



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Document de travail No. 56

(Ex-Document Technique No. 56)

L'EXPÉRIENCE DE L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE AU MALI

par

Jean-Claude Berthélemy

Realisé dans le cadre du programme de recherche:
Politiques financières pour la diffusion de la croissance économique



TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	9
REMERCIEMENTS	10
PRÉFACE	11
INTRODUCTION	13
I. SITUATION MACRO-ÉCONOMIQUE ET ENDETTEMENT DU MALI ...	14
1. Le service de la dette : un problème budgétaire	14
2. Tendances récentes de la situation financière	15
3. Structure de la dette du Mali	17
II. LES ACCORDS DE REDUCTION DE DETTE ET DU SERVICE DE LA DETTE	19
1. Les montants rééchelonnés	19
2. L'allègement apporté par les pays Membres de l'OCDE	20
3. Les négociations avec les autres bailleurs de fonds .	22
III. EFFETS DE L'ALLÈGEMENT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT	23
1. Les effets de l'allègement de la dette en termes d'apport de liquidités extérieures	24
2. L'assainissement de la situation financière intérieure.	26
IV. PERSPECTIVES	31
1. Perspectives à moyen terme	31
2. Perspectives à long terme	33
CONCLUSION	35
NOTES	37

SUMMARY

This paper presents the variety of debt relief measures from which Mali has benefited in recent years. Particular emphasis is placed on the 1988 measures accorded by the Paris Club under the Toronto terms, of which the country was the first beneficiary. This relief, and the adjustment policy which Mali formed with it, were relatively successful. Indeed, they led to a cleansing of public finances marked, before the political events of Spring 1991, by the total removal of both domestic and international arrears. The size of the improvement in the situation thus obtained, however, was reduced by the existence of debts with Paris Club members excluded from the Toronto terms and above all by heavy debts with non-Paris Club members (the ex-USSR, China and Arab countries). Debt held by multilateral institutions which was not eligible for rescheduling also represented a large financial burden. As a result, in a short time Mali will probably again be in a difficult financial situation, even if the country is to benefit from an agreement by the Paris Club on the Trinidad terms.

RÉSUMÉ

Ce document présente les différentes mesures d'allégement de la dette dont le Mali a bénéficié dans les années récentes. L'accent est mis en particulier sur l'allégement obtenu au Club de Paris selon les termes de Toronto, dont le Mali a été le premier bénéficiaire, en octobre 1988. Cet allégement et la politique d'ajustement menée conjointement par le Mali ont connu un certain succès. Ils ont en effet conduit à un assainissement des finances publiques, marqué par la disparition, avant les évènements politiques du printemps 1991, de la totalité des arriérés de paiement extérieurs et intérieurs. L'ampleur des améliorations obtenues a été toutefois réduite par l'existence de quelques dettes vis-à-vis des membres du Club de Paris exclues de l'application des termes de Toronto, et surtout par la présence de très lourdes dettes bilatérales vis-à-vis de pays non-membres du Club de Paris (ex-URSS, Chine et pays arabes), avec lesquels les négociations de rééchelonnement sont beaucoup plus difficiles. Les dettes, non-rééchelonnables, du Mali vis-à-vis des institutions multilatérales représentent elles aussi une charge financière importante. De telle sorte, on peut prévoir que le Mali sera probablement de nouveau dans une situation financière difficile à relativement brève échéance, et ce même s'il bénéficiait d'une application des termes de Trinidad par les membres du Club de Paris.

REMERCIEMENTS

Cette étude a pu être réalisée grâce au concours des autorités maliennes. Nous tenons à remercier en particulier M. Bassary Touré, Ministre de l'Economie et des Finances, et M. Younoussi Touré, Directeur National de la BCEAO, pour leur coopération et celle de leurs collaborateurs. Nous avons également bénéficié des conseils de M. Theodore Ahlers, Economiste principal à la Banque Mondiale. Enfin, l'assistance de Mme Salimata Traoré pour la collecte des données statistiques nous a été très précieuse.

PRÉFACE

Dans le cadre de son programme de recherche sur les politiques financières pour la diffusion de la croissance économique, le Centre de Développement mène des travaux sur l'efficacité de l'allégement de la dette. Ces analyses portent non seulement sur les expériences les plus marquantes par leur importance quantitative ou la publicité qui leur a été faite, mais également sur des pays considérés comme d'un intérêt moindre, en raison de leur faible taille économique. Le présent document sur l'expérience de l'allégement de la dette du Mali s'inscrit dans ce contexte. Ce pays, dont la population est proche, par exemple, de celle de la Côte d'Ivoire, a reçu comparativement peu d'attention, malgré l'ampleur des difficultés qu'il rencontre.

Cet examen détaillé révèle un certain nombre d'écueils auxquels risque de se heurter la stratégie actuelle d'allégement de la dette officielle pratiquée par les pays membres du Club de Paris. Certaines dettes dues à ces pays sont en fait exclues de l'application des termes de Toronto, dont il faut par conséquent se garder de surestimer les effets. D'autre part, les charges de la dette du Mali envers les pays membres du Club de Paris se sont progressivement réduites. A l'heure actuelle, les principaux créanciers de ce pays sont soit des institutions multilatérales soit des créanciers non-membres du Club de Paris, tels que l'ex-URSS, la Chine et les pays arabes. De ce fait, même si les pays membres du Club de Paris appliquaient aujourd'hui aux dettes éligibles les termes de Trinidad, cela ne suffirait probablement pas à résoudre les problèmes financiers qui se poseront au Mali à l'avenir.

Seule une approche d'ensemble, impliquant la concertation et un partage du fardeau entre tous les créanciers bilatéraux, par exemple sur la base de termes de Trinidad élargis, pourrait par conséquent conduire les pays pauvres comme le Mali sur la voie de la solvabilité financière.

Louis Emmerij
Président du Centre de Développement de l'OCDE
février 1992

INTRODUCTION

L'allégement de la dette au Mali est, comme dans beaucoup de pays, étroitement lié à la politique d'ajustement : les négociations au Club de Paris en 1988 et 1989 sont intervenues en appui d'un programme d'ajustement, suite à l'accord de confirmation et la conclusion d'un accord de Facilité d'Ajustement Structurelle du Fonds Monétaire International. L'étude des effets de l'allégement de la dette ne peut être isolée de ce contexte, de telle sorte que l'on sera amenés à plusieurs reprises à examiner les effets de l'allégement de la dette à travers les résultats de la politique d'ajustement.

Deux points particuliers doivent être clarifiés dès maintenant pour préciser le cadre dans lequel se place cette étude :

— La présente étude traite essentiellement de la situation d'avant les événements qui ont conduit au changement de gouvernement du Mali au printemps 1991. Opérer une telle coupure serait injustifié si les événements qui ont conduit au changement de gouvernement étaient la conséquence de la politique d'ajustement. Mais il n'y a en fait pas de lien direct de causalité entre l'ajustement pratiqué par le Mali depuis 1988 et le renversement du gouvernement : même si l'opposition à l'ex-Président Traoré a utilisé tactiquement le mécontentement populaire face aux mesures d'austérité (en matière de salaires notamment), il est clair que le changement de gouvernement n'a pas modifié fondamentalement l'orientation de la politique économique. Pour l'examen des perspectives d'avenir, on fera l'hypothèse (optimiste) que l'aide d'urgence reçue par le Mali pour faire face aux conséquences des événements (destructions, manque à gagner fiscal) permettra d'en gommer les effets négatifs, et que le gouvernement parviendra à maintenir sa politique économique face aux revendications salariales formulées par les syndicats.

— Pour l'essentiel, et sauf mention contraire, les statistiques disponibles excluent la dette et l'allégement de la dette due à l'ex-URSS et à la République Populaire de Chine. Pour autant, cela ne veut pas dire que cette partie de la dette malienne ne pose pas de problème. Bien au contraire, l'ex-URSS est le premier créancier bilatéral du Mali, et on montrera que le règlement de cette dette peut constituer l'une des principales difficultés à résoudre pour l'avenir.

Dans un premier temps, on va dresser un rapide tableau de la situation financière du Mali avant le premier Club de Paris et de sa situation d'endettement (I). Puis on va examiner en détail les accords de réduction de dette obtenus dans les années récentes, dans le cadre du Club de Paris et à l'occasion de négociation bilatérales (II). On tentera enfin de dresser un bilan de l'effet de cet allégement de la dette pour le Mali (III) et des perspectives financières à moyen et long terme (IV).

I. SITUATION MACRO-ÉCONOMIQUE ET ENDETTEMENT DU MALI

1. Le service de la dette : un problème budgétaire

Dans la plupart des pays à faible revenu, un service de la dette trop élevé est considéré comme un obstacle à la croissance, parce qu'il réduit les ressources en devises disponibles pour assurer le paiement des biens d'équipement et des inputs importés nécessaires au fonctionnement de l'appareil de production. Dans le cas du Mali, cette contrainte n'apparaît pas comme prédominante. Deux arguments permettent d'expliquer ce caractère secondaire de la contrainte de balance des paiements dans l'économie : l'appartenance à la Zone Franc, qui allège au moins à court terme les problèmes de disponibilité de devises, et la faiblesse structurelle du système fiscal, qui conduit à l'apparition d'une contrainte très pesante au niveau des finances publiques. Ce point a déjà été indiqué dans plusieurs études, notamment Lecaillon et Morrisson (1986) et Dittus (1987)¹, de telle sorte qu'il est inutile d'y insister.

En tant que membre de la Zone Franc (et membre de l'UMOA depuis 1985), le Mali dispose d'une monnaie, le Franc CFA, dont la parité avec le Franc français est garantie par la France (1 Franc français = 50 Francs CFA). Il dépose un minimum de 2/3 de ses réserves de change dans le compte d'opération de la Banque Centrale auprès du Trésor français. Ce compte d'opération peut être en déficit aussi bien qu'en excédent, de telle sorte qu'il joue le rôle d'une ligne de crédit permanente en devises. Comme il n'y a pas de règles automatiques qui conduiraient à restreindre de manière mécanique l'utilisation de cette ligne de crédit en cas de déficit excessif, il n'y a pas à court terme de véritable contrainte de ressources en devises. Bien entendu, la politique monétaire doit être adaptée de manière restrictive en cas de déficit prolongé du compte d'opération, de telle sorte que les ajustements de la balance des paiements pourront se faire à moyen terme par l'intermédiaire d'ajustements de la politique monétaire, plutôt que par un rationnement des devises.

A côté de cette gestion relativement efficace, du point de vue du respect des grands équilibres macro-économiques, de la politique monétaire, la politique budgétaire apparaît par contraste comme beaucoup plus difficile à maîtriser. Le système fiscal malien est caractérisé par une assez grande complexité et un faible rendement, en raison des multiples possibilités de fraude. Qui plus est, jusqu'au début des années 1980, l'État malien a eu une politique d'emploi public coûteuse, qui a conduit à l'apparition de dépenses de personnel trop élevées au regard des recettes courantes de l'État, et difficilement compressibles. De telle sorte, la capacité d'épargne du Gouvernement est pratiquement nulle, et toute augmentation des charges de l'État pèse fortement sur la capacité de celui-ci à remplir ses fonctions essentielles.

Ainsi, le problème du service de la dette extérieure du Mali, qui est en quasi-totalité une dette de l'État ou garantie par celui-ci, apparaît beaucoup plus au niveau des comptes du Gouvernement qu'à celui de la balance des paiements. Ceci apparaîtra clairement dans l'analyse qui suit, où l'on montre que l'accroissement des charges de la dette a surtout amplifié dans une large mesure la crise des finances publiques.

2. Tendances récentes de la situation financière

Au début des années 1980, le Mali s'est lancé dans une première phase d'ajustement économique avec l'appui du Fonds Monétaire International. Cependant, cette politique d'ajustement s'est révélée insuffisante du point de vue du rétablissement des équilibres financiers, et la situation n'a commencé à s'améliorer qu'à partir de 1989, après la mise en place d'une deuxième phase d'ajustement et la conclusion des accords de rééchelonnement avec le Club de Paris.

Le Mali a signé pendant la première phase d'ajustement trois accords de confirmation avec le FMI : en mai 1982 (1 an, 30 millions de DTS de crédits), en décembre 1983 (1 an et 6 mois, 40 millions de DTS) et en novembre 1985 (1 an et 5 mois, 23 millions de DTS). Cette période a permis de réaliser de premiers ajustements, dont notamment le retour à une politique monétaire rigoureuse et la réinsertion du Mali dans l'UMOA. Toutefois, des manquements aux engagements pris avec le FMI sont apparus dès le deuxième accord de confirmation, notamment en matière de déficit budgétaire, de restructuration du secteur public et de libéralisation du système de prix. Ceci a d'ailleurs ralenti la signature du troisième accord, qui lui-même a donné des résultats décevants et a été interrompu, l'État malien n'ayant pas pu respecter les critères quantitatifs agréés avec le FMI. Pendant cette période, le Gouvernement a été dans l'incapacité de faire face à tous ses engagements et a accumulé des arriérés de paiement tant intérieurs qu'extérieurs.

Une partie des évolutions défavorables des années 1986/1987 est sans doute due à des causes extérieures. Notamment, la baisse des prix du coton à partir de 1985 aurait représenté au total un manque à gagner de 20 milliards de Francs CFA pour l'État malien, ce qui représente plus de 20 pour cent de ses revenus annuels. Toutefois, la crise des finances publiques, qui a marqué l'échec de cette première phase de stabilisation, était en tout état de cause parfaitement prévisible. Elle a été en effet dans une large mesure due à la croissance excessive de l'endettement dans les années précédentes, et donc aussi des charges de la dette publique.

Au cours des années 1980, les charges de la dette dues par l'État malien ont en effet rapidement augmenté, alors qu'elles étaient restées inférieures à 10 pour cent des recettes de l'État auparavant. Initialement, le fort endettement de l'État, dont la dette représente près de 100 pour cent du PIB dès 1983, a eu peu de répercussions sur les charges de la dette en raison des taux d'intérêt concessionnels et des longs délais de paiement obtenus par le Mali auprès de ses créanciers extérieurs, pour l'essentiel officiels. Toutefois, dans les années 1980, la période de grâce des emprunts initiaux, notamment ceux contractés auprès des créanciers multilatéraux, s'est achevée. De telle sorte, on a assisté à une progression très sensible des charges de la dette, qui était tout-à-fait prévisible puisqu'elle était inscrite dans les échéanciers initiaux. Cette progression a été très rapide entre 1982 et 1985 : en 1982, les charges de la dette publique étaient équivalentes à environ 6 pour cent des revenus de l'État. En 1985, ce même ratio atteignait 25 pour cent, et les projections indiquaient qu'il allait se maintenir entre 25 et 30 pour cent dans les années ultérieures — voir P. Dittus (1987).

Dans le même temps, l'État malien bénéficiait de tirages importants sur de nouveaux crédits, de telle sorte que, en termes de transferts nets, sa situation pouvait apparaître comme soutenable. Mais ces nouveaux crédits étaient destinés au financement d'investissements, non au remboursement des charges de la dette, de telle sorte qu'ils n'apportaient aucun supplément de ressources courantes pour assurer le service de la dette.

Ainsi, en l'espace de 3 ans, l'État était censé, pour faire face à ses engagements financiers, accroître ses ressources propres d'environ 20 pour cent, ou réduire ses dépenses courantes d'autant (ses investissements autofinancés étant négligeables). Ceci s'est révélé bien entendu irréalisable, ce qui a conduit à une détérioration financière rapide. Non seulement les arriérés antérieurs au programme de stabilisation n'ont pas été résorbés, mais l'État a, surtout en 1987, accumulé de nouveaux arriérés et quasi-arriérés de paiement importants.

Cette situation de crise des finances publiques a eu de nombreux effets négatifs sur l'économie. La compression des dépenses publiques courantes a des limites, sans compter qu'elle risque d'empêcher l'État de remplir ses fonctions, pour tout ce qui concerne les services publics. La seule réaction possible à court terme a donc été de trouver des moyens de financement palliatifs : le recours accru au financement monétaire et l'accumulation d'arriérés, intérieurs et extérieurs.

En principe, les concours de la Banque Centrale au financement du Budget de l'État sont limités, en stock, à 20 pour cent des recettes fiscales de l'année précédente. Ce plafond, qui est inscrit dans les statuts de l'UMOA, a été largement dépassé par le Gouvernement du Mali dès 1986. A fin décembre 1987, les avoirs propres de la BCEAO sur le Trésor dépassaient 21 milliards de Francs CFA, en progression de près de 50 pour cent par rapport à 1986, et de 110 pour cent par rapport à 1985. Le niveau des créances de la Banque Centrale sur l'État s'est maintenu à un niveau élevé, et supérieur au plafond statutaire jusqu'à fin 1990.

En 1986, la contrepartie de ces évolutions a été principalement un fort déficit du compte d'opération avec le Trésor français, dont l'accroissement a été même beaucoup plus important que le financement monétaire du déficit, en raison d'une politique monétaire peu restrictive. Le déficit au compte d'opération s'est ainsi creusé de 13.5 milliards de Francs CFA en un an, alors que les avoirs propres de la BCEAO sur le Gouvernement n'augmentaient que de 4.4 milliards.

En 1987, le déficit du compte d'opération s'est creusé encore, mais de seulement 2.4 milliards de Francs CFA ; cette évolution moins défavorable de la position extérieure a été rendue possible par une politique monétaire restrictive vis-à-vis du secteur privé qui a conduit à une réduction des concours du système bancaire à l'économie, et même à une diminution de 4 pour cent de la masse monétaire (quand le PNB augmentait de 8 pour cent en valeur).

Ainsi, l'excès de financement monétaire du budget de l'État s'est traduit initialement dans le déficit du compte d'opération. Puis, conformément aux principes de fonctionnement de la Zone Franc, la politique monétaire s'est attachée à mieux contrôler l'évolution de la position monétaire extérieure, et le financement monétaire

du déficit public a finalement créé un effet d'éviction du secteur privé dans les financements du système bancaire.

Le recours au financement monétaire du déficit n'a pas suffi à équilibrer le besoin de financement de l'État au delà de 1986, de telle sorte que le Gouvernement a accumulé en 1987 de nouveaux arriérés de paiements, tant vis-à-vis de l'intérieur (2 milliards de Franc CFA) que vis-à-vis de l'extérieur (4.1 milliards). Cette évolution a été défavorable tant du point de vue de la liquidité du secteur privé (du fait des arriérés intérieurs) que de celui de la crédibilité de l'État.

Au total, l'évolution de l'économie malienne jusqu'en 1987 était fragile financièrement et nécessiterait à court terme à la fois un renforcement de la politique d'ajustement et une aide de la part des créanciers : c'est dans ce sens que s'est orientée la politique menée à partir d'août 1988 avec l'accord de Facilité d'Ajustement Structurel du FMI, suivi du premier Club de Paris.

Avant d'examiner ces accords, on va présenter rapidement la structure de la dette du Mali. ceci nous permettra notamment de relativiser l'importance qu'il faut accorder, dans le cas du Mali, au Club de Paris, en raison du niveau relativement faible de sa dette rééchelonnable dans ce cadre.

3. Structure de la dette du Mali

Le tableau 1 indique la structure de la dette du Mali et son évolution de la fin 1985 à la fin 1989. Ces données recouvrent l'ensemble des créances à long terme (y compris celles de l'ex-URSS et la Chine) et les créances multilatérales considérées comme du court terme (en particulier la dette vis-à-vis du Fonds Monétaire International). Elles comprennent aussi les arriérés d'intérêts. La dette extérieure publique totale, telle qu'elle est définie dans ce tableau, représente en 1989 environ 120 pour cent du PNB malien, soit sensiblement plus que la dette qui est prise en compte dans les *World Debt Tables* de la Banque Mondiale (105 pour cent du PNB), dont la couverture est moins large que la nôtre.

**Tableau 1 : Dette publique du Mali par catégories de créanciers
(en milliards de Francs CFA)**

	1985	1986	1987	1988	1989
rééchelonnable	243.7	248.7	249.0	295.4	346.9
dont :					
Club de Paris	59.8	72.7	84.1	95.1	157.5
autres bilatéraux	176.8	170.1	158.2	193.7	188.5
privés (hors Club)	8.4	8.4	7.8	7.4	1.0
non rééchelonnable	313.9	320.5	311.3	423.7	449.0
dont :					
multilatéraux	193.9	198.9	194.7	298.9	327.0
bilatéraux	120.1	121.6	116.6	124.8	122.0
total	557.6	569.3	560.2	719.0	795.9

Source : Calculs d'après les données fournies par les autorités maliennes.

Dès 1985, la dette multilatérale représentait une part importante de la dette malienne. Cette dette est due aux organisations de Bretton Woods, au groupe de la BAD, aux fonds multilatéraux arabes ou de l'OPEP et à divers fonds régionaux. Par nature, les créances vis-à-vis des institutions de Bretton Woods et du groupe de la BAD ne sont pas rééchelonnables. Les autres créanciers multilatéraux appliquent le même principe.

La part de la dette multilatérale, qui atteignait 35 pour cent à la fin de 1985, a par ailleurs fortement augmenté depuis, pour atteindre 41 pour cent à fin 1989.

Le Club de Paris a toujours représenté pour le Mali une fraction minoritaire de sa dette. En 1985, les créanciers officiels du Club de Paris et ses créanciers privés bénéficiant des assurances publiques de crédits à l'exportation représentaient seulement 24 pour cent de la dette du Mali. Qui plus est, environ 75 milliards de Francs CFA comptés dans cette dette correspondent à la dette monétaire contractée par le Mali vis-à-vis du Trésor français pour consolider le déficit de la Banque Centrale lorsque le Mali est rentré dans l'UMOA en juin 1984. Cette dette vis-à-vis du Trésor n'est pas rééchelonnable au Club de Paris, en raison de son origine monétaire. Par conséquent, la dette rééchelonnable au Club de Paris ne représentait en 1985 que 10 pour cent environ de la dette malienne. Par la suite, cette proportion avait sensiblement augmenté, pour atteindre 13 pour cent en 1988 et 20 pour cent en 1989, mais les échéances rééchelonnables aux Clubs de Paris de 1988 et 1989 ne pouvaient en tout état de cause qu'être relativement modestes par rapport à l'ensemble.

Les dettes bilatérales hors-Club de Paris représentent par ailleurs des montants considérables dans le cas du Mali. Pour l'essentiel, il s'agit d'une part de dettes vis-à-vis de l'ex-URSS et de la Chine, qui ont périodiquement été rééchelonnées jusqu'à 1990, non sans certaines difficultés, et d'autre part de dettes vis-à-vis de certains pays arabes, qui sont souvent non-rééchelonnables. Vis-à-vis de ces créancier, les négociations en vue d'un allègement du service de la dette sont menées dans un cadre bilatéral, et sont en général plus longues et plus difficiles qu'avec le Club de Paris.

Au total, la structure de la dette du Mali laisse à ce pays assez peu de marge de manoeuvre, ses créanciers étant en grande majorité soit opposés — par principe ou en raison de leur statut — à un réaménagement des échéances, soit disposés à négocier mais en dehors de la procédure multilatérale du Club de Paris.

Signalons enfin, pour illustrer l'importance des difficultés financières rencontrées par le Mali, que les arriérés (d'intérêts et de principal) sur la dette à fin 1987 représentaient 28.4 milliards de Francs CFA. La moitié de ces arriérés étaient dus à des créanciers privés, assurés ou non par des agences de garantie des crédits à l'exportation. Le reste des arriérés se partageait pour l'essentiel entre les créanciers multilatéraux et les bilatéraux non-membres du Club de Paris. Un objectif important des accords de réduction de dette et du service de la dette négociés en 1988 et 1989 a été d'assainir cette situation en permettant un rééchelonnement des arriérés.

II. LES ACCORDS DE RÉDUCTION DE DETTE ET DU SERVICE DE LA DETTE

1. Les montants rééchelonnés

Le tableau 2 donne une indication générale des montants rééchelonnés sur l'ensemble de période 1985-1990. Il s'agit des montants agréés lors de la signature des accords bilatéraux, et qui sont comptabilisés en fonction de la date de signature de ces accords. Cette présentation permet d'identifier l'importance des montants rééchelonnés en fonction des dates de négociation, mais ne permet pas d'identifier la chronique précise des allègements du service de la dette obtenus par le Mali. En effet, il faudrait pour cela identifier l'année à laquelle se rapportent les transactions, plutôt que l'année de signature des accords. En particulier, les sommes rééchelonnées au premier Club de Paris ont en grande partie constitué un allègement pour 1988, sous forme de consolidation des arriérés dûs antérieurement, et une présentation comptable de ces données, visant à décrire les effets macro-économiques de l'allègement de la dette, devrait par conséquent les comptabiliser en 1988. Ceci sera fait dans la troisième partie du présent document, tandis que dans la présente section, ils sont comptabilisés en 1989, année de la signature des accords bilatéraux. De même, le second Club de Paris, négocié en 1989, est ici comptabilisé en 1990.

**Tableau 2 : Montants rééchelonnés
(en milliards de Francs CFA)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Club de Paris : crédits bilatéraux crédits garantis		0.7			4.1 12.7	0.2 5.0
Autres bilatéraux	0.2		5.3	2.6	13.2	
Multilatéraux			1.0		2.8	
Total	0.2	0.7	6.3	2.6	32.9	5.2

Note : Les montants indiqués ne comprennent pas les sommes annulées au titre de l'option A de Toronto. Ils ne comprennent pas non plus les rééchelonnements avec l'ex-URSS et la Chine.

Source : Calculs d'après les données fournies par les autorités maliennes.

2. L'allégement apporté par les pays Membres de l'OCDE

Suite à l'accord de confirmation et de Facilité d'Ajustement Structurel signé avec le FMI en août 1988, le Mali est venu, pour la première fois de son histoire, au Club de Paris. L'accord conclu le 27 octobre 1988 a été la première application par le Club de Paris des termes de Toronto. Par cet accord, six pays créanciers participants, les États-Unis, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse ont rééchelonné les arriérés de paiement que leur devait le Mali et consolidé le service de la dette arrivant à échéance dans les 12 mois suivants.

La France a choisi l'option A, consistant à annuler un tiers des montants consolidés et à rééchelonner le reste aux conditions initiales, et avec une période de grâce de 8 ans et un délai de remboursement de 14 ans. Les deux accords bilatéraux passés avec la France (CCCE et COFACE) ont porté à eux seuls sur 5.4 milliards de Francs CFA de rééchelonnement, auxquels il convient d'ajouter, pour évaluer l'importance des montants consolidés, les 2.7 milliards d'annulations correspondantes consenties au titre de l'option A.

Les États-Unis et les Pays-Bas ont choisi l'option B, consistant à rééchelonner l'ensemble des montants consolidés aux conditions du marché avec un délai de grâce de 14 ans et un délai de remboursement de 25 ans. Par la suite (en 1989 et 1990), les États-Unis ont effacé leurs créances (crédits APD de l'USAID) sur le Mali, de telle sorte que dans ce cas l'accord ne s'est pas appliqué. L'équivalent de 0.7 milliards de Francs CFA ont été rééchelonnés selon cette option par les Pays-Bas.

L'Italie, le Royaume-Uni et la Suisse ont appliqué l'option C, consistant à rééchelonner à des taux d'intérêt réduits avec une période de grâce de 6 ans et un délai de remboursement de 14 ans. Les accords bilatéraux de ces trois pays ont traité au total l'équivalent de 10.7 milliards de Francs CFA. Dans le cas du Royaume-Uni, d'importants arriérés dûs à *British Aerospace* et à *Barclays Bank* ont été rééchelonnés à des conditions onéreuses (l'équivalent de 3.8 milliards ont été rééchelonnés avec des taux d'intérêt respectivement de 10.125 et LIBOR+0.5 pour cent, sur un total de 8.5 milliards rééchelonnés par le Royaume-Uni). Il s'agissait pour partie de dettes privées non garanties, échangées en dettes bilatérales, et d'intérêts de retard sur les arriérés, exclus de l'application des termes de Toronto. Une observation de même nature peut être faite pour le rééchelonnement de l'Italie, qui a rééchelonné avec un taux d'intérêt de 9.20 pour cent l'équivalent de 450 millions de Francs CFA correspondant à une dette privée échangée en dette bilatérale.

En dehors des États-Unis, les accords bilatéraux correspondants ont tous été signés en 1989, ce qui fait apparaître au tableau 2 un montant rééchelonné par le Club de Paris de 16.8 milliards de Francs CFA. Si l'on tient compte des annulations accordées par la France en application de l'option A (2.7 milliards), les montants consolidés par les accords bilatéraux issus de ce premier Club de Paris atteignent ainsi 19.5 milliards. Nettement plus de la moitié de cette somme correspond au rééchelonnement de l'ensemble des arriérés vis-à-vis du Club de Paris, dont les seuls montants identifiés atteignaient déjà 11.4 milliards de Francs CFA en décembre 1987.

Un an plus tard, le 27 novembre 1989, le Club de Paris s'est réuni de nouveau, pour consolider les échéances des deux années à venir. Étaient partie prenante les mêmes créanciers que lors de l'accord de 1988, en dehors des États-Unis qui ont annulé la dette bilatérale du Mali. Les options retenues par les différents créanciers participant ont été les mêmes qu'en 1988.

Comme les arriérés connus sur la dette à long terme avaient déjà été en principe tous rééchelonnés lors du premier Club de Paris, le rééchelonnement a porté sur des montants nettement inférieurs à ceux de 1988 : les accords bilatéraux signés en 1990 (qui ne comprennent pas l'Italie, ni les Pays-Bas) ont porté sur un montant total de 5.2 milliards de Francs CFA. Encore faut-il noter que, dans cette somme, figurent principalement des arriérés dûs sur des prêts à court terme couverts par la COFACE (3 milliards de Francs CFA). Étant donnée leur nature, ces arriérés n'étaient pas pris en considération dans l'allègement accordé par le Club de Paris. Ils ont été rééchelonnés, mais pas selon les conditions de Toronto : les montants ainsi consolidés n'ont pas bénéficié d'annulation au titre de l'option A, doivent être remboursés dans un délai de 6 ans avec 3 ans de délai de grâce et portent un taux d'intérêt du marché.

L'autre opération de rééchelonnement importante a été celle réalisée avec le Royaume-Uni, qui a porté sur l'équivalent de 1.9 milliards de Francs CFA. Cette opération, qui correspond à un reliquat de consolidation de la dette vis-à-vis de *British Aerospace*, a été elle aussi réalisée à des conditions onéreuses pour le Mali (taux d'intérêt LIBOR+3.0 pour cent).

Au total, ce second Club de Paris aura apporté peu d'allègement concessionnel au Mali, si ce n'est le rééchelonnement aux conditions de Toronto de quelques échéances courantes, dues notamment à la France (CCCE) : 90 pour cent des montants consolidés par les membres du Club de Paris en 1990 correspondent à des arriérés rééchelonnés aux conditions du marché.

En marge des accords du Club de Paris, certains pays Membres de l'OCDE ont accordé au Mali un allègement significatif, sous forme d'annulation de dettes APD. Le premier de ces pays a été l'Allemagne, qui a annulé en 1988 la totalité de la dette APD que lui devait le Mali, équivalant à 10.5 milliards de Francs CFA. En 1989 et 1990, les États-Unis ont annulé au total l'équivalent de 5.4 milliards. Enfin à la fin de décembre 1990, la France a procédé, dans le cadre de l'initiative annoncée à Dakar en mai 1989, la totalité de ses créances correspondant à des prêts APD décaissés avant 1989. L'évaluation des sommes en jeu est incertaine, mais il semble raisonnable d'estimer le montant du principal annulé à 49 milliards de Francs CFA.

Au total, en raison d'un certain nombre de cas exceptionnels leur échappant, l'application des termes de Toronto n'a apporté au Mali qu'un allègement relativement modeste, surtout si on le compare aux montants des annulations bilatérales consenties par l'Allemagne, les États-Unis et la France.

Ceci ne veut bien entendu pas dire que les accords du Club de Paris n'ont été d'aucun secours pour le Mali, comme on le verra dans la suite : en permettant de régulariser les arriérés de paiement vis-à-vis des pays Membres de l'OCDE, et en suscitant des négociations de même nature avec les autres créanciers, les accords du Club de Paris ont contribué de manière significative à l'assainissement de la situation financière du Mali.

3. Les négociations avec les autres bailleurs de fonds

Ces négociations ont eu lieu principalement avec des créanciers bilatéraux. Signalons toutefois que, parmi les créanciers multilatéraux, le FOSIDEC (Fonds de Solidarité et d'Intervention pour le Développement Communautaire²) et la BADEA ont rééchelonné à eux deux 2.8 milliards de Francs CFA d'arriérés en 1989, à des conditions très libérales (taux d'intérêt nul). Le FOSIDEC avait d'ailleurs déjà rééchelonné près de 1 milliard en 1987.

Parmi les créanciers bilatéraux hors OCDE du Mali, l'ex-URSS et la Chine sont à l'origine des principaux montants rééchelonnés. En règle générale, ces deux pays ont rééchelonné périodiquement la totalité de la dette que leur devait le Mali, à des conditions très concessionnelles. Le dernier rééchelonnement accordé par l'ex-URSS date de 1985, année au cours de laquelle ce pays a rééchelonné l'équivalent de 101 milliards de Francs CFA de créances à taux d'intérêt nul. Ce moratoire arrivant à échéance fin 1989, le Mali a entamé en 1990 des négociations en vue d'un nouvel accord de rééchelonnement de même nature, mais pour l'instant sans succès, de telle sorte que le Mali accumule depuis 1990 quelques 25 milliards de Francs CFA par an d'arriérés vis-à-vis de l'ex-URSS.

Jusqu'à présent, la Chine a accordé des rééchelonnements analogues, en rééchelonnant par période de 5 ans, sans intérêt, les échéances sur ses prêts.

En 1987, l'Irak a procédé de manière similaire, en rééchelonnant l'équivalent de 5.3 milliards de Francs CFA avec un délai de remboursement de 10 ans et sans intérêt, sous condition que le Mali prenne en charge les dépenses locales de l'ambassade irakienne.

En 1988, le Mali a négocié des accords de rééchelonnement pour de petits montants d'arriérés avec l'Égypte et la Libye. Depuis le premier Club de Paris, il a pu par ailleurs apurer l'essentiel de ses arriérés par des accords de rééchelonnements passés avec la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Yougoslavie, l'Algérie et le Qatar (dans ce dernier cas la dette a été remise en 1990). En dehors du cas de l'Algérie, les conditions obtenues par ces accords ont été plus généreuses que celles du Club de Paris.

La négociation avec l'Algérie a représenté les montants les plus importants (7.7 milliards de Francs CFA). Selon les autorités maliennes, c'est aussi cette négociation qui a été la plus difficile pour le Mali — elle a duré 2 ans — et elle a conduit à des taux d'intérêt relativement élevés (correspondant aux conditions initiales) et un délai de remboursement de seulement 12 ans.

Signalons enfin que trois autres pays arabes, Abou Dhabi, l'Arabie Saoudite et le Koweït, qui détiennent d'importantes dettes sur le Mali, ont maintenu leur principe de ne pas rééchelonner leurs prêts, qui sont en règle générale à taux d'intérêt nul, et conditionnent leurs décaissements sur de nouveaux prêts à la régularisation des arriérés. Ceci n'a semble-t-il pas imposé jusqu'à présent une contrainte trop forte au Mali, en raison de la faiblesse du service de la dette dû et des nouveaux crédits reçus de l'Arabie Saoudite. Comme ces pays détiennent à eux trois plus de 45 milliards de Francs CFA de créances sur le Mali, cela peut représenter malgré tout une contrainte pour l'avenir.

III. EFFETS DE L'ALLÈGEMENT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

On va dans cette partie examiner l'évolution de la situation financière du Mali dans les années récentes, dont l'amélioration a été liée à la fois à l'allègement de la dette et à la politique d'ajustement initiée par l'accord de 1988 avec le Fonds Monétaire International. Conformément à l'analyse présentée dans la Partie I, cet examen reposera principalement sur l'étude du budget consolidé de l'État, plutôt que sur celle de la balance des paiements.

Dans ce compte, les allègements de la dette sont comptabilisés en fonction des dates auxquelles le service de la dette est dû, ce qui correspond à une optique différente de celle que nous avons retenue pour décrire les accords d'allègement : en dehors de la question de la date d'enregistrement des rééchelonnements, les annulations de dette sont ici comptabilisées en fonction de leur échéancier de remboursement, plutôt qu'à la date d'annulation.

Précisons par ailleurs qu'on cherchera à étudier ces données d'un point de vue économique plutôt que strictement comptable, ce qui nous amènera à les présenter selon un cadre légèrement différent de celui de la comptabilité budgétaire habituelle. En particulier, la discussion qui suit reposera sur une distinction des recours de l'État à des apports de liquidités extérieures et intérieures, dans laquelle les apports du Fonds Monétaires International sont (contrairement à la présentation malienne) considérés comme des concours extérieurs³.

1. Les effets de l'allègement de la dette en termes d'apport de liquidités extérieures

En termes d'apports financiers extérieurs au budget de l'État malien, la période 1988-1990 (et les prévisions faites pour 1991 avant les événements politiques) a été marquée par un accroissement de la contribution extérieure, lié directement à l'allègement des charges de la dette par le Club de Paris. Mais l'ampleur de cet effet direct est nettement plus modeste que ce qui apparaît quand on considère le volume des montants rééchelonnés ou annulés par le Club de Paris.

D'après les comptes consolidés du Budget de l'État, le Club de Paris s'est traduit en 1988 et 1989 par le rééchelonnement de quelques 23 milliards de Francs CFA par an, auxquels il faut ajouter environ 2 milliards d'allègement par an sur la période 1988-1991 au titre des annulations de dette. Si l'on tient compte de l'effet des variations de taux de change et des dates d'enregistrement différentes de celles utilisées précédemment pour comptabiliser les rééchelonnements, ces montants semblent à peu près cohérents avec notre tableau 2. Il y a tout de même un écart, et une partie de celui-ci peut provenir d'un enregistrement initialement incomplet des arriérés pris en considération dans les accords de rééchelonnement. La différence entre les cumuls de montants rééchelonnés sur la période 1988-1989 et la somme des montants qui apparaissent au Tableau 2 au titre des accords bilatéraux de 1989 et 1990 est environ de 5 milliards de Francs CFA, ce qui correspond à la différence de valorisation des arriérés en stock à fin 1987 et en flux de régularisation sur 1988 et 1989.

Pour partie, l'allègement obtenu n'a été que la contrepartie du remboursement des arriérés de paiement extérieurs accumulés jusqu'en 1987 : sur les montants rééchelonnés, près des deux tiers ont concerné des arriérés de paiements. Ainsi, le Club de Paris en tant que tel n'a apporté que peu de liquidités supplémentaires à l'État malien, si l'on considère que les arriérés, qui étaient accumulés depuis de nombreuses années, n'auraient en tout état de cause pas été remboursés par le Mali alternativement. Hors régularisation des arriérés, l'apport de financement au budget de l'État a été environ de 10 milliards de Francs CFA en 1988 et 1989, ce qui correspond de façon logique aux échéances d'amortissement des prêts en cours.

Dans le contexte du programme d'ajustement, la négociation du Club de Paris, permettant l'apurement des arriérés de paiement, a permis aussi au Mali d'obtenir des contributions financières extérieures supplémentaires. Cet effet indirect a pris plusieurs formes :

— le Mali a bénéficié d'un accroissement sensible des prêts dits "d'aide budgétaire", consentis dans le cadre du programme d'ajustement par la Banque Mondiale (crédits IDA), la CCCE et d'autres créanciers bilatéraux. Les montants de ces prêts non liés à des projets spécifiques, et qui contribuent à couvrir les besoins de liquidités du Gouvernement, sont passés de 2 milliards de Francs CFA en 1987 à près de 10 milliards par an en 1988-1990, et plus en 1991 (près de 17 milliards dans les prévisions d'avant les événements).

— les dons bilatéraux reçus pour couvrir les dépenses courantes se sont sensiblement accrus au cours de la période : ils ont atteint plus de 8 milliards de F CFA par an sur la période 1988-1991 (hors nouveaux apports accordés après le changement de gouvernement en 1991), soit 4 milliards par an de plus que sur la période 1985-1987. Cette évolution est liée au fait que le décaissement d'une partie de l'aide était conditionné par un assainissement de la situation financière et par l'accès du Mali à la Facilité d'Ajustement Structurel du FMI. Ceci est vrai en particulier pour l'aide marchandise d'urgence accordée par la Communauté Européenne et des agences bilatérales, dont une partie vient alimenter le Trésor par le biais des fonds de contrepartie.

— Le décaissement du nouvel accord de confirmation et de la FAS a permis au Mali de bénéficier en 1990 (et en prévision en 1991) de nouveaux crédits du Fonds Monétaire supérieurs aux remboursements sur l'accord de confirmation précédent, alors qu'il effectuait des remboursements nets depuis 1986. Cet effet de liquidité temporaire a permis au Mali de ne faire en moyenne depuis 1988 que des paiements nets modestes (hors charges d'intérêt) au Fonds Monétaire, contre 8 milliards de Francs CFA en 1987.

— Enfin, le Mali a reçu sur la période 1988-1991 le décaissement de plus de 40 milliards de Francs CFA de prêts d'ajustement structurel dans le cadre du PASEP et de la restructuration de la BDM (y compris 600 millions de dons en 1991). Il s'agit là de financements associés à un programme précis, et n'apportant donc pas en tant que tels de liquidités supplémentaires au Gouvernement du Mali. Cependant, le décaissement de ces prêts, plus rapide que les dépenses correspondantes imputées dans le budget de l'État, a permis un apport de trésorerie à court terme de l'ordre de 7.5 milliards de Francs CFA sur les deux premières années (1988-1989).

Au total, l'ensemble des apports extérieurs de liquidités, définis comme la somme des financements non liés à des projets et des allègements du service la dette a progressé sensiblement depuis 1988. Ainsi que le montre le Tableau 3, cette évolution a permis au Mali d'obtenir chaque année depuis 1988 environ 16 à 17 milliards de Francs CFA de liquidités d'origine extérieure de plus que dans les années 1985-1987 (hors effet des événements de 1991). Le maximum a bien entendu été atteint en 1988 et 1989, les années des deux accords de réduction de dette au Club de Paris, mais les apports extérieurs ont été soutenus par la suite, grâce aux financements du FMI et aux prêts consentis dans le cadre du programme d'ajustement structurel.

**Tableau 3 : Apports de liquidités extérieures
au budget de l'État (en milliards de Francs CFA)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
rééchelonnements obtenus			4.3	22.9	23.2	3.8	1.8
effacements de dettes (a)				0.6	1.0	3.0	3.6
rééchelonnements en négociation	5.2	5.0		2.3			
flux d'arriérés de paiements	2.9	-0.8	4.1	-19.5	-16.0		
prêts d'aide budgétaire		5.5	2.1	8.4	8.2	10.1	16.7
dons d'aide budgétaire	1.9	3.3	6.6	6.3	9.1	10.6	7.5
liquidité prêts PASEP et BDM (b)				7.4	7.7	-4.4	-9.6
apport net FMI (hors intérêts)	2.2	-3.4	-8.1	-2.2	-5.8	2.1	4.6
total apports extérieurs hors projets	12.2	9.6	9.0	26.2	27.4	25.2	24.6

a. effet des effacements sur les flux de charges de la dette.

b. décaissements de prêts nets des dépenses imputées au budget de l'État.

Source : Calculs d'après les données fournies par les autorités maliennes.

Si l'on tient compte de l'aide d'urgence apportée par la France et d'autres pays Membres de l'OCDE, pour aider le Mali à couvrir les coûts et le manque à gagner fiscal occasionnés par les troubles politiques qui ont précédé le changement de gouvernement⁴, les apports extérieurs de liquidités seront encore supérieurs en 1991, et atteindront probablement 40 milliards de Francs CFA (dont plus de 8 milliards décaissés par la France juste après les événements et autant promis par différents gouvernements en juillet 1991).

2. L'assainissement de la situation financière intérieure

La progression des apports de liquidités extérieures depuis 1988 a largement dépassé celle des charges annuelles de la dette extérieure dues en principe par le gouvernement (hors effet des rééchelonnements et annulations), qui ont augmenté de moins de 7 milliards de Francs CFA entre les années 1985-1987 et les années 1988-1991. En fait, une partie des nouveaux financements extérieurs obtenus étaient directement destinés à permettre un assainissement de la situation financière intérieure (Tableau 4).

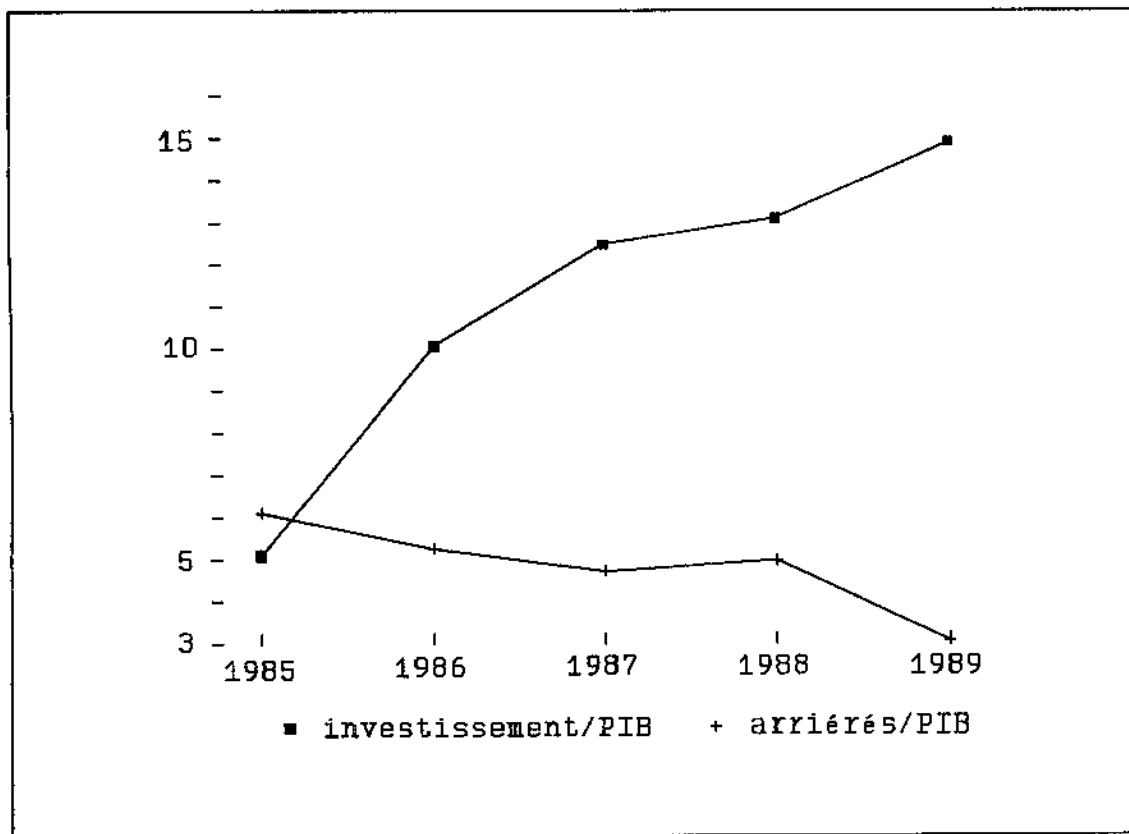
**Tableau 4 : Apports de liquidités intérieures
au budget de l'État (en milliards de Francs CFA)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
arriérés intérieurs	-1.2	-1.0	2.0	-9.2	-15.6	-3.7	-0.3
engagements à payer	1.3	-1.9	0.6	6.6	-1.5	-1.1	-3.5
avance statutaire	0.3	4.4	6.9	7.5	-4.3	-10.0	-12.3
autres apports intérieurs	2.4	0.5	-5.0	-13.6	-1.6	-13.5	-4.3
total apports intérieurs	2.8	2.0	4.5	-8.7	-23.0	-28.3	-20.4

Source : Calculs d'après les données fournies par les autorités maliennes.

Ainsi, le gouvernement du Mali a réduit dès 1988 ses arriérés de paiement vis-à-vis de ses créanciers intérieurs (fournisseurs, etc.), qui avaient atteint environ 30 milliards de Francs CFA en 1987. De la sorte, au début de 1991, le Mali avait réussi à rembourser la totalité de ses arriérés intérieurs. En 1988, l'essentiel de l'effort financier a été reporté à court terme par le biais d'un gonflement des engagements à payer. Le principal effort de réduction des arriérés a ainsi été supporté en 1989.

On peut penser que la réduction des arriérés de paiements a eu rapidement des effets positifs sur l'économie. Entre 1985 et 1989, on constate des évolutions parallèles de la réduction du ratio d'arriérés intérieurs de l'État au PIB et de l'accroissement du taux d'investissement privé, comme le montre le graphique ci-dessous.



Investissement privé
et arriérés de paiement intérieurs de l'État

Il est vrai que la mesure de ces deux variables est assez approximative, et que la période d'observation retenue est courte, ce qui relativise quelque peu l'importance qu'il faut accorder à ce résultat. De plus, il est clair que d'autres facteurs ont pu contribuer à l'évolution récemment favorable de l'investissement privé, comme par exemple la bonne conjoncture économique de 1989. Il faut par conséquent se garder de surestimer, au vu de notre graphique, l'effet positif de la réduction des arriérés de l'État sur l'investissement privé, même s'il semble raisonnable de penser qu'une telle relation existe. Au moins deux raisons peuvent justifier son existence. En premier lieu, les arriérés de l'État exercent une ponction sur les liquidités du secteur privé, réduisant d'autant ses capacités d'auto-financement. En second lieu, ils contribuent à créer un climat d'incertitude, défavorable à l'investissement.

Un autre aspect de l'assainissement financier interne a été la réduction du recours au financement monétaire du déficit budgétaire. Les règles de l'UMOA imposent en principe une limite aux concours de la Banque Centrale au Trésor, appelés "avance statutaire", qui ne doivent pas dépasser 20 pour cent des recettes fiscales de l'année précédente. En fait, le financement monétaire du déficit a largement dépassé l'avance statutaire depuis 1985, c'est à dire peu de temps après le retour du Mali dans l'UMOA. Une telle situation, contraire aux règles de l'UMOA,

était certainement responsable pour partie du déficit de la balance des paiements, en conduisant à une émission monétaire excessive, sauf à produire une éviction du secteur privé dans les crédits intérieurs accordés par les institutions monétaires.

Logiquement, l'assainissement financier interne devait donc passer par une réduction des concours de la Banque Centrale au Gouvernement. Cet ajustement a été réalisé progressivement à partir de 1989, et s'est poursuivi jusqu'au début de 1991, date à laquelle l'"avance statutaire" avait retrouvé un niveau conforme aux statuts. En conséquence, la Banque Centrale a réduit ses avoirs sur l'État d'environ 9 milliards de Francs CFA par an depuis 1989, alors que ceux-ci avaient au contraire augmenté de 5 milliards par an pendant les quatre années précédentes.

Cette réduction de l'endettement de l'État vis-à-vis de la Banque Centrale, combinée avec une relative stabilité des concours de la BCEAO à l'économie, s'est traduite de manière mécanique par une amélioration de la position monétaire extérieure du Mali. L'évolution constatée à cet égard a été pendant cette période parfaitement cohérente avec l'approche monétaire de la balance des paiements qui est l'un des fondements des politiques de stabilisation du FMI. Ainsi, le compte d'opération auprès du Trésor français est passé d'une situation déficitaire en 1987 à un excédent depuis la fin de 1988. Ceci confirme que l'équilibre de la balance des paiements du Mali est dans les conditions actuelles simplement une question de rigueur de la politique monétaire, laquelle a rétabli sans difficulté l'équilibre des paiements dès lors que le recours de l'État au financement monétaire a été ramené à des proportions raisonnables.

En moyenne, les autres financements intérieurs reçus par l'État ont diminué sensiblement, avec un apport négatif de l'ordre de 8 milliards de Francs CFA par an sur la période 1988-1991. Ainsi, les apports de liquidités intérieures au budget de l'État, qui étaient positifs jusqu'en 1987, sont devenus négatifs par la suite. Ce mouvement a été amorcé en 1988 avec la réduction des arriérés de paiement intérieurs, mais a pris toute son ampleur à partir de 1989, quand le recours à l'avance statutaire de la BCEAO a été réduit. Au total, au cours des trois dernières années, l'État a remboursé en termes nets au reste de l'économie environ 24 milliards de Francs CFA par an, soit à peu près autant que les apports de liquidités reçus de l'extérieur.

Ainsi, en dehors de l'année 1988, qui a été une année de transition, l'assainissement financier a été réalisé en partie par augmentation de la capacité de financement propre de l'État. Le total des apports de liquidités intérieures et extérieures au budget de l'État avait été nettement positif entre 1985 et 1987, en moyenne de 13 milliards de Francs CFA. Il est resté fortement positif en 1988 (17.5 milliards), mais est tombé en moyenne à 2 milliards par an depuis 1989. Ceci veut dire qu'à partir de 1989, l'État a dégagé des ressources propres pour rembourser ses arriérés et quasi-arriérés de paiement, et ce malgré une augmentation du service de la dette dû annuellement de près de 8 milliards de Francs CFA par rapport à la période 1985-1987 (y compris les intérêts sur la dette intérieure). Le Tableau 5 montre ainsi que le solde de liquidité dégagé par l'État s'est amélioré de 11 milliards de Francs CFA en moyenne sur les années 1989-1991 par rapport aux années 1985-1987, ce qui, combiné avec l'accroissement du service de la dette dû, correspond à

un effort financier propre de 19 milliards de Francs CFA par an : 11 milliards de réduction des apports de liquidités extérieures et intérieures à l'État — y compris l'effet des rééchelonnements — et 8 milliards d'accroissement du service de la dette dû. Par contraste, dans l'année de transition 1988, l'État malien n'a pu faire face à l'accroissement du service de la dette dû que par recours aux liquidités accordées par le Club de Paris.

**Tableau 5 : Capacité nette de financement de l'État
(en milliards de Francs CFA)**

année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
recettes totales	71.0	94.4	89.2	85.6	109.6	116.9	119.2
dépenses courantes	56.1	62.7	62.4	61.0	67.7	66.8	72.7
fonds spéciaux et budgets annexes (a)	11.0	22.3	19.7	16.9	17.1	19.5	21.8
investissements auto-financés	2.2	3.0	3.9	3.5	4.0	3.4	3.9(d)
service de la dette dû (b)	16.6	18.0	16.7	21.7	25.3	24.1	25.0
capacité nette de financement (hors projets) (c)	-14.9	-11.6	-13.5	-17.5	-4.5	3.1	-4.2

- a. y compris dépenses extra-budgétaires et programme de départs volontaires
- b. avant rééchelonnement et réductions
- c. nette de l'amortissement de la dette extérieure
- d. estimation

Source : Calculs d'après les données fournies par les autorités maliennes.

Cette évolution a été obtenue grâce à un redressement dès 1989 des recettes budgétaires, qui ont été au cours des trois dernières années supérieures de 30 milliards de Francs CFA par an aux recettes des années antérieures, soit une progression moyenne de 35 pour cent. Cette amélioration n'est due que pour partie à la bonne conjoncture agricole de 1989, qui a conduit à une croissance du PIB de 10 pour cent par rapport à 1988. Un tel accroissement de la capacité de l'État à collecter des recettes fiscales est d'autant plus remarquable qu'il n'a pas nécessité de modification majeure de la fiscalité, mais simplement la taxation des revenus taxables, par une application plus stricte des règles fiscales en vigueur. Cette progression des recettes fiscales a été consacrée pour seulement environ un tiers à une augmentation des dépenses courantes, ce qui correspond à peu près à une stabilité de la part des dépenses de l'État dans le PIB.

L'amélioration de la situation financière à court terme est donc à mettre tout autant au crédit de la politique d'ajustement qu'à celui de l'allègement du service de

la dette extérieure. Ces deux éléments sont d'ailleurs indissociables. En effet, la politique visant au redressement des rentrées fiscales a sans doute bénéficié indirectement de la réduction des arriérés de paiements intérieurs : un État incapable d'honorer ses propres engagements vis-à-vis de ses contribuables est difficilement en position de leur imposer strictement le respect de la législation fiscale. De telle sorte, on peut considérer que l'assainissement financier, qui a permis le règlement des arriérés, était une condition préalable au redressement des finances publiques. De ce point de vue, les apports de liquidités consentis par l'extérieur, par le biais du Club de Paris et des prêts d'ajustement, ont certainement joué un rôle catalyseur essentiel.

IV. PERSPECTIVES

1. Perspectives à moyen terme

Les événements de 1991 ont stoppé l'amélioration de la situation financière, mais on peut espérer que cet arrêt ne sera que momentané, et examiner les perspectives à moyen terme sur la base des évolutions prévisibles initialement. En effet, le nouveau Gouvernement poursuit la même politique d'ajustement que le précédent. Formellement, le programme du Fonds Monétaire et l'accord de rééchelonnement du Club de Paris de 1989 (dont la période de consolidation allait jusqu'à fin 1991) ont été rendus caduques par la détérioration des comptes de l'État et le retour des arriérés de paiements et des dépassements de l'avance statutaire de la BCEAO. Pour autant, la politique d'ajustement n'est pas remise en cause, le Gouvernement appliquant un "shadow programme" équivalent au programme d'ajustement négocié initialement avec le FMI auparavant, avec la perspective d'obtenir en 1992 un accord de Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé.

A moyen terme, les charges de la dette dues par le Mali sont appelées à croître de façon substantielle. En effet, l'arrivée à échéance de prêts anciens, amorcée au milieu des années 1980, continuera à peser de plus en plus lourdement sur le budget de l'État. Ainsi, en 1990, la Banque Mondiale prévoyait une croissance des charges de la dette publique extérieure à moyen et long terme de 27 pour cent entre 1990 et 1994⁵. Des projections établies par les autorités maliennes font également état d'un service de la dette extérieure en hausse sensible, qui atteindrait 26 milliards de Francs CFA en 1994 (hors dettes vis-à-vis de l'ex-URSS et de la Chine). Environ 7 milliards de charges de la dette à moyen et long terme supplémentaires, par rapport à la situation actuelle, sont donc à prévoir d'ici à 1994.

De plus, le Mali va devoir rembourser les prêts consentis par le FMI depuis 1988. Sur la base d'un taux de change de 400 Francs CFA pour 1 DTS, le remboursement des fonds tirés dans le cadre de l'accord de confirmation devrait coûter au Mali en moyenne plus d'un demi milliard de Francs CFA par an dans les 5 années à venir. Les prêts consentis au titre de la Facilité d'Ajustement Structurel, remboursables en 10 ans avec un délai de grâce de 5 ans, devraient impliquer des annuités moyennes de près de 1 milliards de Francs CFA à partir de 1994 et de plus de 2 milliards à partir de 1996. Compte tenu des remboursements à effectuer sur des

tirages antérieurs, les remboursements au FMI seraient en moyenne proches de 2 milliards de Francs CFA d'après les projections disponibles.

L'accès à la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé permettrait au Mali de financer l'accroissement des charges de sa dette extérieure de nouveau par recours aux crédits du FMI, mais il ne s'agit là bien sûr que d'une solution de court terme. Se plaçant dans cette perspective, les projections disponibles ne permettent pas d'envisager de tirages nets positifs au delà de 1993. En 1994, les tirages nets seraient de nouveau négatifs, pour 2.4 milliards de Francs CFA.

Ainsi, s'il n'y avait pas eu les événements de 1991, le Mali aurait peut-être pu passer 1992 sans avoir recours à un nouvel allègement de sa dette, mais il en aurait été autrement au cours des années ultérieures, qui auraient vu les charges de la dette approcher, sinon dépasser, les 30 milliards de Francs CFA en 1994 (y compris les intérêts payés à la BCEAO et les remboursements au FMI). Par rapport à la situation moyenne de 1991 (hors événements), cela implique la nécessité de trouver à l'horizon de 1994 une capacité de financement supplémentaire d'environ 14 milliards de Francs CFA : 7 milliards pour le service de la dette à moyen et long terme et 7 milliards pour le renversement des transferts nets du FMI (de +4.6 milliards à -2.4 milliards). Encore faut-il noter que ce montant ne tient pas compte du service de la dette dû à l'ex-URSS et à la Chine, qui était déjà de 25 milliards de Francs CFA en 1991.

Supposons que l'aide d'urgence accordée au Mali à la suite du changement de gouvernement permette de combler le manque à gagner et les charges supplémentaires liées à la détérioration de la situation au premier semestre 1991. Même dans cette hypothèse relativement optimiste, un nouveau recours au Club de Paris ne suffira pas à équilibrer les finances de l'État à l'horizon de 1994. En effet, les créances éligibles au Club de Paris sont maintenant de dimensions modestes. A la fin de 1989, si l'on exclut la dette APD due à la France (annulée depuis) et la dette monétaire auprès du Trésor Français née de la consolidation en 1984 du déficit au compte d'opération (non rééchelonnable), la dette rééchelonnable au Club de Paris ne représentait que moins de 9 pour cent de la dette bilatérale et environ 5 pour cent de la dette publique totale. Compte tenu des projections de service dû sur la dette à moyen et long terme, apparaissant dans les World Debt Tables (158 millions de dollars en 1994), cela implique que les échéances rééchelonnables au Club de Paris seront en 1994 de l'ordre de 2 à 3 milliards de Francs CFA⁶.

Les autres sources possibles d'allègement de la dette extérieure sont assez limitées. Si l'on exclut la dette due à l'ex-URSS et à la Chine (dont le service n'est pas pris en compte dans les calculs précédents), peu de dettes sont rééchelonnables : il s'agit principalement de dettes multilatérales, ou vis-à-vis de fonds d'aide de pays arabes qui pour la plupart n'acceptent pas la renégociation de leurs créances. L'allègement traditionnel de la dette tel qu'il a été pratiqué jusqu'à maintenant ne pourra donc qu'être une solution marginale à relativement brève échéance. A moins que le Mali bénéficie d'un nouvel accroissement des dons budgétaires, deux solutions sont envisageables pour trouver les 11 à 12 milliards de Francs CFA manquante :

— une progression des recettes budgétaires, qui en l'état actuel ne semble possible que s'il y a croissance de l'économie.

— le recours à des financements intérieurs supplémentaires, laquelle solution n'est soutenable que s'il y a également croissance de l'économie.

Si l'on considère que le stock de dettes intérieures de l'État doit rester proportionnel aux recettes budgétaires (par référence à la réglementation sur les avances statutaires de la BCEAO), il faudrait environ 10 milliards de recettes supplémentaires, soit une croissance moyenne de 4 pour cent par an entre 1991 et 1994, pour générer 12 milliards de ressources supplémentaires (budgétaires et financières) dans les comptes de l'État en 1994. Il s'agit là d'un objectif réalisable au vu des performances récentes de croissance de l'économie malienne, mais qui suppose bien entendu que tout soit mis en oeuvre pour rétablir le fonctionnement de l'économie après les événements. Ce scénario suppose aussi une stabilité des dépenses publiques (hors charges de la dette), ce qui sera difficile à réaliser dans les années à venir en raison des revendications salariales faites à la suite du changement de Gouvernement.

Une dernière inconnue de taille peut toutefois venir remettre en cause ce scénario : le traitement de la dette vis-à-vis de l'ex-URSS et de la Chine. Jusqu'à une date récente, ces dettes ont toujours été rééchelonnées automatiquement, mais ces deux pays créanciers sont de plus en plus réticents à une telle solution. En 1991, la dette vis-à-vis de l'ex-URSS était en attente de rééchelonnement, ce qui implique un arriéré annuel de 25 milliards de Francs CFA. Il est clair que l'État malien ne peut assurer le paiement de 25 milliards de charges de la dette supplémentaires, et la manière dont ce contentieux se réglera sera décisive pour la viabilité des finances de l'État malien dans les années à venir : seul un réaménagement dans des conditions voisines de celles appliquées par les membres du Club de Paris permettrait au Gouvernement malien de maintenir l'équilibre de ses comptes dans les années à venir. On peut noter à ce sujet que, dans la mesure où la Russie est appelée à devenir membre du Fonds Monétaire International, ce dernier ne pourra sans doute pas tolérer longtemps des arriérés vis-à-vis de ce pays, ce qui risque d'affaiblir la position du Mali dans cette négociation.

Comme on va le voir, le traitement de la dette bilatérale des pays non-membres du Club de Paris — non seulement l'ex-URSS et la Chine, mais aussi les pays arabes — restera à long terme un déterminant essentiel de la viabilité des finances du Mali.

2. Perspectives à long terme

A plus long terme, la situation de la dette du Mali reste préoccupante : les rééchelonnements ne font que reporter les problèmes dans le temps. Les annulations et réductions de service de la dette consenties jusqu'à présent seront d'un effet marginal à long terme.

Supposons que les accords du Club de Paris aient apporté au Mali un élément don de l'ordre de 30 pour cent⁷, soit au total l'équivalent d'une réduction de dette de 14 milliards de Francs CFA. A cela, il faut ajouter les 49 milliards annulés par la France en 1990 et diverses autres annulations de moindre importance consenties en

1989 et 1990 (environ 4 milliards de Francs CFA). Au total, les rééchelonnements et annulations des années récentes ont réduit la valeur de la dette du Mali de l'ordre de 67 milliards, soit 10 pour cent du total à fin 1989. Ce montant de réduction de dette est équivalent au total des prêts hors projets reçus entre 1989 et 1991 pour financer l'ajustement structurel (hors prêts consentis dans le cadre de l'aide d'urgence de 1991). Au total, la politique d'ajustement entamée en 1988 et les annulations de dette qui ont été consenties au Mali dans ce contexte ont eu jusqu'à présent un effet net négligeable sur le stock d'endettement extérieur du Mali : les annulations ont été du même ordre de grandeur que les prêts nécessaires pour financer le programme d'ajustement structurel.

Partant de ce niveau, deux aspects complémentaires doivent être examinés pour évaluer la capacité de l'économie malienne à faire face à long terme aux charges de sa dette : le niveau des charges de la dette par rapport aux recettes du budget de l'État la croissance de l'endettement.

L'expérience des années récentes a montré que le *niveau* actuel des charges de la dette est trop élevé par rapport aux recettes du budget de l'État. Pour éviter des rééchelonnements répétés, le ratio des charges de la dette aux recettes budgétaires devrait être ramené à un niveau compatible avec la capacité de paiement du Gouvernement, telle que révélée par l'expérience des années récentes. Entre 1989 et 1991 (hors événements), l'État a assumé, avec un concours net des financements d'origines extérieure et intérieure légèrement positif, 24 à 25 milliards de Francs CFA de charges de la dette, ce qui représente une capacité de remboursement équivalente à 20 pour cent des recettes courantes. Il s'agit là d'une borne maximale, et il n'est pas sûr qu'un tel effort de remboursement puisse être maintenu à long terme. A titre de comparaison, P. Dittus (1987) considérait qu'un ratio de 10 pour cent devrait être recherché, pour revenir à un niveau comparable à celui du début des années 1980. Même si l'État malien était à long terme capable d'affecter 20 pour cent de ses recettes courantes au service de la dette, il lui manquerait l'équivalent d'encore au moins 20 pour cent de ses recettes pour servir la totalité de ses charges à long terme, compte tenu de sa dette vis-à-vis de l'ex-URSS et de la Chine.

Seule une annulation d'une partie de la dette du Mali permettrait de ramener le ratio de charges de la dette dans le budget de l'État à un niveau soutenable à long terme. L'application des termes de Trinidad par les membres du Club de Paris, conduisant à annuler les deux tiers de leurs créances restantes, ne permettrait qu'une réduction du stock total de l'ordre de 5 pour cent, en raison du fait que le principal créancier, la France, a déjà annulé l'essentiel de ses créances éligibles. Il faudrait donc, pour ramener la dette de l'État malien à un niveau soutenable, que les autres créanciers bilatéraux (ex-URSS, Chine et pays arabes) consentent eux-mêmes une annulation substantielle. Dans l'hypothèse d'un partage équitable du fardeau avec le Club de Paris, et compte tenu du poids des créances multilatérales, c'est ainsi au moins 40 pour cent de l'ensemble des créances bilatérales qu'il faudrait annuler pour réduire de 20 points le ratio de service de la dette dû dans le budget de l'État⁸. Si l'on prend en compte l'hypothèse, moins optimiste, de P. Dittus sur la capacité de remboursement de l'État, c'est une annulation de 60 pour cent de l'ensemble de la dette bilatérale qu'il faudrait consentir.

L'élément moteur de la *croissance* de la dette du Mali réside dans les emprunts tirés dans le cadre des projets. Entre 1986 et 1991, les tirages sur les prêts pour projets ont représenté 36 milliards de Francs CFA par an, soit une croissance du stock de la dette de l'ordre de 6 pour cent par an. Rapporté à un stock de dette réduit de 25 pour cent par application et extension des termes de Toronto (en supposant une réduction moyenne de 50 pour cent de l'ensemble des dettes bilatérales, dues ou non au Club de Paris), ce flux d'endettement supplémentaire représenterait actuellement un taux de croissance de la dette de 8 pour cent par an.

Ce recours important de l'État à des financements extérieurs pour assurer des dépenses de développement paraît inévitable pour de nombreuses années encore. La question est par conséquent de savoir si, sur la longue période sur laquelle cet endettement sera accumulé, l'État aura les moyens de faire face à ses engagements en termes de service de la dette correspondante.

Supposons que ce taux de croissance se maintienne dans l'avenir. Dans la mesure où les projets financés ne génèrent en général pas de ressources budgétaires propres, une telle croissance de la dette, si elle se poursuit, ne sera soutenable que si il y a une croissance comparable du produit national. En l'hypothèse d'une inflation mondiale modérée de 2 pour cent par an, une telle croissance paraît difficilement réalisable dans les conditions actuelles. En effet, compte tenu du niveau élevé du coefficient marginal de capital observé par le passé — 6.1 entre 1977 et 1986 d'après P. Dittus (1987) — une condition nécessaire à la réalisation de ce scénario serait le maintien de l'investissement privé à un niveau nettement plus élevé que celui observé dans les dernières années, qui a été déjà de l'ordre de 15 pour cent du PIB, venant s'ajouter aux investissements publics qui représenteraient 10 pour cent du PIB (financés pour moitié par des prêts et pour moitié par des dons). Ainsi, seules une amélioration significative de l'efficacité des investissements, notamment publics, et une relance soutenue de l'épargne et de l'investissement privés permettraient de maintenir, dans le cadre d'un régime de croissance soutenable, le rythme actuel de l'endettement lié aux dépenses de développement de l'État.

CONCLUSION

Au total, il apparaît que les solutions traditionnelles d'allègement de la dette officielle ne sont, dans le cas du Mali, que d'une portée limitée. Pour l'essentiel, la dette du Mali n'est pas éligible aux accords du Club de Paris. L'application par celui-ci des termes de Toronto a donné par ailleurs des résultats moins importants que ce que l'on aurait pu imaginer en première analyse, en raison de l'existence de dettes particulières qui en sont exclues (dette monétaire vis-à-vis de la France, traitement spécifique de la dette vis-à-vis du Royaume Uni). De la sorte, ce sont les annulations de dette décidées bilatéralement, par l'Allemagne, la France et les États-Unis, qui ont apporté l'essentiel de l'allègement reçu par le Mali ces dernières années. En fin de compte, l'apport des négociations récentes d'allègement de la dette a été principalement de jouer un rôle catalyseur, en permettant un assainissement de la situation financière du Mali.

On pourrait imaginer que l'application des termes de Trinidad soit particulièrement pertinente dans le cas du Mali. De fait, il s'agit là probablement d'une condition nécessaire pour que le Mali puisse à moyen et long terme surmonter sa crise d'endettement. Encore une fois, la portée de telles mesures restera toutefois limitée dans le cas du Mali, si elles ne sont appliquées qu'aux seules dettes éligibles aux accords du Club de Paris. Qui plus est, pour conduire à un sentier de croissance soutenable, un tel allègement devrait être complété par des politiques visant à une amélioration significative de l'efficacité des dépenses d'investissement public, et par une relance de l'épargne et de l'investissement privés au Mali.

Notons enfin qu'une solution alternative d'allègement de la dette pourrait consister à saisir les avoirs détenus à l'étranger par l'ex-Président Traoré et à les utiliser pour rembourser les créanciers. De source officielle helvétique, ses avoirs dans les banques suisses seraient au moins égales à 1 milliard de dollars, soit environ la moitié de la dette du Mali, tandis que d'autres évaluations indiquent que ses avoirs s'élèveraient jusqu'à 2 milliards de dollars... Une telle mesure, qui aurait le mérite de résoudre instantanément, et pour un temps assez long le problème de la dette du Mali, serait d'ailleurs en conformité avec une récente résolution adoptée à Genève par la Commission Internationale des Juristes des Nations Unies, et qui est destinée à être soumise à l'Assemblée Générale des Nations Unies⁹. Elle se heurte toutefois à l'absence de cadre juridique adéquat pour assurer la lutte contre les transactions financières internationales illicites.

NOTES

1. Voir J. Lecaillon et C. Morrisson, *Politiques économiques et performances agricoles, le cas du Mali, 1960-1983*, Textes du Centre de Développement de l'OCDE, 1986, et P. Dittus, *Structural Adjustment in the Franc Zone, The Case of Mali*, mimeo, World Bank, May 1987.
2. Il s'agit d'un organisme régional de garantie créé au sein de la CEAO.
3. Comme les concours du Fonds Monétaire transitent par la Banque Centrale, ils sont traditionnellement intégrés aux financements monétaires (intérieurs) reçus par l'État dans les pays membres de l'UMOA.
4. Le seul manque à gagner fiscal est chiffré à 14 milliards de Francs CFA par les autorités maliennes.
5. Il s'agit là des charges de la dette totale, y compris vis-à-vis de l'ex-URSS et de la Chine.
6. La faiblesse de ce montant par rapport à ceux observés dans les accords de 1988 et 1989 tient au fait que ces accords avaient rééchelonné environ 35 milliards d'arriérés. Le solde, soit 5 milliards par an, est comparable aux 3 milliards projetés, si l'on tient compte de l'annulation de la dette APD française.
7. Cet élément don a été un peu supérieur pour les créances françaises (annulation de 1/3 plus allongement des délais de remboursements de crédits à taux bonifiés), mais inférieur pour les autres. Compte tenu de l'importance des créances françaises dans le total, leur effet prédomine.
8. Les créances du Club de Paris — hors créances restantes du Trésor français, nées de la consolidation du déficit au compte d'opération en 1984, et hors créances annulées en 1990 — et des autres prêteurs bilatéraux représentaient près de 50 pour cent de la dette du Mali à fin 1989.
9. Sources : *Le Monde*, 23 août et 11 octobre 1991.