

4455

COLLOQUE SUR LES DEPENSES RECURRENTES AU SAHEL

OUAGADOUGOU, HAUTE VOLTA

11-15 JANVIE 1982

LES PAYS DU SAHEL EN FACE DU PROBLEME DES DEPENSES RECURRENTES : LE CAS DU MALI

par

Pascal SALIN

A la quatrième Conférence du Club du Sahel, tenue en novembre 1980, les Secrétariats du CILSS et du Club ont présenté aux participants un rapport intitulé "Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel".

Ce rapport a donné lieu à un premier échange de vues entre les participants qui ont demandé aux Secrétariats du CILSS et du Club d'organiser un Colloque consacré à l'examen de la suite à donner à ce rapport, en particulier la mise en œuvre des recommandations. Afin de faciliter les travaux du Colloque, des documents supplémentaires seront distribués au fur et à mesure de leur parution. Tous ces documents ont la même couverture. Ceux-ci n'engagent que la seule responsabilité de leurs auteurs. Les participants au Colloque sont priés de bien vouloir apporter ces documents.

CLUB DU SAHEL/CGDE
2 RUE ANDRE PASCAL/75775 PARIS CEDEX 16/FRANCE

CILSS
BP 7049/OUAGADOUGOU/HAUTE VOLTA

SAHEL D(81)140
Or.: Français

LES PAYS DU SAHEL EN FACE DU PROBLEME DES
DEPENSES RECURRENTES : LE CAS DU MALI

par

Pascal SALIN

Professeur à l'Université de Paris-IX, Dauphine
Août 1981

Le présent document a été préparé par l'auteur, dans le cadre d'une étude sur les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel, coordonnée par les Secrétariats du Club du Sahel et du CILSS. Le rapport final de cette étude rédigé par MM. Clive Gray (IIID) et André Martens (CRDE), a été soumis à la 4ème Conférence du Club du Sahel, tenue en novembre 1980. Un Colloque consacré à l'examen de la suite à donner à ce rapport se tiendra à Ouagadougou du 11 au 15 janvier 1982. Entretemps, sont diffusés différents points de vue sur la question. Le présent document n'engage que la seule responsabilité de son auteur, à l'exclusion de celle du CILSS, du Club du Sahel, et des autorités des gouvernements intéressés.

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
RESUME	iii
I. INTRODUCTION	1
II. LES OPERATIONS DE DEVELOPPEMENT ET LE PROBLEME DES CHARGES RECURRENTES	3
1. L'insuffisance de financement des charges récurrentes : quelques exemples	4
2. La couverture des charges récurrentes	7
III. LE PROBLEME GLOBAL DU FINANCEMENT DES CHARGES RECURRENTES AU MALI	13
1. L'équilibre global de l'économie malienne	14
2. La balance des paiements	17
3. L'équilibre budgétaire	18
4. Les circuits financiers et monétaires	25
5. La politique des prix	28
IV. PROPOSITIONS POUR UN MEILLEUR FINANCEMENT DES CHARGES RECURRENTES AU MALI	29
1. Propositions pour le court terme	30
2. Propositions pour le long terme	33
ANNEXE : LISTE DES DOCUMENTS CONCERNANT LE FINANCEMENT DES CHARGES RECURRENTES AU MALI.	38

RESUME

Les coûts récurrents * constituent l'ensemble des dépenses qui permettent d'utiliser un capital après sa mise en place et de le maintenir en état. Or, le problème du financement des coûts récurrents semble constituer l'un des problèmes majeurs du développement de nombreux pays. Le cas du Mali paraît typique d'une situation qu'on retrouve, à des degrés divers, dans la plupart des pays du Sahel.

L'étude du fonctionnement des opérations et actions de développement fournit un grand nombre d'exemples d'insuffisances de financement des coûts récurrents. Il apparaît par exemple que l'insuffisance de l'entretien aboutit à un investissement net négatif, c'est-à-dire à une perte de capital, au point que l'on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux avoir moins de capital, mais l'entretenir et l'utiliser mieux. Il serait certes possible, pour améliorer les résultats obtenus, de modifier les structures et de réformer la gestion de nombreuses institutions. De même des progrès pourraient être obtenus en faisant payer les bénéficiaires des activités des opérations de développement. Mais la situation de nombreuses opérations de développement est également le reflet de la rareté globale des ressources dans le pays, en même temps que d'un problème de mauvaise allocation de ces ressources. Si une opération semble ne pas être capable d'atteindre l'équilibre de financement, elle freine le développement global. Demander à une opération de développement de s'autofinancer consiste à lui demander de faire véritable oeuvre de développement, c'est-à-dire de permettre un développement autonome, d'inciter les individus à devenir eux-mêmes des agents de progrès.

Certaines opérations de développement et entreprises publiques représentent une charge nette importante pour l'économie malienne, sans espoir de solution dans un avenir prévisible. Dans ces cas, la seule solution serait évidemment leur disparition. Dans d'autres cas, les ressources sont gaspillées ou elles sont sous-utilisées parce qu'un facteur important est absent ou insuffisant. L'une des causes de l'insuffisance de financement des charges récurrentes semble résider dans l'insuffisance du fonds de roulement.

L'amélioration de la rentabilité individuelle par une augmentation des prix au producteur pourrait permettre dans certains cas une extension plus rapide des opérations et un meilleur entretien.

* Coûts récurrents, charges récurrentes et dépenses récurrentes sont synonymes.

Comme en témoigne l'expérience des soins de santé animale au Sahel, les éleveurs comprennent bien l'utilité de la vaccination et ils sont prêts à payer pour cela. Le caractère obligatoire de la vaccination n'implique d'ailleurs pas qu'elle doive être gratuite. Il n'en reste pas moins, dans ce domaine comme dans d'autres, que la prise de conscience des éleveurs est graduelle et que le lancement d'un programme peut donc être subventionné. Mais il est souhaitable de demander dès le début une contribution minime pour ne pas laisser s'instaurer "l'illusion de la gratuité".

Sur le plan global, le problème du financement des investissements et des coûts récurrents au Mali est peut-être plus grave qu'il n'apparaît à première vue, les statistiques ne reflétant pas les mécanismes de "décapitalisation" qui sévissent dans certaines opérations. Or, en l'absence de financement extérieur, le Mali enregistrerait une détérioration de son capital, qui bloquerait évidemment son développement. Le Mali n'arrivant même pas à couvrir lui-même ses investissements de remplacement, on ne voit vraiment pas comment il pourrait arriver à financer les coûts récurrents. En d'autres termes, si l'on demandait au Mali un trop grand effort de financement des charges récurrentes liées à de nouveaux projets d'investissements, ou bien celles-ci ne seraient pas assurées, ce qui signifierait une non-utilisation des équipements, ou bien elles le seraient, au moins partiellement, mais au prix probablement d'un désinvestissement, c'est-à-dire que le maintien de la valeur du capital ne serait pas assuré. C'est tout le processus du développement qui serait mis en cause.

L'étude du budget malien constitue l'une des clés de la compréhension du problème des dépenses récurrentes auxquelles le Mali doit faire face. En effet, c'est au niveau des dépenses budgétaires que l'insuffisance des ressources pour les dépenses récurrentes se fait sentir le plus sévèrement. Dans l'immédiat un financement extérieur des charges récurrentes est essentiel, mais à plus long terme il faut également compter sur un effort pour comprimer les dépenses publiques ou leur croissance. Pour le moment le développement rural reçoit moins de 10 % des recettes du budget, alors que la couverture des charges récurrentes de ce secteur est très inférieure à ce que l'on peut considérer comme indispensable. Mais les problèmes actuels et futurs du budget malien sont tels qu'il est nécessaire de trouver une solution rapide à un certain nombre de problèmes prioritaires avant de pouvoir envisager un financement accru des charges récurrentes par le budget malien.

Il faudrait peut-être envisager d'employer une partie des fonctionnaires, par exemple les plus jeunes d'entre eux, dans les cercles et arrondissements, auprès des entreprises et des opérations de développement rural. La suppression des entreprises d'Etat dont la situation financière est la plus difficile, l'amélioration de la gestion de la plupart éviteraient un recours excessif au crédit et permettraient de dégager des ressources de financement pour d'autres activités. Actuellement, les sociétés et entreprises d'Etat non seulement ne sont pas en état de couvrir leurs charges récurrentes, mais encore de maintenir leur capital productif, c'est-à-dire qu'il existe un processus de désinvestissement.

Le problème du financement des charges récurrentes au Mali apparaît en tout cas comme étant avant tout un problème macro-économique. Pour assurer un financement plus satisfaisant de ces charges il conviendrait certainement qu'une partie soit couverte par des sources extérieures. Mais pour qu'elles jouent un rôle d'incitation, on pourrait imaginer que les dépenses sur ressources extérieures ne soient effectivement assurées que dans la mesure où le budget malien prendrait en charge la couverture d'une partie des charges récurrentes de l'opération de développement concernée. Il nous semblerait par ailleurs optimal de décider que la part de financement local par rapport au financement étranger devrait être la même pour les charges récurrentes et pour les investissements.

Parmi les causes de sous-financement des charges récurrentes, on peut aussi souligner le mauvais fonctionnement des circuits financiers et monétaires. Le Trésor y joue un rôle essentiel, puisqu'une grande partie des flux financiers et monétaires passent par lui, mais au processus cumulatif de la confiance qui fonde les systèmes financiers sains s'est substitué un processus cumulatif de défiance. Par ailleurs, la politique de bas taux d'intérêt a des effets nuisibles pour le développement en décourageant l'épargne et en entraînant une mauvaise répartition des ressources de financement. Enfin, la politique des prix peut conduire à une sous-estimation des charges récurrentes ou, au contraire, à un gaspillage de ressources.

Un grand nombre d'opérations de développement ont accompli un travail intéressant sur le plan technique, mais à un coût pour la nation qui est mal connu et qui est probablement élevé. La multiplicité de leurs tâches, la rigidité du mode de fixation des barèmes, les distorsions de prix ne leur ont pas permis de pratiquer une gestion rationnelle. Elles ne permettent pas non plus de savoir avec précision dans quelle mesure la couverture des charges récurrentes a été effectuée et si elle l'a été de la manière la moins coûteuse.

Afin de définir des propositions, il faut garder à l'esprit l'idée que l'insuffisance globale de moyens de financement au Mali est tellement considérable qu'il est vain d'attendre une augmentation significative des ressources d'origine interne pour financer les coûts récurrents à un horizon de deux à cinq ans.

Certaines améliorations peuvent cependant être apportées rapidement. Ainsi, il serait urgent d'améliorer l'information et d'élaborer une méthodologie pour la présentation des informations qui serait adoptée par les différents donateurs. Cela permettrait d'évaluer les conséquences globales des différents projets, les besoins de financement des charges récurrentes et les moyens de les couvrir.

La pratique habituelle de la politique d'aide consistant à financer prioritairement les investissements et non les dépenses récurrentes n'est pas justifiée, pas plus que ne l'est la pratique de l'aide liée, dont elle constitue en partie une modalité. Sur le plan global amélioration pourrait être obtenue si la part respective du Mali et des donateurs extérieurs était la même pour les dépenses d'investissement et pour les dépenses récurrentes et si les uns et les autres disposaient d'un cadre leur permettant d'étudier régulièrement les implications des programmes d'aide pour l'équilibre macro-économique du Mali. En ce qui concerne les projets de développement pris individuellement, il serait important de rechercher les moyens d'un autofinancement futur et de doter les institutions chargées de réaliser des projets de développement d'un capital propre et d'un fonds de roulement suffisants, susceptibles d'ailleurs de croître dans le temps. Enfin, aucune aide ne devrait être accordée sans que le donateur s'assure qu'une structure de gestion et une structure de contrôle existent ou sans qu'il contribue à les mettre en place.

D'autres réformes ne peuvent guère avoir d'effets qu'à plus long terme, même si elles doivent être engagées immédiatement. Ainsi, il faudrait élargir l'assiette de l'impôt grâce à une expansion de la production du secteur privé. Il est par ailleurs crucial que les autorités maliennes desserrent la contrainte globale de financement à l'intérieur en s'attaquant aux deux problèmes majeurs que sont la fonction publique et les entreprises d'Etat. Cela implique évidemment que les diplômés se voient offrir d'autres débouchés que la fonction publique, que l'on supprime certaines unités de production qui font peser un poids considérable sur le pays ou que l'on renforce la structure de gestion de certaines autres. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que les pays donateurs sont conscients du fait que les étudiants maliens, dont l'emploi ultérieur dans la fonction publique est assuré, bénéficient de priviléges dont aucun de leurs propres étudiants ne bénéficie. C'est un simple fait d'observation que l'aide extérieure dépendra en partie de la capacité du Mali à résoudre ses propres problèmes.

Enfin, les circuits de financement doivent être améliorés et il est essentiel à cet égard que le Trésor bénéficie de ressources régulières et que le retour à l'équilibre budgétaire soit réalisé. Dans cette mesure, on peut alors imaginer des procédures de garantie accordées par d'autres pays de manière à assurer un fonctionnement plus régulier des circuits financiers et monétaires. La réforme de la politique de taux d'intérêt est évidemment également indispensable.

LES PAYS DU SAHEL EN FACE DU PROBLEME DES DEPENSES RECURRENTES : LE CAS DU MALI

Lors de leur deuxième Conférence, tenue à Ottawa en 1977, le CILSS et le Club du Sahel s'étaient inquiétés des problèmes que pourrait poser pour le Sahel un financement insuffisant des dépenses de fonctionnement et d'entretien des projets de développement, c'est-à-dire ce que l'on appelle généralement "dépenses récurrentes". A la troisième Conférence, qui s'est tenue à Amsterdam en 1978, un groupe de travail a été constitué pour étudier le problème des dépenses récurrentes. Le travail du groupe, composé d'experts sahéliens et non-sahéliens, a été confié au Harvard Institute for International Development de l'Université Harvard et au Centre de Recherche en Développement Economique de l'Université de Montréal. De 1978 à 1980, les experts ont étudié les différents aspects, micro-économiques et macro-économiques, du problème des charges récurrentes. Leur travail a donné lieu à un grand nombre de rapports, portant soit sur des opérations de développement particulières, soit sur des secteurs d'activité, soit sur les différents pays du Sahel, soit sur des problèmes d'ordre général.

Le présent texte s'efforce de présenter certaines des informations et des réflexions qui résultent de cette recherche et qui intéressent plus particulièrement le Mali (1). Mais il est évident que certains des problèmes présentés ici ont une portée qui dépasse le cadre de ce pays.

On ne saurait, par ailleurs, trop recommander la lecture du rapport final du groupe de travail sur les charges récurrentes (2). On y trouvera de nombreuses et très intéressantes analyses et recommandations sur le problème de charges récurrentes dans les pays du Sahel.

I. INTRODUCTION

La distinction entre investissement et coûts récurrents est conceptuellement simple : l'investissement est l'ensemble des dépenses qui créent une capacité de production, les coûts récurrents constituent l'ensemble des dépenses qui permettront ultérieurement d'utiliser ce capital et de le maintenir en état. Il est évident qu'en pratique la distinction n'est pas toujours facile à faire et que l'on peut hésiter sur la manière de classifier une dépense donnée.

Par ailleurs, on peut également se demander dans quelle mesure cette distinction est importante. En effet, si nous nous plaçons à l'époque où un projet est en cours d'élaboration, son appréciation et la décision de le réaliser devraient dépendre en principe de l'évaluation de l'ensemble des avantages apportés par le projet et de l'ensemble des coûts qui devront être supportés, qu'il s'agisse de "coûts d'investissement" ou de "charges récurrentes". On pourra considérer que le projet mérite, d'être réalisé si le rendement social net des ressources ainsi utilisées

(1) Certaines données sont devenues disponibles depuis que ces différents travaux ont été terminés. Il n'a évidemment pas été possible d'en tenir compte.

(2) Clive Gray et André Martens, Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel - Analyse et recommandations. CILSS, Club du Sahel, Paris, 1980.

est au moins égal à celui qui aurait pu être obtenu dans une autre activité. De ce point de vue, il serait alors difficile de définir un niveau optimal de charges récurrentes : c'est l'ensemble du projet - et pas seulement une de ses parties - qui peut être ou non considéré comme optimal. Une fois le projet défini, il existe donc un niveau "nécessaire" des charges récurrentes tel que le projet fonctionne de manière optimale.

Mais plaçons-nous maintenant à une époque ultérieure où l'investissement a été réalisé et où sa mise en oeuvre dépend de la couverture effective des charges récurrentes. Il existe un grand nombre de raisons pour lesquelles celles-ci peuvent être inférieures au niveau que l'on peut considérer comme nécessaire. En voici quelques exemples :

- L'évaluation des coûts et avantages du projet est faussée par des erreurs de conception ou par une insuffisance d'information. Si par exemple les charges récurrentes "nécessaires" sont plus élevées que prévues, faut-il effectivement dégager les ressources correspondantes ?

On peut même très bien imaginer l'hypothèse où le calcul des charges récurrentes nécessaires n'a pas été fait. Il en est souvent ainsi parce que les institutions qui supportent les coûts d'investissement et les charges récurrentes sont différentes : par exemple, les financeurs extérieurs supportent la charge de l'investissement initial et le budget national ou le projet lui-même doivent ensuite financer les charges récurrentes.

Il se peut que le coût d'opportunité des ressources se soit modifié. En d'autres termes, si l'on se place maintenant à une époque où l'investissement existe, il se peut que le rendement social net obtenu en utilisant des ressources nationales pour le financement des charges récurrentes du projet en question soit inférieur à ce que l'on pourrait obtenir en utilisant ces mêmes ressources dans un autre secteur. Mais il se peut aussi que le total des charges récurrentes qu'un pays aurait à supporter pour pouvoir atteindre le niveau "nécessaire" soit trop important par rapport au montant global de ses ressources et que la couverture des charges récurrentes ne pourrait donc être assurée qu'au prix, par exemple, d'une diminution de la consommation des habitants qui ne serait pas supportable. Il est évident que dans ce cas des ressources ont été gaspillées puisqu'elles ont servi à financer un projet qui ne peut pas donner le rendement attendu. Faut-il laisser le capital existant inactif ou financer une partie seulement des charges récurrentes ou encore essayer de trouver des procédés pour financer les charges récurrentes nécessaires ? Telles sont certaines des questions importantes que soulève une étude du financement des charges récurrentes.

Quelles que soient les raisons du sous-financement des charges récurrentes, il semble acquis que ce problème constitue l'un des problèmes majeurs du développement de nombreux pays, qu'il est vivement ressenti dans les pays du Sahel et plus particulièrement au Mali et qu'il existe maintenant une information

suffisante pour avoir une idée de son importance, même si des études ultérieures restent hautement désirables. Il semble en tout cas possible d'affirmer que le problème des coûts récurrents est issu du processus de développement en même temps qu'il le freine. Les pages qui suivent ont été rédigées à partir de divers documents préparés dans le cadre de l'étude sur le financement des coûts récurrents des investissements au Sahel. La liste en est donnée en annexe.

Nous étudierons tout d'abord les leçons que l'on peut tirer de l'étude détaillée de certaines opérations de développement, puis le problème global du financement des charges récurrentes au Mali situé dans le cadre de l'équilibre macro-économique national et enfin certaines propositions susceptibles d'améliorer le financement des charges récurrentes.

Il est évident que le problème des charges récurrentes n'a pas encore reçu l'attention qu'il mérite et c'est pourquoi le présent texte ne prétend pas donner des vues définitives sur le problème. C'est pourquoi également son auteur espère que ce travail suscitera des réflexions nouvelles et il remercie d'avance ceux qui voudront bien lui en faire part ou lui signaler des erreurs qui auraient pu se glisser dans son texte.

II. LES OPERATIONS DE DEVELOPPEMENT ET LE PROBLEME DES CHARGES RECURRENTES

Plusieurs études - dont on trouvera la liste en annexe - ont été consacrées à l'examen détaillé de certaines opérations de développement au Mali et des problèmes qu'on y rencontre du point de vue du financement des charges récurrentes. Les opérations et projets concernés sont : l'opération de développement de l'élevage dans la région de Mopti (O.D.E.M.), l'opération pêche à Mopti, le programme d'embouche paysanne (dirigé par l'Etablissement de crédit et d'investissement bétail-viande, ECIBEV), l'Office du Niger, l'Ecole de Médecine de Bamako, l'opération arachide et cultures vivrières (O.A.C.V.). On trouve par ailleurs des informations concernant le Mali dans les chapitres sectoriels sur le financement des coûts récurrents au Sahel, à savoir les chapitres sur le transport, les projets forestiers, l'éducation et l'élevage. Ces chapitres confirment l'idée selon laquelle il existe une insuffisance de financement des charges récurrentes. Cependant, le problème n'apparaît pas également crucial dans tous les cas. Par ailleurs, il convient peut-être de séparer nettement deux catégories de cas : ceux où un meilleur financement des charges récurrentes permettrait de maximiser l'utilité d'un projet et ceux où le projet est mal conçu de telle sorte qu'il n'est pas viable économiquement. Dans ce cas, une augmentation du financement permettrait évidemment d'améliorer les résultats obtenus, mais le coût en serait tel qu'il ne serait pas justifié, compte tenu du fait que le supplément de financement ainsi accordé représente autant de ressources en moins pour d'autres secteurs et d'autres projets.

1. L'insuffisance de financement des charges récurrentes : quelques exemples

Les ressources de financement étant très réduites à l'échelle nationale, ainsi qu'on le verra à la section III, il n'est pas étonnant que la plupart des opérations de développement éprouvent des difficultés à financer leur fonctionnement normal. Cette contrainte se fait cependant sentir moins fortement dans le domaine de l'éducation et dans certains cas où il existe une autonomie financière, par suite de l'existence de ressources propres.

Dans le domaine de l'éducation il semble que la croissance des charges récurrentes devrait se faire, comme dans le passé, à un taux de 2,5 à 3 % par an (pour les projets financés par l'aide extérieure), ce qui représente un taux inférieur à celui de la croissance réelle, effective ou prévisible de la PIB. Il n'en reste pas moins que les bourses représentent une charge très lourde pour l'Etat et qu'il n'est pas certain qu'on n'obtiendrait pas à peu près la même égalisation des chances avec des bourses très inférieures, ce qui permettrait par ailleurs de ne pas entretenir l'illusion selon laquelle les diplômés ont le droit d'être payés par l'Etat.

Pourtant lorsqu'on dépasse une approche très globale du secteur de l'éducation pour examiner un exemple particulier, comme celui de l'Ecole de médecine de Bamako, on aperçoit une réalité assez différente. Ainsi, les dépenses supportées par le budget national permettent seulement de couvrir les dépenses administratives et les traitements du personnel enseignant. Il en résulte par exemple qu'une subvention du FAC a permis de construire un groupe de laboratoires en 1978, mais que ceux-ci sont inutilisés parce qu'il n'a pas été possible de financer l'équipement et les meubles. Mais c'est peut-être surtout l'efficacité globale du service national de santé qui est mise en cause par l'insuffisance des dépenses récurrentes. Pour pouvoir payer les salaires de tous les docteurs qui sortent de l'Ecole de Médecine, il faudrait augmenter les dépenses de personnel d'environ 15 % par an en termes réels au cours des prochaines années. Les dépenses en matériel représentent 80 % des dépenses en personnel, mais elles sont déjà très insuffisantes : ainsi les difficultés éprouvées par les médecins en poste pour financer leurs coûts de transport diminuent considérablement leur efficacité. Il arrive qu'un médecin soit dans l'incapacité de visiter sa zone de soins parce qu'il ne peut pas se procurer la pièce de rechange indispensable pour son véhicule. La quantité de matériel et d'équipement à la disposition de chaque médecin a tendance à diminuer et on peut se demander si l'efficacité du service de santé n'est pas plus grande avec un moins grand nombre de médecins mieux équipés qu'avec un plus grand nombre de médecins moins bien équipés. Le besoin du pays en médecins ne peut pas être nié (il y a actuellement un médecin pour 44.000 habitants, alors que l'OMS a fixé un objectif d'un médecin pour 10.000 habitants en moyenne). Mais l'impossibilité de financer les charges récurrentes pourrait conduire à un freinage du rythme de formation des médecins. Il faut bien voir en effet qu'un médecin formé représente une charge permanente pour le budget étatique sous forme du paiement d'un salaire. Mais son apport du point de vue du niveau

sanitaire de la population serait faible s'il se trouvait démunie de médicaments et de moyens d'intervention. Or, la charge budgétaire représente toujours un emploi de ressources budgétaires qui aurait pu trouver d'autres emplois soit dans le secteur sanitaire soit dans un autre secteur.

Un autre exemple d'insuffisance de financement des charges récurrentes est fourni par le service de santé animale. On estimait que les dépenses de santé animale périodiques auraient dû se monter à 1.732 millions de FM en 1976 de manière à avoir une protection sanitaire totale, c'est-à-dire que 80 % du bétail est vacciné chaque année contre la peste bovine et la PBC. Or, les dépenses effectivement engagées en 1976 se sont montées à 426 millions de FM. Il se peut, certes, que ce dernier chiffre soit sous-estimé car il existe en fait un système officieux de soins pour le bétail au Mali. On peut par ailleurs évaluer à près de 2,5 milliards de FM les dépenses requises pour 1985, en francs constants de 1976, ce qui représente une charge importante.

Trois autres opérations de développement souffrent manifestement d'une insuffisance de financement des coûts récurrents. Ainsi l'Office du Niger pouvait au maximum assurer, en 1978, le tiers de l'entretien minimum de la partie du réseau d'irrigation qui est à sa charge (l'autre partie est à la charge des paysans : l'Office retient 100 kg de paddy par hectare jusqu'à exécution de ces travaux). Bien entendu, cette situation est une conséquence du prix officiel du paddy au producteur et du niveau de la taxe d'eau et d'encadrement prélevée sur les paysons sous forme de kg de paddy.

Il est en tout cas important de noter que l'insuffisance de l'entretien correspond à un investissement net négatif, c'est-à-dire à une perte de capital. Nous rencontrons donc ici une manifestation concrète d'un phénomène de décapitalisation qui pourrait bien se produire à l'échelle nationale, ainsi que nous le verrons dans la section III. Mais on peut également dire que, dans la mesure où les statistiques globales d'investissement ne tiennent probablement pas compte de la perte en capital de certaines activités due à une insuffisance d'entretien, le phénomène global de décapitalisation au Mali est peut-être même plus prononcé qu'il n'y paraît.

Les études existantes sont probablement encore insuffisantes pour permettre de dire qu'il existe au Mali un processus général de destruction du capital, mais s'il devait se confirmer, on serait nécessairement conduit à se poser la question suivante : ne vaudrait-il pas mieux avoir moins de capital mais l'entretenir et l'utiliser mieux ? Autrement dit, une partie des ressources utilisées pour la formation de capital ne serait-elle pas mieux employée si elle servait, par exemple, à assurer l'entretien et le fonctionnement du capital existant et d'un capital supplémentaire qu'il convient certes d'accumuler, mais dans des proportions moindres ?

Ce problème paraît d'autant plus important qu'il ne semble pas constituer un cas isolé. Ainsi dans le domaine routier, l'administration malienne considérait elle-même en 1977 que 37,5 % des routes en terre devaient être réhabilitées. En 1978, on pouvait estimer que 16 % seulement du réseau était bon, 20 % "passable" et 64 % mauvais. Un gros effort financier a été fait à partir de 1978 pour l'entretien des routes puisque, à la suite d'un accord avec la Banque mondiale, la part des dépenses d'entretien a augmenté dans le budget du fonds routier. Ces dépenses ont été accrues de 76 % entre 1977 et 1978. Pourtant les dépenses effectuées en 1978 ne permettaient guère que de réaliser 46 % de l'entretien désirable. Le réseau routier malien - pourtant déjà bien limité - s'est donc régulièrement détérioré.

L'entretien des routes bénéficie pourtant d'un financement spécifique grâce à l'existence du fonds routier qui reçoit les droits de douane, taxes d'importation et taxe locale sur l'essence et le gas-oil de telle sorte qu'il n'a pas à subir d'arbitrage par rapport à d'autres emplois possibles des ressources. La création du fonds routier a permis, comme dans beaucoup d'autres pays, d'accroître les ressources disponibles pour la construction et l'entretien des routes, ce qui prouve bien que celles-ci seraient moins importantes si elles faisaient l'objet d'une procédure d'affectation budgétaire normale. On pourrait évidemment considérer que le sous-financement des dépenses d'entretien est le résultat d'une décision rationnelle, parce que les investissements existants dans le domaine routier peuvent être considérés comme trop importants par rapport à l'utilité des autres emplois possibles de ces ressources, de telle sorte que la détérioration du réseau routier est un moyen de faire revenir le "capital routier" à son niveau "optimal". On peut aussi penser que des programmes réguliers de réhabilitation reviennent moins cher qu'un entretien régulier. Mais ces deux arguments ne sont pas recevables. En ce qui concerne le premier tout d'abord, la Banque Mondiale a calculé que pour les travaux routiers qu'elle finance dans les pays en voie de développement le taux de rentabilité interne des projets varie entre 20 % et 118 % avec une moyenne de 63 %, soit environ trois fois plus que le coût d'option du capital. En ce qui concerne le second argument, par ailleurs, il apparaît que la solution de la réhabilitation coûte environ 20 % plus cher que la solution de l'entretien, ce qui revient, par conséquent, à gaspiller des ressources, alors que celles-ci sont rares. On peut ajouter que la détérioration des véhicules particuliers due à un mauvais entretien n'est pas comptabilisée, mais qu'elle représente bien un coût social dû à une insuffisance de dépenses d'entretien.

L'opération pêche à Mopti fournit un autre exemple de "décapitalisation". L'allocation pour amortissement du capital a servi en partie à reconstituer le capital, mais également à alimenter le fonds de roulement et à financer les pertes de l'opération. "En réalité l'opération pêche finance ses propres pertes quand elle emprunte à un taux d'intérêt nul par prélevement sur ses propres allocations pour l'amortissement" (1).

(1) J. Haughton et M. Sidibé, "Opération pêche Mopti - Etude des coûts récurrents", Cambridge, HIID, nov. 1979.

Ainsi, non seulement l'opération pêche ne s'autofinance pas, mais elle perd du capital, ce qui signifie que son coût réel pour la nation est supérieur à ce qui apparaît si l'on tient compte seulement des subventions publiques, du paiement de salaires par le budget public ou du financement extérieur? Une partie des subventions accordées par le FED servent non pas à accumuler du capital, mais à couvrir des dépenses récurrentes, ce qui n'empêche pas la détérioration du capital. En 1977 un rapport du Ministère du développement rural avait classé les opérations de développement rural en trois classes. L'opération pêche était placée en classe B, c'est-à-dire celle des opérations qui avaient de bonnes chances d'assurer leur autofinancement au bout de quelques années. On ne s'est malheureusement pas rapproché de l'objectif. En 1978, l'écart entre les recettes et les dépenses était de 75 % du revenu ! "Les subventions du FED et du budget national ont considérablement réduit cet écart, mais il existe encore un de quelques millions de francs maliens. Cette perte est en fait financée par la consommation du stock de capital, car les allocations pour l'amortissement ont été employées pour payer ces déficits" (1). Ce cas illustre de manière claire et inquiétante le processus de destruction du capital au Mali, dont il sera question au plan global dans la section suivante.

2. La couverture des charges récurrentes

Les études de cas ont donc fait apparaître une insuffisance dramatique dans le financement des coûts récurrents. Il en résulte que les opérations de développement, ne contribuent pas au processus de développement du Mali dans la mesure attendue et même, parfois, qu'elles représentent une charge nette pour le pays, c'est-à-dire qu'elles freinent le développement. La recherche de solutions s'impose évidemment, mais on peut prendre à cet égard deux directions, qui ne s'excluent absolument pas :

- On peut tout d'abord penser que la solution au problème des coûts récurrents est d'ordre micro-économique, c'est-à-dire qu'il suffirait de modifier les structures et de réformer la gestion pour obtenir des résultats positifs. Ceci n'est absolument pas niable. Ainsi les insuffisances ou même l'absence de comptabilité peuvent expliquer des décisions erronées et une amélioration dans ce domaine peut permettre une utilisation plus efficace des ressources. De même, nous aurons à discuter par exemple des avantages éventuels que l'on peut attendre d'une politique consistant à faire payer les bénéficiaires des activités des opérations de développement, par exemple sous forme d'une taxe d'usage.

- Mais on a aussi de bonnes raisons de penser que le problème du financement des charges récurrentes est un problème macro-économique, qui reflète simplement l'extraordinaire rareté des ressources disponibles. Cette constatation, appuyée par les raisonnements présentés dans la section suivante, doit légitimement conduire à l'idée qu'il faut desserrer la contrainte de ressources globales du Mali de manière à dégager plus de financement pour les charges récurrentes et qu'il faut mieux utiliser

(1) J. HAUGHTON et M. Sidibé, cités, ci-dessus.

les ressources existantes, ce qui implique des modifications de politique économique. Mais il serait erroné, croyons-nous, d'en conclure qu'il est inutile de modifier quoi que ce soit au niveau micro-économique, puisque la situation des opérations de développement ne serait que le reflet d'une situation plus générale. Une approche un peu rapide du problème consisterait alors à dire qu'il ne sert à rien de mieux financer la couverture des charges récurrentes de telle ou telle opération puisque les ressources étant limitées, on ne pourra donner à l'une qu'en prenant à l'autre. Il est important bien sûr de prendre conscience de la rareté des ressources et de l'interdépendance qui existe entre tous les agents économiques. Mais il ne faut pas s'arrêter à une vue statique des problèmes. Prenons un exemple : nous avons suggéré ci-dessus que certaines opérations de développement seraient susceptibles de mieux couvrir leurs charges récurrentes si elles prélevaient une taxe d'usage sur les bénéficiaires de leurs services. Il est dans une certaine mesure correct de répondre qu'une telle décision a nécessairement des répercussions ailleurs : ainsi, le pouvoir d'achat des personnes concernées est amputé d'autant, ce qui diminue leur capacité à payer d'autres impôts ou taxes ou même implique que des subventions leur soient versées. Supposons qu'il s'agisse de producteurs : on peut augmenter leurs prix en compensation, mais cela se répercutera sur les prix à la consommation, de telle sorte que c'est le pouvoir d'achat des consommateurs qui sera amputé, ce qui diminuera leur capacité à épargner, à payer des impôts, etc. Le paiement d'une taxe d'usage ne serait donc qu'un simple déplacement de charge et le problème du financement des charges récurrentes à l'échelle nationale n'en serait pas résolu pour autant. Et l'on ajoutera peut-être que le développement étant une tâche d'intérêt national, il n'est peut-être pas justifié de vouloir faire fonctionner les opérations de développement selon une stricte logique d'équilibre entre les recettes et les dépenses et qu'il est normal que l'Etat contribue au fonctionnement de ces opérations.

En fait, cette double argumentation visant à maintenir le statu quo dans la gestion de certaines opérations de développement nous paraît peu recevable. En effet, il n'existe pas seulement un problème d'insuffisance globale de ressources, qui se traduit par une insuffisance de financement des charges récurrentes, mais aussi un problème de mauvaise allocation des ressources. Exiger un équilibre entre les recettes et les dépenses d'une opération, lorsque cela est possible, constitue une règle de saine gestion et de bonne allocation des ressources. Ainsi, s'il apparaît qu'une opération ne pourra jamais atteindre l'équilibre en question, qu'elle "mange son capital" et qu'elle vit de subventions, elle freine le développement global. Elle contribue en outre à des transferts entre individus qui consistent à prélever sur la "masse" pour faire vivre une minorité. Dans ce cas, la seule solution consiste évidemment à supprimer l'opération en question. Il est évident qu'une telle décision n'est pas facile à prendre, en particulier parce qu'elle met en cause les intérêts de ceux qui bénéficiaient de cette opération, alors que les intérêts de ceux qui pourront bénéficier des ressources ainsi dégagées sont plus diffus et mal perçus.

Mais il faut également aller plus loin. En effet, développer un pays ne consiste pas à soutenir à bout de bras un certain nombre d'habitants, mais au contraire à permettre un développement autonome, à inciter les individus à devenir eux-mêmes des agents de progrès, capables d'innover et, en contrepartie, de recevoir les fruits de leur innovation. En ce sens demander à une opération de s'autofinancer consiste à lui demander de faire véritable œuvre de développement. Bien sûr, cette exigence ne peut pas constituer une règle absolue dans tous les domaines d'activité. Ainsi, il est généralement admis que les secteurs dits sociaux - tels que l'éducation et la santé - ont un rendement social diffus qui rend difficile l'appréciation des coûts et gains individuels. Mais même dans ces cas, il existe toujours une certaine marge de manœuvre et il semble que les individus sont souvent plus conscients qu'on ne l'imagine des gains obtenus grâce à l'éducation ou aux soins médicaux, qui constituent des investissements en capital humain. Ainsi, les associations de parents d'élèves au Mali contribuent de manière significative au fonctionnement du système éducatif et les parents savent apprécier le rendement de l'éducation pour leurs enfants.

L'allocation des ressources existantes ne semble en tout cas pas permettre pour le moment le développement maximum du Mali. Certaines opérations de développement et entreprises publiques représentent une charge nette importante pour l'économie nationale sans espoir de solution dans un avenir prévisible. Dans ces cas la seule solution serait évidemment leur disparition. Dans d'autres cas les ressources sont gaspillées : ainsi le personnel de l'opération pêche à Mopti a constamment augmenté, alors que l'activité de l'opération a diminué. Dans bien des cas, les ressources en capital ou en hommes sont sous-utilisées parce qu'un facteur important est absent ou insuffisant : ainsi des pièces de rechange manquent pour utiliser les véhicules du service de santé, la main-d'œuvre qualifiée est insuffisante dans les ateliers de réparation du matériel destiné à l'entretien des routes ; le fait que le personnel de direction de l'opération pêche à Mopti soit essentiellement composé d'anciens ingénieurs explique qu'il n'y ait pas eu de comptabilité analytique pendant longtemps et que la gestion ait été mauvaise, etc. Il convient de s'interroger sur les raisons de ces situations et de leur trouver des solutions qui peuvent parfois être simples.

L'une des causes de l'insuffisance de financement des charges recurrentes semble résider dans l'insuffisance du fonds de roulement de beaucoup d'opérations de développement et d'entreprises. Il en résulte que des fonds sont détournés de leur destination - investissement ou charges recurrentes - pour servir de fonds de roulement ou encore que des achats sont différés alors qu'ils auraient une très forte rentabilité : c'est le cas par exemple lorsqu'on retarde l'achat de pièces détachées, ce qui immobilise longuement du matériel coûteux.

Mais il est frappant de voir que de nombreux rapports concernant des études de cas ou des secteurs particuliers insistent sur la possibilité d'accroître les ressources des opérations de développement sous forme d'augmentations de prix, de taxes et redevances, de manière à mieux couvrir les coûts récurrents. Ainsi, en ce qui concerne l'Office du Niger (1), il a été calculé qu'en faisant passer le prix du kilo de paddy de 50 FM à 70 FM en 1978 et en demandant aux paysans une taxe d'eau et d'encadrement de 904 kg de paddy par hectare au lieu de 400, l'Office du Niger aurait pu assurer l'entretien minimum, tout en permettant aux producteurs de conserver le même revenu réel. Or, il est intéressant de constater que l'Office du Niger a une rentabilité sociale positive, c'est-à-dire que l'opération dégage un surplus net, même si celui-ci n'est pas récupéré par elle ou par les paysans, mais l'est, par exemple, par les intermédiaires dans la commercialisation ou par les consommateurs (sous forme d'un prix plus bas). Mais la rentabilité individuelle de l'effort est faible, à cause du faible prix payé au producteur, de telle sorte que le coût marginal de l'effort est supérieur à son rendement marginal. L'extension de l'opération en est peut-être rendue difficile. Si la rentabilité individuelle était plus élevée, grâce à un prix au producteur plus élevé, on pourrait demander un effort productif plus important au colon, ce qui permettrait une extension plus rapide de l'opération et un meilleur entretien. Le paradoxe actuel vient de ce qu'une activité qui contribue de manière positive au niveau de vie national, doit en même temps accepter une détérioration de son capital. On rencontre donc là l'exemple d'une activité qui fonctionne bien du point de vue du développement, mais qui subit un prélevement au profit d'activités dont l'apport au développement est inférieur ou même négatif. Et il en résulte une détérioration de la capacité de l'office à contribuer dans le futur au développement du pays.

De même, en ce qui concerne l'opération pêche à Mopti, on a calculé que celle-ci aurait pu se passer des subventions étrangères si elle avait augmenté la taxe de conditionnement de manière à maintenir sa valeur réelle par rapport au prix du poisson : ceci aurait impliqué par exemple que la taxe passe de 9 FM en 1976 à 22 FM en 1978. Le fait que, précisément, le prix du poisson ait plus que doublé au cours de cette période de temps aurait rendu cette augmentation tout à fait supportable. L'opération pêche pourrait s'autofinancer totalement à condition d'augmenter la taxe de conditionnement comme il vient d'être dit et de supprimer son personnel excédentaire. D'autres ressources pourraient d'ailleurs venir d'une augmentation des loyers des boutiques et des stands au marché aux poissons de Mopti.

(1) André Martens (en collaboration avec J. Sorgho et J. Kessous)
"Les coûts d'entretien de la surface aménagée rizicole de l'Office du Niger au Mali", Montréal, CRDE, janv. 1980.

On peut noter au passage que l'opération pêche n'a pas d'intérêt particulier à restreindre ses coûts, par exemple en pratiquant une politique d'embauche plus restrictive et plus rigoureuse, parce que les subventions qu'elle reçoit diminueraient d'autant. Il y a là un problème institutionnel grave, que l'on rencontre dans bien d'autres cas, et auquel une solution doit être trouvée.

Il existe des indications précises selon lesquelles les individus seraient prêts à payer certains services dans la mesure où ils comprennent qu'ils en tireraient un profit, alors que ces services ne sont pas rendus actuellement tout simplement parce que les ressources de l'Etat sont insuffisantes pour assurer les investissements et les frais de fonctionnement nécessaires. Ainsi, d'après une enquête auprès des marchands concernés par les activités de l'Opération de développement de l'élevage dans la région de Mopti (O.D.E.M.), 78 % d'entre eux seraient prêts à payer une redevance pour l'usage des installations qu'ils désirent (points d'eau, parcs, couloirs de vaccination, bascules, locaux divers et piscine de déparasitage).

L'expérience des soins de santé animale au Sahel apporte la preuve irréfutable que les éleveurs ont bien compris l'utilité de la vaccination et qu'ils sont prêts à payer pour cela. Ainsi, en Haute-Volta, ils paient le coût des vaccins et médicaments au prix de Ouagadougou augmenté d'environ 10 % pour tenir compte des frais de distribution intérieure. Au Mali, où les soins sont en principe gratuits, il existe tout de même des paiements officieux utilisés par les infirmiers soit pour améliorer le fonctionnement de leur service - c'est-à-dire en fait, payer des dépenses récurrentes telles que l'essence ou les réparations de véhicules - soit même pour se rémunérer eux-mêmes. En 1976, on a pu estimer que les propriétaires de bétail au Mali étaient prêts à payer de 25 à 150 FM par tête de bétail pour des services de vaccination dignes de confiance. Ces chiffres étaient comparables, bien qu'un peu inférieurs, à la taxe annuelle sur le bétail qui aurait été nécessaire pour couvrir entièrement les frais de soins vétérinaires (évalués, à titre de comparaison, à 228 FM en Haute-Volta en 1974), mais ces soins incluaient des traitements tels que les soins contre les parasites, dont les paysans ne voyaient pas encore bien l'utilité (1).

(1) Les renseignements ci-dessus sont tirés de différentes études de Dirck Stryker, qui comprennent de très intéressantes réflexions sur les différentes méthodes de couverture des coûts dans l'élevage : Cf. les références indiquées en annexe.

On ne fait généralement pas payer les soins de santé animale à cause des vestiges d'une tradition coloniale, mais cette habitude n'est pas nécessairement fondée. On a en effet tendance à penser que la vaccination doit être obligatoire dans la mesure où elle comporte des effets externes positifs importants (absence de contagion). Mais on peut aussi dire qu'une réglementation pourrait interdire aux éleveurs d'avoir des bêtes contagieuses, de telle sorte qu'ils sont obligés de vacciner leurs bêtes. Autrement dit, le caractère obligatoire de la vaccination n'implique pas qu'elle doive être gratuite. Le paiement est d'autant plus justifié que le risque de contagion est plus faible et que les éleveurs sont plus disposés à payer parce qu'ils sont conscients de la rentabilité de la vaccination pour eux-mêmes. Bien entendu, la prise de conscience des éleveurs est graduelle et c'est pourquoi le lancement d'un programme de vaccination peut être largement subventionné. Mais, comme pour d'autres activités, il est peut-être souhaitable de demander dès le début une contribution minime pour ne pas laisser s'instaurer "l'illusion de la gratuité"(1).

La sécheresse au Sahel a suscité des apports de financement importants pour les soins de santé animale, mais ceux-ci ne continueront probablement pas indéfiniment et il faudra donc compter soit sur le budget national, ce qui paraît exclu, soit sur le paiement par l'usager. On constate d'ailleurs déjà que le rapport des dépenses de matériel par rapport aux dépenses de personnel pour les soins de santé animale diminue au Mali, ce qui signifie que le personnel existant est sous-utilisé, par exemple parce que le vaccin ne peut pas être livré ou ne peut pas être conservé en réfrigérateur, faute d'équipement.

Toujours dans le domaine de l'élevage, il apparaît qu'il y a un broutage excessif dans le voisinage des points d'eau installés par des projets pastoraux. Ce cas constitue encore un exemple de détérioration du capital. Une taxe sur l'usage des points d'eau permettrait de financer les travaux d'entretien et de limiter le broutage excessif (2).

Nous en reviendrons enfin à l'exemple du réseau routier pour essayer de mieux comprendre les raisons du sous-financement des charges récurrentes. Les causes suivantes semblent importantes (3) :

- Les limites technico-économiques au choix des méthodes d'entretien routier au Sahel : le fait que les financeurs extérieurs prennent essentiellement en charge la constitution du capital, alors que les charges récurrentes pèsent plus particulièrement sur les autorités nationales biaise le choix des techniques. Ainsi que l'ont souligné les membres du Comité d'Aide au

- (1) Nous incitons à nouveau le lecteur à se reporter aux travaux de Dirk Stryker, ci-dessus cités, dont certains développements sont applicables à d'autres domaines que celui de l'élevage.
- (2) Dirk Stryker rappelle que l'usage des points d'eau était souvent taxé avant la période coloniale, de même que l'usage de certains circuits pastoraux.
- (3) Cf. André Martens, op.cit.

Développement de l'OCDE (CAD) "un financement des dépenses récurrentes peut être nécessaire... pour encourager à, ou, en tout état de cause, ne pas dissuader de, choisir des projets et des techniques qui permettent d'utiliser pleinement, dans des conditions économiques, les ressources humaines et matérielles disponibles dans le pays bénéficiaire".

- L'attitude des administrations nationales à l'égard de l'entretien : le choix entre construction de nouvelles routes et entretien ne peut pas être parfaitement libre dans la mesure où les financeurs extérieurs privilégient la construction, assimilée à de la formation de capital, par rapport à l'entretien. Mais les choix nationaux comptent aussi certainement pour expliquer le biais en faveur de la construction par rapport à l'entretien.

- L'attitude des organismes internationaux : les dépenses récurrentes sont assimilées à des dépenses de fonctionnement et les organismes de financement hésitent à avoir à justifier des dépenses qui n'accroissent pas le stock de capital de manière directe. Mais ils acceptent généralement de prendre en considération l'achat de matériel d'entretien et l'entretien périodique, à l'exclusion de l'entretien courant. Ceci incite d'ailleurs à choisir des méthodes d'entretien intensives en capital.

- Les dotations insuffisantes en recettes gouvernementales, devises et personnel spécialisé constituent évidemment une autre contrainte importante, que nous avons déjà soulignée.

C'est d'ailleurs vers le problème global de l'insuffisance de ressources de financement que nous allons maintenant nous tourner.

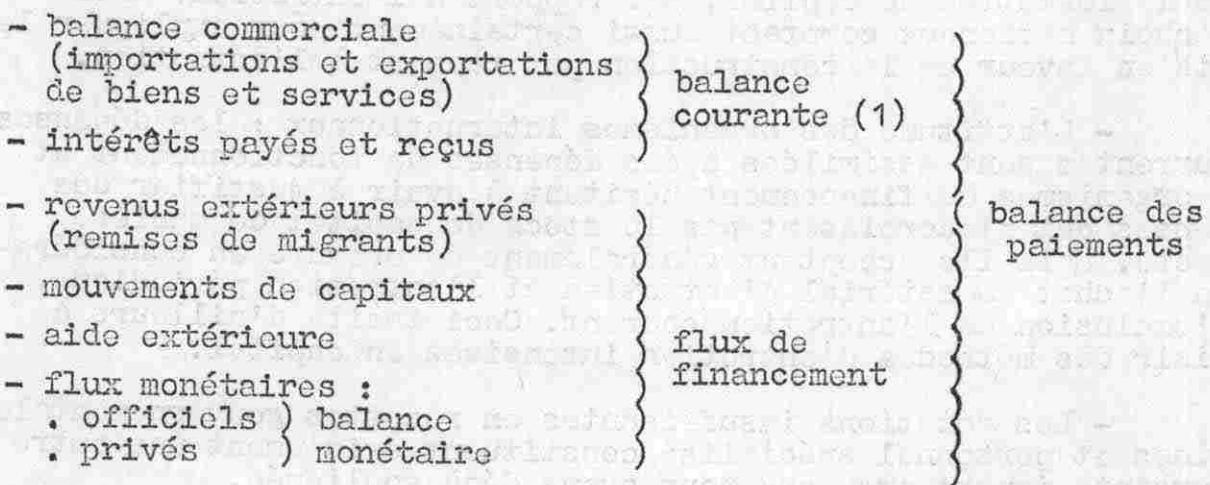
III. LE PROBLEME GLOBAL DU FINANCEMENT DES CHARGES RECURRENTES AU MALI

La gravité du problème du financement des charges récurrentes dès maintenant - et son importance accrue dans les années qui viennent - apparaît évidente à la comparaison de deux faits :

- (i) Les tensions qui s'exercent sur l'équilibre macro-économique intérieur et qui sont sensibles, en particulier, au niveau du budget et au niveau des relations extérieures. Ce problème sera étudié ci-dessous.
- (ii) Le montant des charges récurrentes dont la couverture est effectivement assurée est très inférieur à ce que l'on pourrait considérer comme optimal. L'étude d'opérations de développement spécifique en donne déjà une idée, mais on en trouve également un indice dans le fait que, par exemple, le budget malien a contribué au financement des charges récurrentes des opérations de développement rural pour des montants très inférieurs à ce qui était considéré comme nécessaire par le Plan quinquennal 1974-1978.

1. L'équilibre global de l'économie malienne

Nous avons essayé d'évaluer l'épargne nationale et son utilisation, à partir des expressions traditionnelles de l'équilibre macro-économique. La balance des paiements joue un rôle important à cet égard. Comme on le sait, la balance des paiements est le compte qui retrace l'ensemble des transactions d'un pays avec le reste du monde. Il existe plusieurs moyens de décomposer la balance des paiements en plusieurs composantes. En fonction des objectifs de la présente analyse nous retiendrons la décomposition suivante :



Ainsi, les revenus extérieurs, les mouvements de capitaux, l'aide extérieure ou le solde de la balance monétaire (en particulier les variations du solde du compte d'opérations (2)) constituent des sources de financement extérieur pour le Mali. Si ce financement est positif, il lui correspond évidemment en contrepartie un déficit de la balance courante (3). Plus le financement extérieur dont bénéficie le Mali augmente, plus le déficit de la balance courante est important et plus sont importantes les ressources de financement à la disposition du pays.

- (1) La définition de la balance courante que nous retenons ici est légèrement différente de la définition habituelle : voir à ce sujet la note (3) ci-dessous et la note (1) de la page 16.
- (2) Le compte d'opérations est un compte de la banque centrale ouvert auprès du Trésor français. La plupart des opérations officielles sur devises, qu'il s'agisse d'opérations en francs français ou en autres monnaies, transitent par le compte d'opérations et sont donc l'occasion d'une inscription en crédit ou en débit à ce compte. Plus généralement, la plupart des flux monétaires entre le Mali et les autres pays passent par ce compte dans la mesure où, par exemple, une banque commerciale malienne qui effectue un virement à l'étranger ou reçoit un virement de l'étranger demande les devises dont elle a besoin ou cède celles qu'elle obtient à la banque centrale (Banque du Mali), qui est elle-même en relation avec le Trésor français.
- (3) C'est pourquoi il n'y a aucune raison de déplorer un déficit commercial ou un déficit de balance courante. Le transfert du financement extérieur vers le pays bénéficiaire ne pourrait pas avoir lieu si le déficit commercial ou le déficit courant n'existe pas. Mais il est également évident qu'on ne peut pas accroître indéfiniment ces déficits si le financement correspondant n'existe pas.

Les ressources de financement sont constituées par ailleurs par l'épargne intérieure non gouvernementale. Ces deux sources de financement - intérieure et extérieure - permettent de financer l'investissement privé et le déficit budgétaire. On peut exprimer l'équilibre entre les ressources et les emplois de financement sous la forme suivante :

$$\text{[1]} \quad E_{\text{ext.}} + E_{\text{int.}} = G + I_p$$

où $E_{\text{ext.}}$ représente l'épargne extérieure, $E_{\text{int.}}$ l'épargne intérieure, G le déficit public et I_p l'investissement privé.

L'équation [1] peut encore s'écrire sous la forme :

$$\text{[2]} \quad BC + E_{\text{int.}} = G + I_p$$

où BC représente le déficit de la balance courante.

Bien entendu, connaissant trois des termes de l'équation ci-dessus, on peut évaluer le quatrième. Les statistiques concernant le déficit budgétaire et la balance courante sont fiables et facilement disponibles. Les statistiques concernant l'investissement sont à la fois moins faciles à obtenir et moins fiables. On dispose cependant de statistiques concernant la formation brute de capital fixe du Mali. Pour obtenir une évaluation de l'investissement privé, nous en avons soustrait le montant de l'investissement public tel qu'il apparaît dans les documents budgétaires et nous avons ajouté les variations de stocks puisque l'épargne sert également à les financer. Malheureusement, il ne nous a pas été possible d'obtenir le montant de l'investissement net, c'est-à-dire d'enlever le montant des amortissements du chiffre de l'investissement brut. Les chiffres ci-dessous surestiment, par conséquent, l'accumulation de capital au Mali. Ceci est d'autant plus vrai que l'étude des opérations de développement nous a montré qu'un certain nombre d'opérations - et ceci serait vrai également pour certaines entreprises - consommaient leur capital. Or ce phénomène n'est probablement pas pris en compte dans les statistiques de formation brute de capital fixe parce qu'il est trop mal connu. Le problème du financement des investissements et des coûts récurrents au Mali est donc probablement plus grave qu'il n'apparaît à première vue.

Le tableau ci-après donne le résultat des calculs effectués (1).

Sources de financement et leurs emplois au Mali (2)

	1974	1975	1976	1977	1978
Investissement privé brut	26,8	40,6	43,5	57,9	63,6
Balance courante	-73,4	-68,4	-46,1	-37,4	-80,6
Déficit public		7,6	10,1	10,0	6,7
Epargne intérieure		-39	-17,7	7,4	+27,2

en milliards de FM

source : Direction Générale de la Statistique et de l'Informatique

Ainsi, l'épargne intérieure n'a été positive qu'en 1976 et 1977 et elle a été négative pour l'ensemble de la période 1974-1978. Comme nous l'avons déjà souligné la situation paraîtrait encore plus inquiétante si l'on pouvait enregistrer correctement la consommation de capital (par insuffisance d'amortissement).

- (1) Nous avons retenu une définition de la balance courante plus restrictive que la définition habituelle ; nous avons en effet soustrait le montant des revenus extérieurs privés (en particulier remises des immigrants maliens) parce qu'il s'agit là de ressources de financement, similaires à un flux de capital, et non des contreparties du financement extérieur, comme peut l'être une importation réalisée grâce à un apport de capital extérieur.
- (2) Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, la série concernant l'investissement privé brut est calculée à partir de la FBCF - investissements publics + variations de stocks. La série concernant la balance courante exclut les revenus extérieurs privés. Nous donnons ci-dessous les chiffres qui ont permis d'obtenir les séries du tableau ci-dessus :

	1974	1975	1976	1977	1978
Investissement public	0,5	1,6	2,3	3,1	3,4
Variations de stocks	3,8	7,2	4,8	6,0	8,0
Revenus ext. privés	4,8	8	7,6	10,0	14,6

Il en résulte, par conséquent, que le Mali n'a pu accumuler du capital que dans la mesure où il a bénéficié de flux de financement extérieurs. En d'autres termes encore, en l'absence de financement extérieur, le Mali enregistrerait une détérioration de son capital qui bloquerait évidemment son développement.

Il faut noter par ailleurs que le fait que l'épargne intérieure soit négative ou proche de zéro ne signifie pas que personne n'épargne au Mali, ce qui serait d'ailleurs contraire à ce que l'on peut savoir de l'épargne privée (1). Il signifie que cette épargne est transférée vers des agents économiques qui l'utilisent non pas pour investir mais pour financer des dépenses courantes. Il s'agit évidemment de certaines entreprises publiques et de certaines opérations de développement, ainsi que de l'Etat, ce qui se constate très directement puisque le déficit budgétaire - qui correspond à un transfert d'épargne au profit de l'Etat - est supérieur à la formation de capital par l'Etat, ainsi qu'on le verra ci-dessous.

Cette constatation jette une lumière particulière sur le problème du financement des coûts récurrents. Ne peut-on pas dire, en effet, dès l'abord, que, le Mali n'arrivant même pas à couvrir lui-même ses investissements de remplacement, on ne voit vraiment pas comment il pourrait arriver à financer les coûts récurrents. Cette remarque apparaît plus importante quand on sait que, pour le moment, le budget malien ne finance qu'un montant faible de charges récurrentes et qu'il n'est pas susceptible d'accroître ce montant significativement dans les années à venir. En d'autres termes encore, si l'on devait demander au Mali un trop grand effort de financement des charges récurrentes liées à de nouveaux projets d'investissement, ou bien celles-ci ne seraient pas assurées, ce qui signifierait une non-utilisation des équipements ou bien elles le seraient, au moins partiellement, mais au prix, probablement, d'un désinvestissement, c'est-à-dire que le maintien de la valeur du capital ne serait pas assuré. C'est tout le processus du développement qui serait ainsi mis en cause.

2. La balance des paiements

Nous avons vu ci-dessus qu'il existait une relation importante entre l'équilibre macro-économique et la balance des paiements puisque toute différence entre les dépenses intérieures et la production intérieure se répercute sur la balance des paiements. La plupart des opérations du Mali avec l'extérieur se traduisent par une variation du compte d'opérations dont le solde négatif constitue un élément important de l'endettement extérieur du Mali, comme le montre le tableau ci-après.

(1) Cf. Susan Hickok et Clive Gray "Les marchés financiers au Mali et au Sénégal", Cambridge, HHD, Development Discussion Paper N° 107, nov. 1980.

Solde cumulé du compte d'opérations du Mali (endettement)

1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
15,5	24,4	25,2	28,0	31,5	39,2	55,0	76,3	91,9	83,7	86,7	94,0
milliards de FM, principal et intérêts cumulés.											

Il est important de souligner que l'existence du compte d'opérations rend caduque toute distinction entre les dépenses effectuées en monnaie malienne et les dépenses en devises, distinction qui semble jouer un rôle important dans la conception de la politique d'aide extérieure en général, puisqu'il est généralement admis qu'un pays peut plus facilement financer les dépenses en monnaie locale que les dépenses en devises. Or, une augmentation des dépenses effectuées au Mali, par exemple par suite d'une politique de crédit expansionniste, a des répercussions sur l'extérieur, c'est-à-dire qu'elle se traduit par des importations supplémentaires dans la mesure où la production intérieure n'est pas susceptible de répondre à ce supplément de demande monétaire.

Mais le Mali ne peut pas recourir indéfiniment au financement extérieur que lui apporte le compte d'opérations. En effet, la France n'est pas disposée à accepter une augmentation continue du solde négatif de ce compte, ni même un maintien au niveau élevé actuel. Ceci implique que, pour pouvoir rembourser une partie de sa dette, le Mali doit réduire d'autant ses dépenses intérieures. Or, les montants en cause ne sont pas négligeables puisqu'une évaluation réaliste impliquerait que le Mali rembourse 5 à 10 milliards de FM par an, chiffre à comparer, par exemple, à celui du déficit du budget ou à celui de l'ensemble des dépenses budgétaires ou encore au montant de l'investissement intérieur.

3. L'équilibre budgétaire

L'équilibre budgétaire constitue l'un des aspects de l'équilibre global du Mali. L'existence d'un déficit budgétaire n'est pas nécessairement à déplorer, mais il faut cependant reconnaître qu'elle signifie que l'Etat bénéficie d'un transfert d'épargne à son profit. L'origine de l'épargne ainsi transférée peut être intérieure ou extérieure sans qu'il soit possible en général de préciser cette origine. En effet, il existe une communication générale des flux financiers dans l'économie de telle sorte que si, par exemple, tout le déficit public est couvert par des créances sur l'Etat vendues à des nationaux, il se peut fort bien que ceux-ci soient en état de financer l'Etat parce qu'ils bénéficient pour leur part d'un financement extérieur. Le rôle de ce déficit budgétaire peut être varié selon l'emploi qui est donné aux ressources dont dispose l'Etat. Il peut être favorable au développement si les ressources d'épargne dont est ainsi privé le secteur non-étatique sont investies par l'Etat dans des activités susceptibles de donner un rendement futur plus élevé. Or, il s'avère que le transfert d'épargne dont bénéficie l'Etat malien sert en grande partie à financer des dépenses courantes puisque le montant des investissements effectués par l'Etat est généralement inférieur au montant du déficit public :

Investissements publics et déficits publics (milliards de FM)

	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
Investissement public*	0,5	1,6	2,3	3,1	3,4
Déficit public	7,6	10,1	10,0	6,7	8,9

* chiffres budgétaires

La subvention budgétaire française représente un transfert d'épargne de la France vers le secteur public malien, le crédit au secteur public représente un transfert des ménages et des entreprises maliens vers l'Etat malien. Si ces sommes permettaient à l'Etat d'assurer le financement des investissements et de la part des charges récurrentes qui restent à sa charge (non assurées par l'extérieur) ces flux financiers contribueraient au financement du développement économique du Mali.

L'étude du budget malien constitue l'une des clés de la compréhension du problème des dépenses récurrentes auquel le Mali doit faire face. En effet, c'est au niveau des dépenses budgétaires que l'insuffisance des ressources pour les dépenses récurrentes se fait sentir le plus sévèrement. L'existence d'un déficit important est bien le reflet d'une situation financière tendue. C'est pourquoi il est important d'essayer d'évaluer l'évolution future de la situation budgétaire : si l'écart entre les recettes et les dépenses budgétaires doit s'accroître cela signifie que l'Etat吸orbe une part croissante de l'épargne disponible et l'utilise pour des dépenses courantes. La capacité d'expansion de l'économie en est réduite d'autant.

Le tableau ci-dessous donne une fourchette de chiffres prévisibles pour l'écart de financement public (1) en partant de l'hypothèse qu'aucun changement majeur de la politique économique n'intervient. On voit que le Mali ne peut pas raisonnablement espérer équilibrer ses recettes nationales et régionales avec ses dépenses à l'horizon 1982.

Prévisions de déficit budgétaire

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
déficit le plus probable	5	10	14
déficit maximum probable	13	22	26
déficit minimum probable (peu plausible)	1	- 6	- 14

(1) On trouvera les justifications de ces résultats de manière détaillée dans le rapport de P. Salin et J. Haughton, cité en annexe.

Si le gouvernement malien considère qu'il est impossible, pour une raison ou pour une autre, de modifier la structure du budget et l'importance qui y est attribuée au financement des tâches traditionnelles de l'Etat, il est tout à fait clair que le financement des charges récurrentes - mais aussi, bien entendu, de la majorité des investissements de développement - doit être pris en charge par l'extérieur. La stratégie de l'aide extérieure au Mali doit alors tenir compte de ce fait essentiel.

S'il est possible de modifier les choix budgétaires - et nous essaierons ci-dessous d'indiquer selon quels axes cela nous paraît possible - il est possible d'adopter une stratégie plus proche de la stratégie actuelle, c'est-à-dire une stratégie consistant à demander au gouvernement malien d'apporter une contribution importante au financement des charges récurrentes. Mais les contraintes de court terme nous paraissent trop grandes pour que l'on puisse considérer cette stratégie comme réaliste et souhaitable pour le moment. Autrement dit, si l'on veut éviter une mauvaise utilisation des investissements existants et de ceux qui doivent être effectués dans les mois et les années à venir, il est essentiel d'assurer un financement extérieur des charges récurrentes. On peut, bien sûr, déplorer que les choix budgétaires passés et présents ne permettent pas au budget malien d'apporter une contribution plus importante au financement des charges récurrentes. Mais on peut aussi penser - ce qui serait notre position - qu'il faut accepter les choses telles qu'elles sont et que le refus d'accroître le financement extérieur des charges récurrentes représenterait un formidable gaspillage social. Cette position n'empêche évidemment pas de rechercher tous les moyens possibles pour modifier les choix budgétaires dans un futur plus ou moins proche.

Il est alors normal de se demander dans quelle mesure il existe une marge de liberté dans la détermination de la structure du budget malien permettant éventuellement de dégager des ressources dans le futur pour le financement des charges récurrentes.

En ce qui concerne les recettes fiscales, il semble que la pression fiscale ne puisse pas être accrue soit parce qu'elle serait peu supportable de la part d'individus dont le niveau de vie est déjà très faible, soit parce qu'elle aurait un effet nuisible du point de vue des incitations. Mais un effort pourrait probablement être fait pour mieux lutter contre l'évasion et la fraude fiscales.

Par contre, un effort pour comprimer les dépenses ou leur croissance paraît possible et souhaitable.

Le budget de l'Etat malien est essentiellement grevé par un poste : les charges de personnel. Le résultat en est l'importance considérable des dépenses de salaires dans le budget de l'Etat. L'évolution de la part respective des salaires et des dépenses de matériel et produits a été la suivante entre 1978 et 1979 (les pourcentages sont calculés par rapport au total des dépenses budgétaires) :

	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>
dépenses de personnel (en %)	73,8	70,8	66,1	66,8	68,0
dépenses de matériel et produits	18,2	16,6	20,7	20,6	19,7

On voit que la part des dépenses de matériel et de produits est très faible dans l'ensemble du budget malien (1). Par ailleurs, même si cette part semble à peu près constante dans le temps, il n'en reste pas moins que l'augmentation des prix du matériel et des produits au cours de cette période a été plus forte que celle des salaires, du fait, par exemple, de l'augmentation rapide des coûts de transport. Il en résulte que la quantité de matériel et de produits disponible a en fait diminué par rapport au nombre de fonctionnaires. On peut donc estimer que la couverture locale des charges récurrentes est probablement de moins en moins bien assurée.

Il serait évidemment excessif de laisser penser que les dépenses de personnel de l'Etat ne contribuent pas au développement économique du pays et ne constituent pas des charges récurrentes, le partage entre les tâches "traditionnelles" de l'Etat et les actions de développement étant impossible à faire de manière précise. Ainsi, l'Education Nationale a un rôle particulièrement important pour le développement d'un pays où il y a encore 90 % d'analphabètes et où 21 % seulement des enfants d'âge scolaire sont scolarisés. Il n'y a donc pas à s'étonner que le budget de l'Education Nationale représente 28 % du budget de 1978. Mais si l'on ajoute que la défense et la sécurité absorbent 23 % du budget et la santé 7 %, on voit que, compte tenu des autres tâches traditionnelles de l'Etat, la marge disponible pour le financement du développement "au sens étroit" (c'est-à-dire sans tenir compte de l'amélioration du capital humain) était faible. Or, ceci est important à noter lorsqu'on se préoccupe du financement des charges récurrentes puisqu'une partie très importante des actions de développement porte par exemple, sur le secteur rural, que les charges récurrentes n'y sont pas négligeables et que les multiples contraintes qui s'imposent au budget malien impliquent de toute évidence qu'il n'est guère possible de dégager des ressources importantes au profit de ce secteur. C'est pourquoi il n'est pas étonnant de constater que 8 % seulement des dépenses budgétaires sont affectées au développement rural et que la couverture des charges récurrentes de ce secteur est très inférieure à ce que l'on peut estimer indispensable.

On peut, bien sûr, imaginer dans l'abstrait une situation où les charges de personnel de l'Etat diminueraient considérablement. Mais il ne sert à rien de rêver. Même si les autorités

(1) D'après le rapport final du groupe de travail sur les dépenses récurrentes, le Mali est, en compagnie de la Haute-Volta, le pays du Sahel où le rapport des dépenses de matériel et produits aux dépenses de personnel est le plus faible et ceci dans des proportions notables : Cf. Clive Gray et André Martens, "Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel - Analyse et recommandations", Ouagadougou, CILSS, Paris, Club du Sahel, juill. 1980, p. 258.

maliciennes ont la ferme intention de réduire le poids, au moins relatif, de la fonction publique dans les dépenses publiques, il est évident que ces dépenses sont dotées d'une rigidité toute particulière, que les dépenses de matériel ne subissent pas : il n'est pas possible de licencier un certain nombre de fonctionnaires, il n'est pas non plus possible d'arrêter totalement ou même dans de grandes proportions le recrutement de nouveaux fonctionnaires, ce qui paraîtrait comme injuste pour les nouveaux diplômés et ne serait donc pas toléré. La croissance de la fonction publique malienne au rythme actuel ne peut évidemment pas continuer durablement et les autorités se trouveront nécessairement confrontées à la nécessité de trouver une solution à ce problème. Mais elle ne peut pas trouver une dimension significative au cours des deux ou même des cinq années à venir. C'est aussi dire qu'il n'y a pas à espérer trouver de cette manière des ressources nouvelles pour le financement des charges récurrentes. De quelque côté que l'on se tourne, on en arrive toujours à cette conclusion : les problèmes actuels et futurs du budget malien sont tels qu'il est nécessaire de trouver une solution à un certain nombre de problèmes prioritaires avant de pouvoir envisager un financement accru des charges récurrentes, dont on sait par ailleurs combien elles sont indispensables au développement et à quel point elles sont actuellement sous-financées.

Il faut cependant reconnaître par ailleurs qu'il existe un moyen indirect pour le Mali d'accroître sa contribution au financement des charges récurrentes. En effet, la pléthore de fonctionnaires crée un contraste frappant avec le manque dramatique de personnel qualifié dont souffrent les opérations de développement. Nous avons rencontré, au cours de notre travail de recherche, un très grand nombre de cas d'opérations de développement rural ou d'entreprises d'Etat où ce manque conduisait à un gaspillage de ressources considérable : absence de comptabilité, créances non recouvrées, absence d'un état des factures payées, etc. Ne serait-il pas possible d'employer une partie des fonctionnaires, par exemple les plus jeunes d'entre eux, dans les cercles et les arrondissements, auprès des entreprises et des opérations de développement rural, de la même manière que les médecins nouvellement formés sont envoyés dans les campagnes ? Il y aurait là une contribution non négligeable de l'Etat aux charges récurrentes, avec la promesse d'une forte rentabilité.

Les sociétés et entreprises d'Etat représentent une autre charge importante non pas essentiellement sur le budget malien mais sur l'économie nationale. Elles n'ont pas le moyen de financer leur croissance et leur actionnaire, l'Etat, ne peut même pas leur accorder une dotation en capital. En d'autres termes, si l'on voulait avoir une gestion saine de ces entreprises, il conviendrait de dégager des ressources budgétaires supplémentaires. Actuellement les sociétés et entreprises d'Etat non seulement ne sont pas en état de couvrir leurs charges récurrentes, mais encore de maintenir leur capital productif, c'est-à-dire qu'il existe un processus de désinvestissement. En ce sens, les prévisions budgétaires données ci-dessus ne correspondent pas au montant des dépenses publiques que l'on pourrait considérer comme optimales, c'est-à-dire celles qui permettraient de maintenir l'outil de production et de l'utiliser au mieux.

Avant même de songer à mieux financer les charges récurrentes des opérations de développement ou même des entreprises d'Etat, il faudrait pouvoir doter ces dernières d'un capital suffisant et de ressources financières régulières leur permettant d'investir, de manière à se développer et à améliorer leur productivité. Nous verrons aussi ci-dessous que cette situation des entreprises d'Etat contribue à la dégradation de l'ensemble de la situation financière du Mali et, par conséquent, à la rareté des ressources de financement.

Un rapport officiel évaluait à 50 milliards de FM le besoin de financement des entreprises d'Etat pour la période 1975-78, dans la meilleure des hypothèses, c'est-à-dire celle où elles n'auraient pas à rembourser les prêts de démarrage et où elles ne feraient pas d'investissements nouveaux. Il n'existe malheureusement pas d'évaluation plus récente ni de bilan des années les plus récentes. Il est évident que la somme en question n'a pas pu provenir du budget de l'Etat et dans la mesure où la plupart de ces entreprises subsistent, il n'y a que deux hypothèses possibles : leur situation financière s'est dégradée, c'est-à-dire qu'elles continuent à désinvestir, et/ou elles ont absorbé une grande partie des flux financiers disponibles au Mali, principalement sous forme de crédits bancaires à court terme. La Banque Centrale du Mali constitue évidemment le prêteur en dernier ressort, non sans quelque réticence, ce qui pouvait se lire dans un rapport économique où elle notait qu'"une politique de crédit rigoureusement sélective s'impose dans un pays confronté à de difficiles problèmes de développement". Les entreprises d'Etat bénéficiaient en 1975 d'un tiers à peu près des crédits à l'économie, alors qu'elles étaient responsables de 15 % de la production nationale. Certes cette situation ne serait pas trop fâcheuse, compte tenu du caractère relativement plus capitaliste de leurs opérations, si on ne savait pas que ce recours au crédit est en fait un moyen de masquer la dégradation continue de leur situation financière et qu'il contribue par conséquent au phénomène de "désinvestissement" qui caractérise l'économie malienne et que nous avons déjà souligné. Mais il semble en outre que la part des entreprises d'Etat parmi les bénéficiaires de la distribution de crédit ait dramatiquement augmenté dans les années récentes et qu'un chiffre situé dans la zone 80-90 % corresponde mieux à la réalité.

La suppression des entreprises d'Etat dont la situation financière était la plus difficile, l'amélioration de la gestion de la plupart auraient évité un tel recours au crédit et permis par conséquent de dégager des ressources de financement pour d'autres activités ; dans la mesure où le financement interne est relativement plus important pour les charges récurrentes que pour les investissements initiaux, on peut penser que le financement des charges récurrentes des opérations de développement malien aurait été mieux assuré. Même en l'absence de chiffres globaux précis pour la période actuelle, toutes les informations disponibles permettent de dire que la situation n'a pas changé et qu'une très grande rigueur s'impose à plus ou moins long terme dans la gestion et le maintien des entreprises d'Etat si l'on ne veut pas ôter un financement à d'autres institutions susceptibles de l'utiliser d'une manière plus favorable au développement.

L'endettement de l'Etat ne cesse pas d'augmenter, tout en étant de plus en plus difficile à financer. En 1977, cet endettement atteignait 281 milliards de FM, soit cinq fois le montant du budget annuel.

Il est difficilement imaginable d'augmenter encore cet endettement et l'hypothèse selon laquelle l'Etat rembourserait une partie de ses dettes dans les années à venir serait plus réaliste. Mais c'est dire également que les tensions sur le budget seront encore plus importantes qu'il ne pouvait apparaître à partir de projections supposant que toutes choses restaient identiques.

L'étude du fonctionnement des entreprises publiques aussi bien que des modalités de financement des dépenses publiques montre bien que le problème du financement des charges récurrentes est avant tout un problème macro-économique pour le Mali : dans une situation économique où de nombreuses entreprises et opérations "mangent leur capital" et où l'Etat n'arrive guère qu'à financer les dépenses courantes et doit même opérer une ponction sur l'épargne pour cela, il est évident que le financement des charges récurrentes n'est pas possible ou pas suffisant.

A court terme - c'est-à-dire à horizon de 2 à 5 ans - on ne peut pas attendre des ressources de financement supplémentaires d'origine intérieure, bien au contraire. Mais il est probablement intéressant de se demander, car cela n'est pas sans affecter les propositions que l'on peut être amené à faire pour accroître le financement des charges récurrentes, quels emplois seraient donnés à des ressources extérieures supplémentaires. Imaginons, par exemple, que le Mali puisse bénéficier soudain d'une aide budgétaire non affectée en provenance de l'extérieur. On peut penser que ces ressources seraient tout d'abord utilisées à augmenter les traitements de la fonction publique et/ou à rendre la politique de recrutement plus laxiste. En tout état de cause, la pression que les faits exercent sur les autorités pour résoudre ce problème en serait allégée d'autant. C'est dire que sa solution en serait repoussée, ce qui n'est peut-être pas l'hypothèse la plus souhaitable. En deuxième lieu - mais ce scénario est évidemment contestable - on peut imaginer que les autorités chercheraient à diminuer leur endettement, ce qui présenterait au moins l'avantage d'aider à la réorganisation des circuits financiers. Enfin, si l'aide supplémentaire atteignait une dimension suffisante, l'Etat augmenterait probablement les sommes destinées aux investissements et aux charges récurrentes. Imaginons maintenant que ce financement extérieur supplémentaire prenne la forme d'une augmentation des charges récurrentes directement financées par l'extérieur. Dans la mesure où ces dépenses se substitueraient à des dépenses actuellement assurées par le budget malien, on retrouverait une situation proche de la précédente. Il s'agit là bien sûr d'une hypothèse extrême, mais on ne peut jamais être certain que le financement de certaines dépenses récurrentes par les autres pays ne constitue pas purement et simplement un substitut par rapport à un financement local qui, sinon, aurait été décidé. Il se peut, évidemment, que la meilleure

solution consiste à apporter un financement extérieur à la couverture des charges récurrentes en faisant en même temps de ce financement un moyen d'incitation : les dépenses de l'extérieur ne seraient effectivement assurées que dans la mesure où le budget malien prendrait en charge la couverture d'une partie des charges récurrentes de l'opération de développement concernée. Il est évident, compte tenu des contraintes considérables qui s'imposent au budget, que la part susceptible d'être demandée au Mali ne peut être que faible ; il nous semblerait optimal de décider que la part de financement local par rapport au financement étranger devrait être la même pour les charges récurrentes et pour les investissements de manière à ce que chaque partie puisse faire une analyse coûts-avantages correspondant effectivement à la rentabilité du projet. Dans les circonstances actuelles, en effet, il est étonnant de constater que les pays donateurs considèrent, à juste titre, que le Mali doit bénéficier de dons plus que de prêts, mais qu'ils lui demandent par ailleurs d'apporter un financement complémentaire - sous forme de charges récurrentes financées localement - aussi régulier que le serait le paiement de charges d'intérêt.

4. Les circuits financiers et monétaires

Le système financier a un rôle fondamental qui consiste à transférer du pouvoir d'achat des agents économiques temporairement en excédent vers les agents économiques temporairement en déficit. Un système financier fonctionne bien lorsque les institutions financières sont considérées comme solvables, c'est-à-dire que les détenteurs de créances sur elles estiment qu'ils pourront facilement les récupérer et les échanger lorsque cela sera nécessaire.

L'un des "cercles vicieux" du sous-développement les plus importants, mais peut-être des plus méconnus, tient en ce que la mobilisation de l'épargne disponible y est essentielle compte tenu de sa rareté, mais qu'elle y est difficile.

Les difficultés de fonctionnement des sociétés et entreprises d'Etat ou de certaines opérations de développement constituent une cause de désorganisation des circuits financiers au Mali car leur insuffisance de fonds de roulement les conduit à dépendre du crédit, sans être toujours en état d'honorer leurs engagements. Nous voudrions insister maintenant sur le rôle du Trésor.

Dans un pays comme le Mali, dont l'économie est largement centralisée, le Trésor joue un rôle essentiel puisqu'une grande partie des flux financiers et monétaires passent par lui. Or, au processus cumulatif de la confiance qui fonde les systèmes financiers sains s'est substitué un processus cumulatif de défiance. Le Trésor n'étant pas toujours en état d'honorer ses dettes, les agents économiques répugnent à devenir ses créanciers, ce qui signifie que le Trésor a d'autant plus de mal à obtenir des fonds et donc à honorer ses engagements, etc. Il en résulte une multitude de petits circuits financiers mal reliés entre eux et qui ne permettent pas la circulation d'une épargne déjà trop rare.

Certains individus ou certaines institutions se trouvent alors en possession de ressources monétaires oisives alors que, au même moment, d'autres ne trouvent pas à emprunter les sommes dont ils auraient besoin.

Cette situation nous semble importante à souligner du point de vue du problème des charges récurrentes pour une double raison :

- Tout d'abord parce qu'il semble qu'un certain nombre d'opérations de maintenance du matériel ne sont pas effectuées, que des équipements restent inutilisés faute de personnel, parce qu'il y a un manque de financement provisoire. Certaines charges récurrentes ne sont donc pas supportées, ce qui implique une sous-utilisation des investissements ou bien elles sont supportées à une époque qui n'est pas optimale (1) (dans le cas par exemple où les insuffisances de la maintenance à un moment donné imposent des réparations beaucoup plus coûteuses ultérieurement).

- Sur le plan macro-économique, nous avons vu que l'insuffisance dans le financement des charges récurrentes tenait en grande partie au faible niveau de l'épargne. La mauvaise utilisation de l'épargne existante ne fait qu'aggraver le problème.

La cause essentielle de cette situation tient évidemment à l'importance du déficit budgétaire et aux difficultés rencontrées par l'Etat malien pour financer ce déficit, mais aussi à l'irrégularité des flux de recettes et de dépenses.

Une autre cause de cette situation tient à l'insuffisance des sources de financement à long terme de telle sorte que les ODR (opérations de développement) ou les sociétés et entreprises d'Etat ont tendance à effectuer leurs dépenses à partir de crédits à court terme, qu'elles ont ensuite du mal à rembourser ou qu'elles ne remboursent pas du tout. Leurs créanciers sont alors eux-mêmes dans l'impossibilité d'honorer leurs propres dettes. Or, dans un pays où l'essentiel du développement passe par l'Etat, le Trésor est nécessairement présent dans cette chaîne de créances impayées : c'est ainsi qu'il est difficile d'assurer les rentrées fiscales.

Cette situation de défiance généralisée explique cette situation paradoxale où personne ne veut traiter avec le Trésor, alors qu'on est en économie centralisée.

Il est évidemment difficile et même impossible de chiffrer les conséquences de cette situation. Elle contribue en tout cas de manière certaine à alourdir la contrainte de ressources dont souffre le Mali et qui explique en grande partie - nous l'avons vu - l'insuffisance de financement des charges récurrentes.

(1) Il semble, par exemple, que l'ODEM (élevage) à Mopti souffre beaucoup de l'irrégularité dans le financement des charges récurrentes.

Dans l'étude des circuits financiers, une place à part doit être donnée aux opérations de développement rural. Un haut fonctionnaire n'a pas hésité à les décrire comme "la plaie du Mali", probablement à cause des contraintes qu'elles font peser sur les circuits financiers. En effet, l'encadrement du crédit ne joue pas pour les crédits de campagne, que la Banque Centrale du Mali accepte de refinancer sans limitations. Compte tenu de la contrainte globale de ressources de financement, les ODR sont alors incitées à gonfler leurs besoins, par exemple à affirmer qu'elles doivent commercialiser une quantité de produits très supérieure à la réalité. Les crédits obtenus en excédent de cette manière devraient normalement être reversés, mais ils servent à financer d'autres opérations (stocks excédentaires, créances immobilisées, pertes d'exploitation, etc.). On a pu ainsi estimer qu'en 1975 sur 64 milliards de crédits de commercialisation, un tiers seulement correspondait réellement aux besoins saisonniers de la commercialisation.

Nous avons vu qu'une création monétaire trop abondante se traduisait par une croissance du solde déficitaire du compte d'opération du Mali auprès du Trésor français. C'est ce qui se passe effectivement car les plafonds imposés aux crédits distribués par les banques, donc à la création monétaire, sont fixés à un niveau trop élevé. En outre ces plafonds, déjà trop hauts, sont souvent dépassés et de nombreux crédits échappent aux mesures de limitation.

Par ailleurs, il est urgent de modifier la politique de bas taux d'intérêt au Mali. En effet, une situation où les taux d'intérêt sont inférieurs au taux d'inflation, c'est-à-dire que les taux d'intérêt réels sont négatifs - comme cela est le cas - entraîne trois effets nuisibles pour le développement (1) :

- ils découragent l'épargne ;
- ils entraînent une mauvaise répartition des ressources de financement, alors que celles-ci sont particulièrement rares. Certains agents économiques obtiennent des crédits à des conditions avantageuses pour des activités qui ne sont pas très rentables socialement, alors que d'autres ne peuvent pas se financer et assurer, entre autres, la couverture des charges récurrentes.;
- il existe des fuites de capitaux vers l'extérieur.

(1) Cf. Susan Hickock et Clive Gray, cités ci-dessus.

5. La politique des prix

Nous ne désirons pas discuter ici l'ensemble de la politique des prix du Mali, mais simplement en soulever certains aspects que nous croyons liés au problème du financement des charges récurrentes. On sait que le gouvernement malien a poursuivi une politique systématique de maintien de prix bas pour un certain nombre de produits de première nécessité.

Du point de vue des coûts récurrents, on peut noter deux conséquences de cette politique :

- Elle peut conduire à une sous-estimation des charges récurrentes. En effet, lors de la fixation des barèmes, le gouvernement est pris entre deux exigences : ne pas aboutir à un prix "trop élevé" pour le consommateur, éviter un prix "trop peu rémunérateur" pour l'agriculteur. La tentation est alors grande de négliger ou de minorer une série de coûts intermédiaires entre le prix au producteur et le prix au consommateur. Il est fréquent qu'une ODR soit chargée d'une série d'activités, dont certaines - par exemple l'entretien des pistes - constituent très clairement une charge récurrente. Or la fixation de la marge à réserver pour ce poste dans le prix de chaque tonne de produit ne dépend pas de ce qui serait optimal mais répond au souci de répondre aux deux exigences ci-dessus.

- En sens inverse, les organes chargés d'élaborer les barèmes ont tendance à enregistrer comme des éléments normaux des coûts de production et de commercialisation les frais qui sont effectivement supportés. Ainsi, dans bien des cas, on pourrait faire des économies sur la rubrique "transport" dans la mesure où une partie du carburant est en fait dépensée à titre personnel par les voitures de fonction et non pour la commercialisation des produits. Or, le contrôle est insuffisant, d'autant plus qu'il n'est pas extérieur à l'organisation.

L'OACV (mil, sorgho, maïs, arachide) nous fournit un exemple intéressant des défauts des pratiques actuelles : la diversité de ses tâches (encadrement technique, matériel et intrants primaires, commercialisation primaire, pistes agricoles, alphabétisation, assistance médicale et vétérinaire, etc.) empêche d'avoir une idée claire de ses coûts. Pour le transport le prix du kilomètre est sous-évalué. Or, la partie du barème destinée à la couverture des frais d'entretien des pistes est en partie utilisée pour d'autres emplois. Les pistes sont en mauvais état, de telle sorte que le matériel se détériore rapidement, ce qui incite d'ailleurs les transporteurs privés à demander une augmentation de leur rémunération.

En définitive un certain nombre d'ODR ont accompli un travail intéressant sur le plan technique, mais à un coût pour la nation qui est mal connu et qui est peut-être élevé. La multiplicité de leurs tâches, la rigidité du mode de fixation des barèmes, les distorsions de prix ne leur ont pas permis de pratiquer une gestion rationnelle. Elles ne permettent pas non plus de savoir avec précision dans quelle mesure la couverture des charges récurrentes a été effectuée et si elle l'a été de la manière la moins coûteuse.

IV. PROPOSITIONS POUR UN MEILLEUR FINANCEMENT DES CHARGES RECURRENTES AU MALI (1)

Les réflexions et les exemples précédents nous permettent de dire que le problème du financement des charges récurrentes est un problème crucial pour le Mali au point que son développement économique n'est pas possible si des solutions efficaces ne sont pas trouvées à ce problème. Mais ils ont aussi permis de voir qu'aucune solution ne peut être trouvée si l'on ne situe pas ce problème dans son véritable cadre, qui est macro-économique ; il existe une insuffisance globale de moyens de financement au Mali tellement considérable qu'il est vain d'attendre une augmentation significative des ressources d'origine interne pour financer les coûts récurrents à un horizon de deux à cinq ans.

Il est donc urgent de modifier profondément la politique d'aide au développement et nous adhérons totalement à ce que nous a dit un haut fonctionnaire, à savoir que "la situation actuelle ne peut plus durer. Pour le moment l'aide extérieure est un gaspillage et une solution brutale s'impose. Il ne suffit pas en effet de financer des opérations, mais il faut les suivre. Actuellement, l'aide extérieure crée des problèmes à un Etat qui en a déjà beaucoup. Avec l'étude sur les coûts récurrents, c'est la première fois qu'on prend une vue d'ensemble du problème de l'aide et de l'interdépendance qui existe entre les différents projets".

Il est évident par ailleurs que la constatation des problèmes posés au Mali par la conception actuelle de l'aide extérieure ne doit pas conduire à la suppression ou à la diminution de cette aide, sous prétexte qu'elle constituerait un gaspillage et qu'elle aurait des effets faibles, nuls ou même négatifs sur le développement du pays. C'est au contraire pour un accroissement de l'aide que nous serions désireux de plaider et ceci pour deux raisons au moins : tout d'abord parce que le Mali est un pays dont les besoins de développement sont immenses et tout le monde connaît son état de pauvreté, les difficultés que lui imposent la géographie ou l'histoire. Mais par ailleurs le Mali est aussi un pays qui a de grandes capacités de développement, ce qui implique que l'aide extérieure ne constitue pas nécessairement un gaspillage si elle est correctement définie.

Les changements indispensables dans la politique d'aide imposent des efforts à la fois pour le Mali et pour les pays donateurs. Mais si l'urgence du changement est évidente, tout n'est pas possible immédiatement, malheureusement.

(1) Ces propositions rejoignent celles qui sont faites pour les autres pays du Sahel : Cf. Clive Gray et André Martens, "Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel - Analyse et recommandations", Ouagadougou, CILSS, Paris, Club du Sahel, Juill. 1980.

Nous distinguons ci-dessous des propositions applicables dans le court terme et des propositions à plus long terme. Mais il doit être bien entendu que ces dernières ne constituent pas une invitation à repousser les décisions mais simplement à reconnaître que des mesures qui doivent être décidées dès maintenant ne peuvent avoir un effet significatif que dans un délai de quelques années.

1. Propositions pour le court terme

a) Améliorer l'information

L'étude sur les coûts récurrents a souvent été rendue difficile par l'insuffisance des informations chiffrées ou par leur caractère incertain ou même parfois contradictoire. Certes, il est également vrai qu'un excès de quantification peut détourner de la réflexion sur les problèmes de fond. Mais il n'en reste pas moins que le "niveau optimal" d'informations n'est pas atteint au Mali.

Le problème de l'information a un autre aspect, à savoir la difficulté ou même l'impossibilité de comparer des documents émanant de différents donateurs. En particulier en ce qui concerne les coûts récurrents et étant donné l'importance de ce problème pour l'efficacité de l'aide extérieure, il serait indispensable d'élaborer une méthodologie pour la présentation des informations qui serait adoptée par les différents donateurs. Et il serait même souhaitable que la présentation des informations puisse être cohérente avec les documents d'origine nationale, en particulier le Plan.

b) Assurer un financement extérieur plus important des charges récurrentes

Compte tenu de la contrainte de ressources globales du Mali il y a sous-financement des charges récurrentes, donc une mauvaise utilisation du capital. Or, nous pensons que la pratique habituelle de la politique d'aide consistant à financer prioritairement les investissements et non les dépenses récurrentes n'est pas justifiée. Elle conduit à fausser les calculs économiques et à mal utiliser des ressources déjà rares.

Pour un économiste, il n'est pas difficile de préciser que le meilleur projet est celui dont la somme des coûts (investissement initial + valeur actualisée des dépenses récurrentes) est la plus faible, pour une valeur donnée du produit obtenu.

Pourquoi cette méthode n'est-elle pas utilisée ? Pour plusieurs raisons qui peuvent toutes se ramener à l'idée que les choix des partenaires (donateur et bénéficiaire) ne dépendent pas du coût total du projet (investissement initial et coûts récurrents actualisés), dans la mesure où ils ne supportent pas dans les mêmes proportions les différentes composantes du coût total et où, par ailleurs, ils peuvent évaluer différemment le coût d'opportunité des ressources. Plus précisément on peut souligner les points suivants :

- L'information sur les coûts récurrents est moins facile à obtenir que l'information sur les coûts initiaux.

- La recherche d'une économie sur les coûts d'information explique aussi pourquoi le pays donateur a tendance à proposer des solutions identiques à celles qui sont utilisées chez lui (par exemple des techniques à forte utilisation de capital, alors que des techniques à forte utilisation de travail seraient disponibles).

- Le troisième obstacle à une solution efficace du problème est peut-être le plus important. Il tient à ce que les solutions à fort investissement initial sont généralement liées à des achats de biens produits par les pays donateurs, alors que les dépenses récurrentes sont plus souvent de nature locale. Cette situation est dommageable, elle peut s'expliquer, mais elle n'a aucune justification économique.

Si l'aide liée persiste - la distinction faite entre le financement extérieur des investissements initiaux et le financement extérieur des charges récurrentes nous semble en constituer une manifestation - c'est que les entreprises ou groupes d'entreprises qui peuvent ainsi vendre plus poussent les autorités à pratiquer l'aide liée (éventuellement de manière cachée), alors que ceux qui en pâtissent n'ont pas un intérêt suffisant pour supporter les coûts ou les inconvénients d'une action contre l'aide liée.

La situation, en effet, n'a aucune justification économique. Bien entendu les pays donateurs justifient l'aide liée sous le prétexte que les pays aidés ont une rareté en devises et qu'il convient donc de les aider surtout de ce point de vue ou qu'ils ont eux-mêmes des "difficultés de balance des paiements" qui les obligent à favoriser leurs propres producteurs (dans un but prétendu d'intérêt général). Ces arguments sont faux (1).

L'étude de l'équilibre global du Mali et de ses flux financiers l'a bien montré : les problèmes de financement des dépenses locales du Mali se répercutent de toutes façons sur ses comptes extérieurs. En lui faisant supporter de trop fortes charges récurrentes, on réduit considérablement l'efficacité des investissements et on crée des problèmes financiers insurmontables.

Le choix pour le court terme est donc clair :

- Ou bien les donateurs augmentent le montant total de leur aide de manière à financer un complément de dépenses récurrentes sans affecter les programmes d'investissement en cours ;

(1) Il serait trop long d'en développer les raisons ici. On pourra se reporter, par exemple, à notre rapport déjà cité sur les charges récurrentes cité en annexe.

- Ou bien on maintient le montant de l'aide en en acceptant la conséquence, à savoir une mauvaise utilisation des investissements passés, et en décidant une modification de la politique d'aide pour le seul futur, c'est-à-dire une diminution des dépenses d'investissement et une augmentation des dépenses récurrentes.

Nous souhaitons pour notre part qu'on adopte le principe selon lequel la part respective du Mali et des donateurs extérieurs soit la même pour les dépenses d'investissement et pour les dépenses récurrentes.

L'ensemble des projets de développement risque de faire peser une charge résiduelle de financement, qu'il s'agisse d'investissements ou de charges récurrentes, trop élevée sur le Mali, dont nous savons qu'il dispose d'une marge de manœuvre à peu près nulle, tout au moins à court terme.

C'est pourquoi il serait souhaitable que le Mali et les principaux donateurs disposent d'un cadre leur permettant régulièrement d'étudier les implications des programmes d'aide pour l'équilibre macro-économique du Mali. Ceci pourrait amener, selon les cas, à modifier le montant total de l'aide, à modifier la part de financement du Mali, à substituer certains projets à d'autres, à rechercher des sources de financement complémentaires, à réformer certaines politiques intérieures.

De toute façon, il serait important, pour chaque projet de développement, de rechercher les moyens de son autofinancement futur, au moins partiel. Ainsi, on peut demander aux cultivateurs une taxe pour l'usage des réseaux d'irrigation, ou pour l'entretien des pistes, on peut faire payer les vaccinations du bétail, etc. Si le projet de développement permet effectivement de dégager un surplus, les ressources existent pour faire payer une partie des coûts par les bénéficiaires les plus directs. Ceci présente en outre l'avantage de les impliquer dans le processus de développement, de leur donner des incitations.

De manière à rendre les institutions plus autonomes, plus responsables de leur développement et d'éviter des charges imprévues pour l'Etat, il serait important de doter les institutions chargées de réaliser des projets de développement d'un capital propre et d'un fonds de roulement suffisants (ce qui n'est pas le cas, par exemple, de la plupart des ODR). Il serait d'ailleurs indispensable d'assurer la croissance de ces capitaux propres et du fonds de roulement, compte tenu de la croissance propre des institutions en question et de l'inflation. Financer le développement ne consiste pas seulement à réaliser des investissements que l'on abandonne ensuite à leur sort, mais aussi, bien entendu, à financer les charges récurrentes et ce que l'on pourrait appeler des charges récurrentes au sens large, à savoir des ressources financières.

Enfin, aucune aide ne devrait être accordée sans que le donateur s'assure qu'une structure de gestion et une structure de contrôle existent ou sans qu'il contribue à les mettre en place.

2. Propositions pour le long terme

En parlant de propositions pour le long terme, nous ne voulons pas évoquer des décisions qui ne peuvent guère être prises que dans un futur plus ou moins éloigné, mais des décisions qui doivent être prises dès maintenant, même si leur impact sur le financement des coûts récurrents n'est pas immédiat. Nous serons relativement brefs à ce sujet car les propositions à faire découlent très directement du diagnostic précédemment présenté.

a) Elargir l'assiette de l'impôt grâce à une expansion de la production du secteur privé

Toute discussion de l'évolution future des flux de financement au Mali et des solutions aux problèmes qui risquent de se poser suppose de répondre à une question préalable concernant la forme de l'économie. Plus précisément, le Mali peut évoluer vers l'une ou l'autre des formes suivantes :

- Une économie décentralisée, donnant plus de responsabilités aux institutions (qu'elles soient publiques ou privées, qu'il s'agisse d'ODR ou de firmes commerciales et industrielles), diminuant le rôle de l'Etat et son importance dans le marché du travail et favorisant le développement d'activités privées.

- Une économie conservant les structures actuelles et où l'Etat est le responsable essentiel du développement, où il prend les initiatives fondamentales, contrôle, exécute et constitue le dernier recours des individus comme des institutions.

Il est évident qu'il n'appartient pas à des experts extérieurs de procéder à un choix entre ces deux évolutions possibles, le choix ne pouvant relever que d'une décision politique explicite des autorités malienennes. Nous pouvons seulement faire les remarques suivantes :

- Tout d'abord, les autorités malienennes sont déjà confrontées à ce problème et le seront de manière croissante, compte tenu des charges qui reposent sur le budget et des difficultés croissantes de son financement.
- En deuxième lieu il est important de rappeler que l'analyse économique, comme la pratique, a montré combien il était important d'utiliser l'initiative individuelle aussi souvent que possible de manière à bénéficier des informations dont disposent les individus et les institutions et à utiliser leurs capacités d'effort et d'imagination.
- Enfin, il nous semble que l'évolution vers plus de décentralisation est déjà une réalité au Mali.

Il n'en reste pas moins que la question suivante doit être posée : est-ce qu'une accélération de ce processus allégerait les pressions actuelles que subit le budget national malien et, s'il en est bien ainsi, comment une telle accélération pourrait-elle être obtenue ?

En premier lieu, il semble évident que l'expansion de la sphère de production privée est la seule voie praticable pour élargir la base de taxation du Mali dans un futur prévisible. Certes, les entrepreneurs ne paient pas les impôts avec joie et ils n'hésitent pas à faire des efforts considérables pour cacher leurs recettes au collecteur d'impôt. Néanmoins, il est une caractéristique du secteur privé qui le distingue du secteur public, à savoir qu'il se dirige seulement vers les activités de production où un surplus - et, incidemment, un surplus taxable - peut être gagné. Ainsi, à condition que le Trésor puisse déterminer les flux d'entrée et de sortie de la production privée et qu'il puisse les taxer selon des procédés qui ne détruisent pas l'incitation à produire, il pourra obtenir des ressources éventuelles que le secteur des entreprises d'Etat a été pour le moment incapable de dégager, bien au contraire.

Le problème consistant à savoir comment atteindre une telle expansion du secteur privé est beaucoup plus complexe. Il réside essentiellement dans la mise en place d'incitation adéquate pour les producteurs. L'existence d'"incitations adéquates" est par ailleurs évidemment liée au problème de la "vérité des prix". La science économique enseigne que, si une société désire produire une quantité X d'un bien ou d'un service, il faut que le prix reçu par le producteur de ce bien ou de ce service soit suffisant pour couvrir le coût supplémentaire de la production des dernières unités qui permettent d'atteindre la quantité X , en incluant bien sûr le coût du capital et de la gestion. Avec les politiques actuelles, les prix reçus par les producteurs agricoles ne couvrent pas les coûts supplémentaires de la production à laquelle la population aspire. De même, les prix que peuvent demander la plupart des producteurs maliens de biens manufacturés lorsqu'ils offrent leurs produits sur les marchés d'exportation - c'est-à-dire l'équivalent en francs maliens du prix en monnaie étrangère, converti au moyen du taux de change officiel - ne couvre pas leurs coûts de production supplémentaires. La même situation décourage les investisseurs étrangers qui souhaiteraient sinon tirer avantage des ressources les plus abondantes du Mali, à savoir les ressources en main-d'œuvre, en localisant au Mali les étapes du processus de production de l'industrie manufacturière orientée vers les marchés internationaux, qui demandent relativement plus de travail. Enfin, le prix offert aux épargnants pour déposer leur argent dans les banques n'attire pas le volume de capital national dont l'économie a besoin pour croître à un taux conforme aux aspirations de la population.

b) Desserrer la contrainte globale de financement à l'intérieur

Il ne peut pas être question de trouver une solution de long terme au problème du manque de ressources de financement intérieures du Mali sans s'attaquer aux deux problèmes cruciaux que sont la fonction publique et les entreprises d'Etat.

Un infléchissement de la politique de la fonction publique ne peut pas avoir d'impact immédiat car il ne peut évidemment pas être question de diminuer d'un jour à l'autre le nombre de fonctionnaires.

Par ailleurs, le succès d'une telle politique dépend essentiellement de la possibilité d'offrir d'autres débouchés que la fonction publique aux diplômés, donc de ce qui sera fait dans d'autres domaines. De ce point de vue, il serait important d'alléger les contraintes qui pèsent sur l'économie malienne, de manière à favoriser la création de nouvelles activités et le développement des initiatives individuelles.

En ce qui concerne les entreprises d'Etat, il faut d'abord souligner que les responsables maliens ont fait des efforts très courageux pour évaluer sans complaisance leur situation et juger leur gestion. En n'hésitant pas à supprimer certaines unités qui font peser un poids considérable sur le pays et menacent l'existence des autres unités, le Mali aiderait efficacement à la solution de ce problème. Dans d'autres cas, un renforcement de la structure de gestion pourrait avoir un effet positif non négligeable.

Il n'est peut-être pas inutile de souligner que les donateurs connaissent ces problèmes et qu'ils seront probablement d'autant plus disposés à accroître leur aide en faveur d'un pays comme le Mali que celui-ci apportera la preuve qu'il a bien utilisé les financements passés et qu'il s'efforce d'utiliser au mieux ses ressources propres, contribuant ainsi au processus général de développement.

C'est en ce sens aussi qu'un infléchissement de la politique de la fonction publique peut avoir des incidences certaines, mais difficiles à chiffrer, sur les flux d'aide. Les pays donateurs sont bien conscients que les étudiants maliens, dont l'emploi ultérieur dans la fonction publique est assuré, bénéficient de priviléges dont aucun de leurs propres étudiants ne bénéficie. Ils comprennent mal que la pression de ces privilégiés pour maintenir leurs priviléges puisse saper à un tel point les efforts du pays pour son propre développement. Qu'elles soient ou non fondées, qu'elles relèvent ou non d'une mauvaise appréciation de la situation, on ne peut pas ignorer ces réactions, qui constituent aussi une réalité. Les efforts que nous aimerais voir s'opérer dans la politique d'aide des donateurs trouvent ici leur contrepartie dans des efforts parallèles de la part du Mali.

c) Améliorer les circuits de financement

Etant donné que, même s'il était clairement décidé que l'économie devait évoluer à long terme vers un modèle plus décentralisé, semblable à celui que nous avons esquissé, il n'en reste pas moins certain que l'Etat conservera des responsabilités essentielles dans le financement du développement au cours des cinq prochaines années. Il est essentiel de rechercher comment aider l'Etat à obtenir les ressources financières nécessaires.

La possibilité pour le Trésor de bénéficier d'apports de fonds qui lui sont extérieurs lorsqu'il en a besoin tient essentiellement à un problème de confiance. Or, il est essentiel de rappeler que celle-ci est cumulative : plus nombreux sont les apporteurs de fonds, plus variées sont les sources de financement, plus la liquidité du Trésor est assurée, moins grands sont les risques d'illiquidité pour les prêteurs potentiels, plus nombreux sont ces derniers.

On peut imaginer les possibilités suivantes de manière à permettre au Trésor de disposer d'un "fonds de roulement" et d'attirer par conséquent la confiance de manière cumulative :

- Epurer le passé par une dotation extérieure exceptionnelle permettant la reconstitution de ce fonds de roulement. De manière à donner des garanties aux financeurs extérieurs, il faudrait faire dépendre l'aide extérieure ultérieure - par exemple l'aide budgétaire de la France - de la mesure dans laquelle ce fonds de roulement serait préservé et non dépensé de manière définitive pour la couverture du déficit budgétaire.

- Le Trésor malien pourrait peut-être obtenir des prêts plus importants des agents économiques intérieurs s'il pouvait offrir à la fois une rémunération attrayante et des garanties de remboursement. Ici encore, les autres pays - soit pays donateurs d'aide soit autres pays africains - peuvent jouer un rôle pour garantir la solvabilité du Trésor.

En résumé, on peut souligner que :

- Dans la mesure où l'Etat joue un rôle primordial dans le développement économique malien et qu'il le conservera dans le futur prévisible, il est essentiel que le Trésor bénéficie de ressources régulières.
- Le retour à l'équilibre budgétaire, souhaitable par lui-même pour plusieurs raisons, faciliterait le financement régulier du Trésor.
- Même si le retour à l'équilibre budgétaire était assuré, le Trésor malien se heurterait à deux difficultés :
 - Une difficulté transitoire : le rétablissement de

• Une difficulté permanente : la dimension réduite du Trésor malien (en comparaison des Trésors d'autres pays ou de grandes banques) implique nécessairement une variabilité importante de ses ressources. Des mécanismes doivent être mis en place pour la compenser.

Dans tous les cas, des efforts sont nécessaires de la part du Mali et de la part des pays donateurs d'aide.

Au terme de ce chapitre concernant les solutions possibles au problème du financement des charges récurrentes, nous voudrions souligner que nous ne considérons pas les propositions ci-dessus comme les seules possibles. Elles nous paraissent cependant susceptibles d'apporter des réponses efficaces aux difficultés que pose le financement des dépenses récurrentes. Bien sûr, il y a des choix à faire et nous ne pouvons pas nous substituer à ceux qui en ont la responsabilité. Notre seul souci a consisté à étudier de manière scientifique l'utilisation optimale des ressources. C'est dans cet esprit que nous avons poursuivi le présent travail, c'est dans cet esprit - nous l'espérons - qu'il sera lu.

ANNEXE

DOCUMENTS CONCERNANT LE FINANCEMENT DES
CHARGES RECURRENTES AU MALI

- Bureau africain de recherches appliquées, "Le cas de l'opération arachide et cultures vivrières", Bamako, 1979/80.
- Bureau africain de recherches appliquées, "Le cas de l'opération développement de l'élevage dans la région de Mopti", Bamako, 1979/80.
- André Danière, "L'éducation dans les pays sahéliens", Cambridge, HIID, 1979.
- Clive Gray et André Martens, "Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel", CILSS, Club du Sahel, Paris août 1980 (rapport final).
- Jonathan Haughton, "L'Ecole de médecine au Mali", Cambridge, HIID, nov. 1979.
- Jonathan Haughton et Mobido Sidibé, "L'opération pêche-Mopti", Cambridge, HIID, nov. 1979.
- Susan Hickok et Clive Gray, "Les marchés financiers au Mali et au Sénégal", Cambridge, HIID, Development Discussion Paper N°107.
- Béat Alexander Jenny et Jeanne Sorgho, "Coûts récurrents de projets forestiers au Mali et en Haute-Volta", Ouagadougou, CILSS, Club du Sahel, mai 1980.
- André Martens, Jeanne Sorgho et Judah Kessous, "Les coûts d'entretien de la surface aménagée rizicole de l'Office du Niger au Mali", Montréal, CRDE, janv. 1980.
- André Martens, Jeanne Sorgho et Judah Kessous, "Les charges récurrentes de l'infrastructure routière des pays du Sahel", Montréal, CRDE, 1979.
- Pascal Salin et Jonathan Haughton, "Le financement des coûts récurrents des investissements au Mali", Cambridge, HIID, nov. 1979.
- Carl S. Shoup, "Mali : Projection of Revenues, 1978-1982", Cambridge, HIID, juin 1979.
- Dirck Stryker, "Frais périodiques des services de santé animale - Mali, Mauritanie, Sénégal et Haute-Volta", Cambridge, HIID, nov. 1979.
- Dirck Stryker, "Programme d'embouche paysanne au Mali", Cambridge, HIID, janv. 1980.
- Dirck Stryker, "Le développement de l'élevage et le rôle du gouvernement", Cambridge, HIID, 1979.