1985	
	% des dépenses Tles	Valeur	Montant additionnel	Valeur	Montant additionnel	Valeur
1. DEP. RECURRENTES	96	45,7	2,2	47,9	2,1	50,0
. Personnel	70	35,0	- 0,1	34,9	1,6	36,5
. Matériel	19	8,2	1,3	9,5	0,4	9,9
. Autres	7	2,5	1,0	3,5	0,1	3,6
2. INVESTISSEMENT-EQUIPEMENT	4	1,9	0,1	2	0,1	2,1
3. DEP. TOTALES	100	47,6	2,3	4 9,9	2,2	52,1

Il en ressort que sur la base de l'hypothèse 1, l'Etat devra, pour faire face à ses dépenses récurrentes additionnelles, dégager un volant de trésorerie supplémentaire de 2,2 milliards de Francs CFA en 1984 et 2,1 milliards de francs CFA en 1985. Un calcul rapide fait voir qu'à cette majoration totale de 4,3 milliards de Francs CFA correspond, par rapport à l'année 1983, un taux de croissance des dépenses récurrentes de 4,7% l'an.

Quant aux valeurs des postes budgétaires obtenues dans l'hypothèse 2, pour les calculer, il a suffi, pour une année donnée, d'appliquer à la valeur du poste pour l'année précédente, le taux de croissance approprié (première colonne du tableau 2.8).

L'hypothèse 2 implique, côté dépenses récurrentes, un engagement supplémentaire de 3,7 milliards de Francs CFA et 4 milliards de Francs CFA pour les exercices budgétaires 1984 et 1985 respectivement.

..../....

Tableau 2.8. Dépenses Prévisionnelles
D'après l'Hypothèse 2

. exprimé en milliards de Francs CFA
. arrondi à la décimale la plus proche

	1981-83	1983	1984		1985	
	Taux de croissance annuelle (%)	Valeur	Montant additionnel	Valeur	Montant additionnel	Valeur
1. DEP. RECURRENTES	9	45,7	3,5	49,2	3,7	52,9
Personnel	9	35,0	3,2	38,2	3,4	41,6
Matériel	5	8,2	0,4	8,6	0,4	9,0
Autres	- 5	2,5	- 0,1	2,4	-0,1	2,3
2. INVESTISSEMENT-EQUIPEMENT	13	1,9	0,2	2,1	0,3	2,4
3. DEP. TOTALES	7	47,6	3,7	51,3	4,0	55,3

C'est dire qu'entre 1983 et 1985, les dépenses récurrentes subiront une majoration de 7,2 milliards de Francs C.F.A ; à cette variation correspond un taux de croissance annuelle de 8% environ.

2.3.4./ Dépenses prévisionnelles et équilibre budgetaire

Les dépenses prévisionnelles ont été déterminées au 2.3.3.
Il s'agit maintenant :
-dans une première etape, de projeter les recettes ordinaires,
-puis, dans une seconde étape, de rapprocher les résultats issus de l'étape antérieure à ceux obtenus au 2.3.3. afin de dégager le solde budgétaire prévisionnel.

..../....

a/ Projection des recettes ordinaires

En vertu de l'hypothèse 1 (cf page 43) l'on admettra, conformément aux prévisions du Plan Quinquennal 1981 - 85, que les recettes ordinaires se fixeront en 1985 à 50,8 milliards de Francs CFA. Pour ce faire,

Tableau 2.9 = Recettes Prévisonnelles d'après l'hypothèse 1
- exprimé en Milliards de Francs CFA
- arrondi à la décimale la plus proche

	1970- 83	1983	1984		1985	
	% des recettes totales	Valeur	Montant additionnel		Montant additionnel	Valeur
Impôts directs	22	9,6	0,7	10,3	0,9	11,2
Impôts indirects	62	29,6	- 0,6	29,0	2,5	31,5
Autres recettes	16	3,6	3,9	7,5	0,6	8,1
RECETTES TOTALES	100	42,8	4,0	46,8	4,0	50,8

Sources : . Plan Quinquennal 1981-85
. Tableau 2.1

il sera supposé qu'entre 1983 et 1985, leur croissance sera constante; elle s'effectuera donc au rythme de 4 milliards l'an, soit 9% environ des recettes ordinaires de l'exercice 1983. Il en résulte que les recettes totales seront de 46,8 milliards de Francs CFA en 1984.

La valeur de chacun des postes de recettes (impôts directs, impôts indirects, autres recettes) pour une année donnée est obtenue en appliquant aux recettes totales de la même année le coeffi-

.../....

cient placé en regard (première colonne du tableau 2.9.). Ce coefficient représente la part du poste concerné dans les recettes totales de la période 1970-1983.

L'hypothèse 2, en induisant, comme le montre le tableau 2.10. des recettes additionnelles de 4,1 milliards de Francs CFA en 1984 et 4,6 milliards en 1985, incite à croire que les recettes budgétaires escomptées seront de l'ordre de 42,8 milliards de Francs CFA pour la première année et 51,5 milliards pour la séconde.

Tableau 2.10. Recettes Prévisionnelles
d'après hypothèse 2)
. exprimé en milliards de Francs CFA
. [illegible]

	1981-83	1983	1984		1985	
	Taux de croissance annuel le (%)	Valeur	Montant additionnel	Valeur	Montant additionnel	Valeur
Impôts directs	15	9,6	1,4	11,0	1,6	12,6
Impôts indirects	10	29,6	3,0	32,6	3,3	35,9
Autres recettes	- 9	3,6	- 0,3	3,3	- 0,3	3,0
Recettes Totales		42,8	4,1	46,9	4,6	51,5

Source : Tableau 2.1

b) Solde budgétaire Prévisionnel

La projection des dépenses budgétaires est l'objet du 2.3.3 ; celle des recettes ordinaires a été faite dans la section précédente. Il ne reste plus qu'à les rapprocher pour dégager le solde budgétaire prévisionnel. Les résultats obtenus sont synthetisés dans le tableau 2.11. ci dessous :

Tableau 2.11. Solde budgétaire Prévisionnel: 1984 et 1985

. en milliards Francs CFA

	Hypothèse 1		Hypothèse 2	
	1984	1985	1984	1985
Recettes ordinaires prévisionnelles	46,8	50,8	46,9	51,5
Dépenses budgétaires prévisionnelles	49,9	52,1	51,3	55,3
SOLDE PREVISIONNEL	- 3,1	- 1,3	- 4,4	- 3,8

Sources : Tableaux 2.7, 2-8, 2.9, 2.10.,

Ce tableau indique deux choses essentielles :

1. en 1984 et 1985, le déficit budgétaire persistera : il variera entre 1,3 et 4,4 milliards de Francs CFA.

2. Ce déficit marquera probablement une tendance à la baisse : l'hypothèse 1 indique qu'il se résorbera à concurrence de 58% entre 1984 et 1985, contre 14% pour l'hypothèse 2.

..../....

2.3.5/ Résumé :

Le chapitre 2.3. livre un certain nombre d'enseignements utiles ;

- les dépenses récurrentes financées par le Budget d'Etat constituent la fraction la plus importante des dépenses budgétaires, celles consacrées à l'investissement et à l'équipement ne représentant que la portion congrue ;

- l'Etat Malien n'a pu, sur la période 1970-1983, assurer le financement de la totalité des dépenses récurrentes induites par les programmes de développement qu'il a mis en oeuvre : 16% de ces dépenses ont été financés sur ressources extraordinaires,

- les projections faites permettent d'affirmer que les deux premières constatations, persisteront encore pendant les années 1984, 1985 et éventuellement pendant les périodes à venir.

2.4/ CONCLUSION

De tout ce qui précède, on peut tirer un constat : le Budget d'Etat, tel qu'il est conçu, est actuellement incapable de faire face aux dépenses récurrentes globales du pays.

Deux faits importants pourraient toutefois inciter les moins sceptiques à prendre le contre-pied de ce jugement :

- Outre le Budget d'Etat, plusieurs comptes, ouverts au nom d'organismes étatiques et domiciliés dans les banques primaires, échappent totalement au contrôle du Trésor Public; ces comptes sont appelés "fonds annexes" ;
- l'Etat s'est désengagé de beaucoup de secteurs, laissant quelquefois le soin aux collectivités locales d'assurer le relais.

A propos des fonds annexes, précisions qu'ils sont de nos jours au nombre de 29. Quoique drainant des ressources publiques, ils sont "hors budget d'Etat", c'est à dire gérés indépendamment de lui. Le plus connu d'entre eux est celui qui assure le service de la dette publique : la Caisse Autonome d'Amortissement (C.A.A). Le Tableau 2.12. ci-dessous donne pour les années 1980 et 1981 un bilan consolidé de l'ensemble des fonds annexes :

Tableau 2.12 : Bilan Consolidé des Fonds Annexes
. exprimé en milliards de FCFA

	1980			1981		
	Fonds annexes	Budget Etat	Total	Fonds annexes	Budget Etat	Total
Recettes	14,0	29,7	43,7	14,1	36,5	50,6
Dépenses	10,3	39,7	50,0	12,2	41,6	53,8
SOLDE	+ 3,7	-10,0	- 6,3	+ 1,9	- 4,9	- 3,2

Source : S.N.E.D/Ministère du Plan

Ce tableau montre :

1-que les ressources des fonds annexes ne sont pas négligeables : elles étaient l'équivalent de 39% des recettes budgétaires en 1981 contre 47% en 1980 ;

2- que les soldes consolidés de ces fonds sont, contrairement à ceux du Budget d'Etat, positifs.

Quant à la contribution des collectivités locales, elle se manifeste à travers plusieurs structures dont les plus connues sont l'Association des Parents d'Elèves (A.P.E) qui prend en charge la quasi-totalité des réalisations scolaires et les Centres d'Assistance et de Contrôle Coopératifs (C.A.C.). A ce sujet, il faut noter que les statistiques sont rarement centralisées. L'on peut toutefois relever que de 77,5 millions de FCFA en 1970, le rôle des cotisations C.A.C est passé à 900 millions en 1980. De même en 1981, il a été collecté au titre des cotisations A.P.E la somme de 950 millions de Francs CFA soit environ 3% des recettes budgétaires ordinaires. Il faut croire que dans les années à venir, les collectivités locales, celles rurales essentiellement, seront de plus en plus sollicitées ; c'est que le développement du monde rural reposera essentiellement sur les "tons villageois", ceux-ci étant des structures locales de participation au developpement ayant pour but de susciter" des initiatives de base" et d'en assurer l'exécution.

Est-ce - à-dire pour autant qu'il suffirait d'intégrer au Budget d'Etat les fonds annexes et la participation des collectivités locales pour qu'il n'y ait plus à l'échelle macro-économique de problème de financement des dépenses récurrentes ?

Repondre par l'affirmative releverait d'une vision simpliste. Deux raisons au moins incitent à la prudence :

1-les statistiques révèlent qu'à court terme en tout cas, l'intégration des fonds annexes réduirait sans doute l'ampleur du déficit budgétaire, mais elle ne résorberait point l'impasse. Ce jugement est largement étayé non seulement par le tableau 2.12 mais aussi par les prévisions du solde consolidé desdits fonds. D'après les données de la Cellule F.M.I à la Direction Nationale du Budget, ce solde, positif, se fixera à 0,25 milliard de FCFA en 1984 et à 0,15milliard en 1985

..../...

Par contre, pour les mêmes années, le déficit prévisionnel du Budget d'Etat s'éleverait, dans le meilleur des cas, à 3,1 milliards et 1,3 milliard de Francs CFA respectivement.

2 - Les collectivités locales exerçant principalement des activités agro-pastorales, leur apport, parce que forcément tributaire de leur revenu, est fortement dépendant des conditions pluviométriques ; de ce point de vue, leur capacité contributive est des plus aléatoires dans un pays Sahélien comme le Mali.

C'est dire que d'autres solutions doivent être explorées. Là réside précisement l'objet de la troisième partie.

TROISIEME PARTIE

PROPOSITIONS POUR UN MEILLEUR FINANCEMENT DES DEPENSES RECURRENTES

Des exposés et débats, il est ressorti un certain nombre de propositions visant à améliorer le financement des dépenses récurrentes ; ces propositions ont fait l'objet des recommandations du Séminaire.

Il s'agit au préalable de poursuivre la réflexion sur la question des dépenses récurrentes, afin d'arriver, au plan micro-économique et/ou sectoriel, non seulement à corriger les erreurs du passé, mais aussi à imaginer de nouvelles possibilités d'accroissement des ressources.

Tout ceci n'est possible que si au plan macro-économique des mesures d'accompagnement sont mises en oeuvre. C'est pourquoi, une distinction sera faite entre :

- d'une part, les actions de nature micro-économique et/ou sectorielle;

- d'autre part, les mesures envisageables à l'échelle macro-économique.

3.1./ LES MESURES DE NATURE MICRO-ECONOMIQUE ET/OU SECTORIELLE

Elles sont destinées à :

1/ corriger certaines erreurs du passé en matière de conception et d'exécution des projets ;

2/ imaginer de nouvelles possiblités d'accroissement des ressources des projets.

3 .1.1/ Corriger les erreurs du passé

Si, par le passé, les echecs ont été nombreux, il importe, pour mieux affronter l'avenir, de prendre un certain nombre de précautions ; il apparait essentiel notamment de :

i /. subordonner l'implantation de tout nouveau projet à la détermination du niveau ainsi que des modalités de financement des charges récurrentes y afférentes ;

ii/. associer les populations bénéficiaires à toutes les phases du projet.

La première disposition se justifie par le fait que la prise en compte des charges récurrentes réduirait considérablement l'incertitude sur les résultats des projets, permettant ainsi d'en augmenter la viabilité. Son observation aurait sans doute permis de prévenir nombre d'erreurs, notamment celles liées à une mauvaise conception des projets et/ou aux technologies inappropriées.

Naturellement, il serait illusoire d'envisager la mise en oeuvre de cette recommandation sans une amélioration de la comptabilisation des charges récurrentes.

En relation avec la seconde disposition, la mise en vigueur d'une taxe d'usage est la mesure la plus évoquée pour parvenir à une meilleure couverture des dépenses récurrentes.

..../....

des projets. Comment envisager une telle disposition si les programmes ne sont pas conçus et exécutés de façon à répondre aux aspirations des bénéficiaires et à entraîner leur pleine adhésion, leur coopération totale ?

3.1.2./ Dégager de nouvelles ressources

. d'abord, en améliorant la gestion interne des projets ;

. ensuite, en mettant à contribution les populations desservies ;

. enfin en accentuant le caractère commercial des projets ;

i/. Améliorer la gestion interne des projets

Il est bien connu que nombreux sont les projets qui se caractérisent par l'insuffisance de leurs structure de gestion.

C'est notamment le cas des Opérations de Développement Rural (O.D.R) dont la gestion d'ensemble est jugée mauvaise : 4 ODR sur 26 seulement semblent avoir une gestion saine (1)

C'est ainsi le cas des Sociétés et Entreprises d'Etat qui se sont enlisées dans une situation de déficit chronique au point de constituer de nos jours l'une des plaies de l'économie malienne.

Si certains facteurs explicatifs de cette situation échappent au contrôle des projets (inflation internationale, détérioration des termes de l'échange, continentalité du pays, etc.), il en est d'autre sur lesquels les projets ont, dans une certaine mesure, quelques possibilités d'action (effectifs pléthoriques, encadrement défectueux, suivi inapproprié,...). C'est bien sur ces derniers facteurs qu'il convient d'agir de façon à réduire le rapport entre les dépenses récurrentes et la valeur des biens ou services produits.

---

(1) pour plus de détail, cf Etude des Opérations de Développement et Organismes assimilés / SATEC, Novembre 1983

ii/. Mettre à contribution les populations desservies

Il s'agit, par cette disposition, de mettre en vigueur, selon des modalités qui restent à définir, une taxe d'usage.

Il faut dire que dans ce domaine, les secteurs offrent des possibilités inégales. C'est, semble t-il, l'hydraulique villageoise qui se prête le plus à cette procédure : ainsi, à Djénné, le système de tarification mis en place permet d'assurer intégralement la maintenance et le fonctionnement des bornes-fontaines réalisées.

De même, le secteur des infrastructures routières offre quelques possibilités : on pourrait à cet effet envisager un système de péage. A cet égard, il est bon de signaler que la mise en oeuvre d'un droit de traversée routière est désormais une réalité au Mali.

Dans le secteur rural par contre, il faudrait que soit obtenue l'adhésion des populations au projet pour lequel elles vont subir la taxation ; cette adhésion ne peut être effectuées que si :

- les populations concernées ressentent la nécessité du projet et en tirent effectivement bénéfice ;
- une politique de prix indicatifs au producteur est adoptée : là une question d'ordre macro-économique ; c'est pourquoi, elle sera rapidement évoquée ici. Au Mali, les prix des principales productions agricoles sont administrés, c'est à dire fixés d'autorité par l'Etat. Ces prix se caractérisent par leur faiblesse tant par rapport aux coûts de production que par rapport à la valeur d'acquisition des facteurs de production. Cette situation ajoutée entres autres aux aléas climatiques a conduit à l'érosion du revenu monétaire net paysannal ; celui-ci est en effet passé de 8 800 FCFA. par tête en 1971-72 à 7 500 francs CFA par tête en 1980-81 (chiffres constants 1980).

iii/. Accentuer le caractère commercial de certains projets

Une des possibilités évoquées concerne les projets de formation qui,

..../....

par essence, offrent peu de possibilités de recouvrement de leurs dépenses récurrentes. En la matière, la législation malienne autorise certaines écoles, celles professionnelles surtout, à mener dans leurs ateliers des activités productives, dont les produits pourraient entièrement ou en partie être affectés à la couverture des dépenses récurrentes.

Le Séminaire a souhaité que cette mesure soit étendue à toutes les écoles.

3.2./ LES MESURES DE NATURE MACRO-ECONOMIQUE

Elles devront viser à :

1/ améliorer la structure du Budget d'Etat
2/ renforcer la coordination entre le Ministre des Finances et le Ministère du Plan
3/ réviser les modalités de l'aide extérieure.

3.2.1/ L'amélioration de la structure du Budget d'Etat

Les recommandations faites dans ce sens devront permettre de :

-comprimer les dépenses budgétaires
-et accroître les ressources internes.

i /.Comprimer les dépenses budgétaires

La politique d'emploi et la situation du secteur d'Etat sont deux des aspects les plus décriés de l'économie malienne.

La politique d'emploi se caractérisait jusqu'à une date encore recente, par l'embauche systématique des jeunes diplômés. C'est que :

- les contraintes démographiques (taux d'accroissement de la population, hypertrophie des centres urbains dûe à l'exode rural, structure déséquilibrée de la pyramide des âges) ;

- les progrès réalisés en matière de formation ;
- les pesanteurs sociologiques et les séquelles culturelles de la colonisation qui privilégient la vie dans les centres urbains par rapport à celle en milieu rural ;
- la faiblesse d'accueil du secteur privé,

ont amené l'Etat, non seulement par tradition, mais aussi par souci de sauvegarder la paix sociale, à devenir pourvoyeur quasi-exclusif d'emplois. Face aux difficultés budgétaires du pays, la situation est devenue de plus en plus dramatique. Les implications en sont bien connues pour avoir été suffisamment

..../....

analysées dans les pages antérieures. Disons tout simplement qu'on en est à un point où le budget de l'Etat est incapable d'entretenir l'outil de travail déjà existant, à fortiori entreprendre de nouveaux investissements.

Pour résoudre ce problème épineux, il est désormais organisé depuis deux ans, des concours d'intégration à la fonction publique. Il est encore trop tôt pour apprécier dans toute sa dimension l'impact de cette mesure. D'ores et déjà une question fondamentale vient à l'esprit : quel sort serait réservé aux candidats malheureux aux différents concours ? Certes, il existe un projet d'installation des jeunes diplômés ; de même, les autorités ont plus d'une fois invité le secteur privé à recruter davantage. Mais l'un et l'autre projets tardent à se concrétiser. Le constat est donc clair : l'Etat se désengage sans que des structures de relais, gages de succès, aient été mises en place.

Quant au Secteur d'Etat, les répercussions de sa situation sur les finances publiques et les circuits de crédit conduisent à une immobilisation importante des concours à l'économie nationale (30%) ; mieux, ces concours, à court terme essentiellement (98%), ont servi à financer aussi bien le fonds de roulement que le déficit structurel, voire des investissements réalisés par les entreprises publiques.

Les Sociétés d'Etat se trouvant dans l'impossibilité de rembourser, il est à craindre que l'Etat, en sa double qualité d'actionnaire exclusif de la Banque de Développement du Mali (B.D.M) et des dites Sociétés, n'incite le Trésor Public à prendre ces créances en charge ou la BDM à les passer en pertes et profits.

Toutefois, ici également des mesures sont en cours. Outre, la révision de certaines dispositions fiscales, il s'agira pour l'Etat de :

- se désengager de 9 Sociétés dont la situation est jugée désesperée ; ce désengagement interviendrait au profit d'une privatisation, d'une mise à disposition des travailleurs sous la forme auto-gerée ou, éventuellement, d'une fermeture pure et simple ;

- d'ouvrir le capital de 7 d'entre elles aux entrepreneurs privés, nationaux ou étrangers.

..../....

ii/ Accroître les ressources budgétaires :

Les possibilités d'accroître les ressources internes sont limitées. On pourrait toutefois envisager :

- l'intégration des fonds annexes au Budget d'Etat
- et l'expansion du secteur privé

. L'intégration des fonds annexes au Budget d'Etat,

La désintégration du Budget d'Etat a été évoquée dans la deuxième partie ; elle pourrait être remise en cause au nom des règles de l'unité et de l'universalité qui régissent la gestion des deniers publics. On l'a vu, le solde consolidé de ces fonds laisse apparaitre un léger excédent qui pourrait tant soit peu atténuer les tensions qui s'exercent sur le Trésor Public. Il est toutefois possible d'objecter que cette intégration se ferait au détriment du système bancaire qui perdrait ainsi la jouissance de ces fonds.

. L'expansion du Secteur privé

Au moins deux raisons militent en faveur de cette prise de position :

1 - pour des raisons politiques, le désengagement de l'Etat ne serait effectif que si des structures de relais sont parallèlement mises en place ;

2 - compte tenu de la structure du Budget, tout accroissement des recettes fiscales n'est convenable que par le biais de l'élargissement de la base imposable, lui-même résultat d'une progression de l'activité économique ; en la matière, les structures parapubliques ont montré leurs limites.

3.2.2/ La coordination entre le Ministère du Plan et le Ministère des Finances

De tout ce qui précède, il apparait la nécessité de planifier les dépenses récurrentes à tous les niveaux : micro-économique, sectoriel et macro-économique. Cela signifie que ces dépenses doivent non seulement être correctement comptabilisées aux niveaux micro-économique et sectoriel, mais qu'elles doivent aussi être consolidées au niveau macro-économique. C'est seulement de cette façon qu'elles pourraient être prises en compte dans la technique nationale de planification et de budgétisation.

Ces mesures ne sauraient être envisagées que s'il existe une coordination étroite entre les actions entreprises par les autorités budgétaires et celles initiées par les structures de planification, coordination devant se traduire par une inscription claire des dépenses récurrentes au Budget d'Etat.

C'est pourquoi le Séminaire a retenu l'idée de la création d'une cellule chargée de la planification et de la budgétisation des dépenses récurrentes".

3.2.3./ La révision des modalités de l'aide extérieure

Cette révision ne pourrait s'opérer que dans le cadre d'une concertation permanente entre donateurs et récipiendaires.

Elle s'avère nécessaire dans la mesure où bien des fois, le donateur, en marquant sa préférence pour des projets surdimensionnés et/ou des technologies indadaptées, endosse une part de responsabilité dans les échecs enregistrés.

La révision des modalités de l'aide extérieure devrait en outre conduire à un accroissement des ressources des pays récipiendaires ; dans ce cadre, deux mesures pourraient être envisagées :

1. l'allongement de la période de mise en place des projets ;
2. le financement direct des dépenses récurrentes par les donateurs.

S'agissant de l'allongement de la période de mise en place des projets, il trouve sa justification dans le fait que bien des projets connaissent des problèmes de financement de leurs dépenses récurrentes parce que l'investisse-

..../....

ment prend fin avant l'apparition de toute capacité d'autofinancement.

Quant au financement direct des dépenses récurrentes, les donateurs y sont généralement réticents pour diverses raisons :

- le financement direct des dépenses récurrentes étant une oeuvre de longue haleine, il leur parait prudent de ne pas s'y engager ;

- le financement des dépenses récurrentes est souvent assimilé à la contrepartie du pays récipiendaire à l'effort d'investissement ;

- financer les dépenses récurrentes pourrait donner l'impression que le bailleur de fonds a contribué à concevoir un projet ou un programme qui, manifestement, court à l'échec.

Malgré ces raisons, il faut espérer qu'à force de concertation, donateurs et récipiendiaires parviendront à mettre au point des formules acceptables pour toutes les parties. Des alternatives de solutions sont en effet nombreuses ; elles vont de la prise en charge totale à la participation dégressive du donateur.