

100, 4-21
Copy

RAPPORT FINAL
(Août 1992)

**EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE
ET AJUSTEMENT STRUCTUREL AU MALI**

Stefaan Marysse et Robrecht Renard

(venfuer)

Une étude effectuée sur l'ordre du Ministère des Affaires Etrangères
DGIS - Inspection "Coopération au développement" sur place
IOV Evaluation de l'aide au Mali des Pays-Bas
(ML/91/004 IOV-Etude Mali)

21
né

Centrum Derde Wereld - Centre for Development Studies
UFSIA - Universiteit Antwerpen
Prinsstraat 13, 2000 Antwerpen, Belgique

ETUDE SUR LA POLITIQUE ET LES PROGRAMMES DE COOPERATION DES PAYS-BAS AU MALI

par

**Le Service d'Examen des Opérations (IOV) de la Direction Générale de la
Coopération Internationale des Pays-Bas.**

La Haye, le 4 Septembre 1992

POINTS DE DISCUSSION POUR LA SEANCE DE RESTITUTION SUR LA SOUS-ETUDE 'EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE ET AJUSTEMENT STRUCTUREL AU MALI

Afin de bénéficier au maximum des expériences et des points de vue du plus grand nombre possible d'acteurs sur la scène de la coopération internationale au Mali, quelques points de synthèse sur la situation macro-économique du Mali sont proposés ci-dessous. La discussion aidera entre autre l'équipe chargée de l'étude à formuler aussi pertinemment que possible les leçons principales à tirer de l'analyse.

1. **L'intégration à la Zone Franc**
Est-ce que les arguments menant à la conclusion que l'intégration à la Zone Franc s'est avérée favorable sont performants?
2. **L'ajustement structurel**
Une des conclusions formulées dans le rapport exprime l'opinion que l'ajustment structurel a réussi parce que le Mali en a intériorisé la nécessité.
Cette conclusion est-elle correcte?
3. **La pertinence de la dévaluation**
Est-ce que les arguments menant à la conclusion que les avantages de l'intégration à la Zone Franc sont plus bénéfiques que le désavantage de ne pas pouvoir dévaluer sont assez convaincants?
4. **Les effets sociaux de l'ajustement structurel**
Que pensez-vous de l'analyse des effets sociaux du PAS et de l'opinion exprimée dans le rapport que le PAS n'a, en fin de compte, pas mené à une détérioration des conditions de vie des plus pauvres?
5. **Le rôle des bilatéraux vis-à-vis des institutions financières internationales**
Que pensez-vous du constat que la politique macro-économique rigide de ces institutions gagnerait à être corrigée par les autres bailleurs de fonds?
6. **Les conséquences de la situation macro-économique sur l'exécution de projets**
L'opinion est émise que les projets assistés par les bailleurs de fonds devraient tenir compte des réformes macro-économiques convenues entre le Mali et les institutions financières internationales. Que pensez-vous de cette conclusion?
Etes-vous d'accord avec le raisonnement que beaucoup de projets assistés par les bailleurs de fonds sont sur plusieurs points en contradiction avec les réformes macro-économiques convenues et que ces projets devraient être révisés ou même arrêtés?
7. **Aide projet et aide hors-projet**
Quels sont les facteurs-clé qui déterminent le choix entre ces deux formes d'aide?

Le Chargé d'Affaires, Monsieur R. de Vos, qui ouvrira la séance, vous saurait gré de vous accueillir à cette occasion.

En vous souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Mesdames/Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A.G. Vink', written over a horizontal line.

A.G. Vink
Premier Secrétaire

I

TABLE DES MATIERES

I. La politique macro-économique du Mali dans les années 80 dans le contexte de l'ajustement structurel et la zone franc: possibilités et contraintes.	page 1
1.0. Introduction	page 1
1.1. L'ajustement structurel dans le contexte de la zone franc	page 3
1.1.1. L'inadaptation de l'ajustement conventionnel aux conditions des P.V.D.	page 3
1.1.2. L'ajustement structurel adapté aux conditions des P.V.D. ou la recherche d'une politique macro-économique durable.	page 6
1.1.3. Les contraintes et les possibilités d'un ajustement structurel dans le cadre de la zone franc et les conséquences sur les dimensions sociales de l'ajustement.	page 10
(A) Caractéristiques en moyens du régime des changes de la zone franc	page 12
(B) La problème de la stabilité des taux de change	page 16
(C) Les mérites et les points faibles de l'appartenance à la zone franc: un bilan succinct	page 17
(D) Les contraintes de l'ajustement structurel dans le cadre de la zone franc et les conséquences pour les DSA	page 18
1.2. L'application de la théorie sur l'évolution de la politique macro-économique au Mali dans les années 80	page 21
1.2.1. L'évolution macro-économique au Mali dans la décennie de l'ajustement structurel et l'intégration dans l'UMOA	page 21
(A) L'équilibre interne: production, prix, emploi et budget national	page 21
(B) L'équilibre externe	page 27
(C) Problème de la dette extérieure	page 30
(D) L'évolution récente de la politique macro-économique	page 32
(E) Le Mali: une évolution macro-économique durable?	page 33
(F) Le problème de la surévaluation au Mali: évolution dans les années 80	page 35
(G) Zone franc et aide publique au développement	page 48

II

1.2.2. Les programmes d'ajustement structurels (PAS) au Mali	page 49
(A) Le PASEP	page 49
(B) La FASED	page 50
(C) La PASA	page 51
(D) Le prêt à l'ajustement structurel	page 52

III

Index des tableaux figurant dans le texte

Tableau 1: Position débitrice nette du compte d'opérations des pays de l'UMOA (1980-1990)	page 11
Tableau 2: Produit intérieur brut en mrd de FCAF et la croissance nominale et réelle du PIB (1980-1990)	page 21
Tableau 3: Croissance annuelle moyenne en % du PIB et par capita(y) (1980-1990)	page 22
Tableau 4: Augmentation annuelle des prix à la consommation (1980-1989)	page 22
Tableau 5: Tableau d'opérations consolidées de l'état (1986-1992)	page 25
Tableau 6: Balance courante du Mali en mrd de FCAF (1980-1990)	page 27
Tableau 7: Croissance annuelle moyenne en % du PIB des exportations et des importations (1980-1990)	page 28
Tableau 8: Soldes des balances de paiements en % du PIB (1980-1990)	page 29
Tableau 9: Réserves internationales du BCEAO en mrd de FCAF (1980-1986)	page 30
Tableau 10: Dette totale (EDT) en mrd de FCAF et en % du PIB et service de la dette (TDS) en % du PIB (1980-1990)	page 31
Tableau 11: Service de la dette (TDS) et de la dette publiquement garantie (LTDS) en % des exportations et du PIB au Mali (1980-1990)	page 32
Tableau 12: Ressources et emplois du PIB en % (1980-1989)	page 34
Tableau 13: Index du taux de change effectif réel (TCER) du Mali selon diverses recherches	page 36
Tableau 14: Les prix (marché de Bamako) en 1984 et 1985 en FCAF	page 37
Tableau 15: Mali - paiements des intérêts en % du PIB (1980-1990)	page 39
Tableau 16: Poids des principaux produits agricoles d'exportation en % du total d'exportations (1980-1989)	page 41

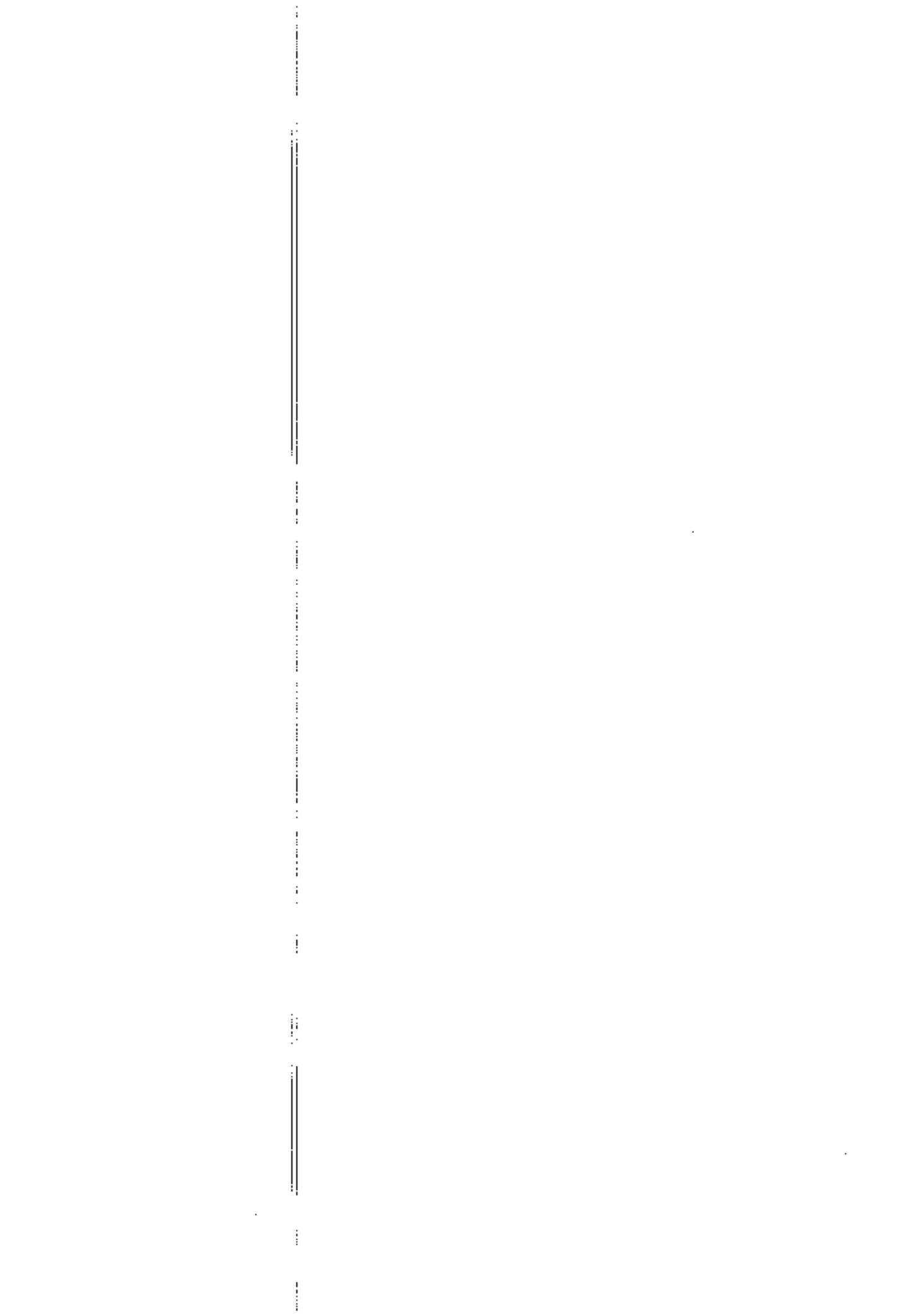
IV

Tableau 17: Poids des principaux produits agricoles d'exportation (1989)	page 42
Tableau 18: Indices des prix à l'exportations des produits principaux au Mali (1981-1990)	page 42
Tableau 19: Coût de revient CAF coton en FCAF par kg de fibre (1985-1986)	page 43
Tableau 20: Emploi et revenu disponible au Mali (1984-1991)	page 55
Tableau 21: APD totale au Mali (versements, en \$ courants et en %)	page 66
Tableau 22: Mali - APD de toutes provenances (versements, en millions de \$ courants et en %)	page 68
Tableau 23: APD néerlandaise au Mali (versements, milliers de florins) (1981-1991)	page 71

Index des figures figurant dans la partie I du texte

Figure 1: L'équilibre externe et interne	page 4
Figure 2: Analyse intertemporelle de l'ajustement structurel	page 7
Figure 3: Coût de revient (CAF) coton	page 44

les régions CMDT et ON tandis que les autres régions plus défavorisées n'ont que très parcimonieusement reçu de l'appui. Pourtant c'est dans ces régions où on trouve les revenus les plus bas et où on trouve vraisemblablement le plus de ménages qui sont déprivés d'une manière absolue. Pour la région de l'ON on peut cependant dire que si la concentration de moyens ne serait plus pertinent maintenant en termes d'une meilleure répartition du revenu, que historiquement l'intervention de l'aide était justifiée puisqu'elle a renforcée les groupes de personnes qui se trouvaient dans une situation de dépendance économique et sociale très grande. S'ils sont maintenant relativement privilégiés en comparaison avec des producteurs de riz qui ne sont pas encadrés, ce n'était pas le cas lors du début de l'intervention.



VII

Liste d'abréviations

APD, L'aide publique au développement
ASS, Afrique Sub-Sahérienne
AV, Associations villageoises
BCEAO, Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BM, Banque Mondiale
CAF, Coût Assurance Frêt
CMDT, Compagnie Malienne des Textiles
DNSI, Direction Nationale de Statistique et d'Information
DSA, Dimensions Sociales de l'Ajustement
FASR, Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée
FC, Fonds de contrepartie
FCFA, Franc de la communauté financière d'Afrique
FM, Franc Malien
FMI, Fonds Monétaire International
IDA, International Development Association (branche de la BM)
IFS, Institutions financières internationales
NEI, Nederlands Economisch Instituut
ON, Office de Niger
PAS, Prêt d'Ajustement Structurel
PASA, Programme d'Ajustement Structurel dans le Secteur d'Agriculture
PASED, Programme d'Ajustement Structurel dans le Secteur d'Education
PASEP, Programme d'Ajustement Structurel des Entreprises Publiques
PIB, Production Intérieure Brute
PMA, Pays les moins avancés
PVD, Pays en voie de développement
TCER, Taux de change effectif réel
UMOA, Union Monétaire Ouest-Africaine



EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE ET AJUSTEMENT STRUCTUREL AU MALI ET L'AIDE HORS-PROJET DES PAYS-BAS

(Rapport final)

S.MARYSSE et R.RENARD

Résumé et conclusions

1. L'évolution macro-économique du Mali dans la décennie écoulée jusqu'à ce jour s'est caractérisée par le redressement du déséquilibre externe et interne. Ce déséquilibre s'est aggravé dans les années soixante-dix et culminé début des années 80. Le déséquilibre se traduisait dans une surevaluation du franc Malien plus haut que les autres pays de l'Afrique de l'Ouest, une balance de paiements déficitaire, une croissance faible et un déficit budgétaire croissant.

2. Trois causes fondamentales expliquent le redressement de la situation assez catastrophique dans lequel se trouvait le Mali début des années 80. C'est d'abord l'intégration du Mali à l'UMOA en 1984, ensuite le cadre institutionnel de l'ajustement structurel et l'attitude constructif du gouvernement Malien en intériorisant la nécessité de redressement des déséquilibres. Ce dernier facteur est surtout présent pendant la période de transition c.à.d. à partir de 1991, période dans laquelle les PAS se font sentir très concrètement.

3. L'intégration à l'UMOA en 1984 a délégué à la BCEAO le contrôle des agrégats monétaires et l'encadrement du crédit. Cela a permis au Mali de maîtriser l'inflation de sorte que l'augmentation du niveau général des prix a pu être portée à 3,6% par an dans les années 80. Ce niveau est de loin plus bas que la moyenne des taux d'inflation des principaux partenaires commerciaux du Mali. Cette opération de réintégration est allée de pair avec une opération semblable à une dévaluation. En effet la transition du Franc Malien au FCFA a bloqué les salaires des fonctionnaires (secteur abrité) tandis que les prix des marchandises sur le marché (secteur concurrentiel) ont augmenté.

deval = \nearrow des impôts seul⁺

4. L'ajustement structurel avant la lettre se met en place dès 1982 avec un premier accord de confirmation et en 1985 avec le programme de restructuration du secteur céréalière (PRMC) qui met en cause le monopole de l'OPAM. L'ajustement structurel proprement dit commence en 1989 avec la restructuration des entreprises publiques (PASEP) et est suivi de différents autres PAS. Le cadre institutionnel tracé par le FMI et la BM tout en disciplinant et restructurant l'économie permet en même temps l'entrée de moyens financiers importants, surtout par les bailleurs de fonds bilatéraux, tandis que les importations d'investissement privé ne suivent pas cette

II

tendance.

5. Nonobstant le redressement du déséquilibre externe et interne qui se laisse voir à partir de presque tous les indicateurs, le Mali reste fort tributaire de transferts officiels étrangers qui permettent un taux d'investissement moyen de 20% par an tandis le taux d'épargne interne répertorié par le système bancaire reste très bas, voire même légèrement négatif dans certaines années. Cet écart de financement interne se traduit macro-économiquement par un déficit de la balance commerciale qui persiste mais s'amenuise avec le temps. Le financement de l'extérieur cependant réduit ce déséquilibre externe et permet à la balance de base d'être en surplus.

6. La conséquence du redressement de la situation macro-économique a été que la surévaluation mesurée par le taux de change effectif réel (TCER) a baissé de 150% en 1980 à 109% en 1991. Les arguments pour une dévaluation qu'on entend dans différents quartiers doivent par conséquence être mitigés et nuancés.

7. Un premier argument pour une dévaluation est basé sur la stimulation des exportations et une diminution des importations afin de réduire le déficit de la balance commerciale. Cet argument est dans le cas du Mali fort improbable puisque la capacité de production (surtout l'égrenage de coton) des exportations est à son maximum et parce que le Mali est preneur de prix sur le marché international de coton et ne peut par conséquence pas augmenter sensiblement la recette de ces exportations exprimée en devises.

Le deuxième argument pour une dévaluation est le changement relatif des prix internes en faveur du secteur concurrentiel et au détriment du secteur abrité. Il faut d'abord constater que la filière coton a, nonobstant la surévaluation, pu maintenir sa position compétitive internationale en maîtrisant la structure des coûts plus que les autres pays producteurs de coton. Une dévaluation pourra cependant faire augmenter les prix aux producteurs exprimés en FCFA et ainsi à presque trente % des ménages Maliens. Cependant cet avantage est érodé du fait que 60% des coûts pour les producteurs de coton sont dus à des produits importés. Pour ce qui est les produits qui sont une substitution à l'importation comme le riz p.e. la dévaluation à concurrence du taux de surévaluation (9%) ne mettra pas à l'abri ces productions. En effet le riz Malien nécessite une protection d'à peu près 30%. Par conséquent une dévaluation de 10% ne serait pas suffisant pour éliminer toute protection et il faudra donc en tout cas essayer d'abord de continuer à augmenter la productivité dans la production du riz, sans quoi les consommateurs Maliens continuent à subventionner le riz.

Le dernier argument qui pourrait nécessiter une dévaluation sont les dévaluations compétitives des pays voisins non membre de l'UMOA qui peuvent perturber les marchés des pays de l'UMOA. Notre conclusion sur ce point serait qu'une

III

dévaluation peut s'avérer nécessaire mais alors seulement dans le cadre qui ne met pas en question l'UMOA, sinon on perd un cadre institutionnel extrêmement utile et efficace dans la gestion d'économies de type africain.

8. Le deuxième produit d'exportation du Mali est le bétail exporté vers les pays voisins côtiers. Le Mali a vu baisser ces exportations en volume et en valeur durant la décennie sous étude. Cela est dû à la concurrence déloyale de la part des exportateurs de viande en provenance de la CEE. Par un système de "restitutions", la CEE subventionne ses exportateurs de "capas" (carcasses congelées et désossées). Tout le discours de l'Occident sur les mérites du marché et la nécessité d'avoir des prix corrects, semble dans ce cas peu crédible. Cette pratique néfaste de la part de la CEE a fort nui aux éleveurs de bétail au Mali qui ont vu baisser leurs revenus de 20 % selon certaines sources.

9. Un développement macro-économique durable peut être défini comme la situation dans laquelle un pays ne sera plus dépendant de flux d'aide parce qu'il générera un surplus (=absorption < la production) et pourra ainsi définir lui-même d'une manière autonome sa politique économique et sociale. Le Mali ne connaîtra pas cette situation avant longtemps et restera donc dépendant d'aide pour une longue période à venir. Cependant le plus important dans le cas des PVD est de voir si cette situation de dépendance d'aide se perpétue et s'accroît ou au contraire a tendance à diminuer. On peut voir que le Mali a mené une politique qui va dans le bon sens parce que comme le prouve le tableau 7 la dépendance de l'extérieur diminue parce que les exportations accroissent plus vite que les importations et l'ouverture de l'économie est plus importante. En comparaison avec la moyenne de l'ASS le Mali se montre performant.

10. Les conséquences sociales de l'ajustement structurel (DSA) ne paraissent pas aller systématiquement au détriment des groupes vulnérables. On a écrit "qu'il paraît" que l'ajustement n'a pas causé une détérioration de la situation socio-économique des groupes vulnérables. En effet les données sur lesquelles nous nous sommes basés sont rassemblées tout azimut à partir de sources statistiques éparpillées et d'enquêtes rapides non représentatives statistiquement que nous avons recueillies lors de notre mission au Mali en mars 1992. Cette mise en garde est une première critique en ce qui concerne l'ajustement structurel. Les DSA sont pas prises en compte systématiquement lors de l'élaboration des PAS mais presque toujours après l'entrée en vigueur des PAS. Dans le cas du Mali une cellule de suivi des DSA a été installée au DNSI qui aura des données sur les conséquences de l'ajustement pour les groupes vulnérables en ... 1994, c.à.d. une décennie après la mise en marche des PAS. Si la situation sociale et économique des couches populaires ne s'est pas détériorée pendant la période des PAS il ne faut pas trop vite y voir une relation causale dans l'un ou dans l'autre sens. Le fait que l'économie malienne, à l'encontre de beaucoup d'autres

IV

pays de l'ASS, a connu une croissance par tête petite mais positive a certainement mitigé les effets souvent pénibles d'un redressement économique. En outre le gouvernement a certainement pris aussi certaines décisions qui ont fait que la répartition du revenu ne s'est pas tourné contre les groupes plus faibles

11. Le fait que les organisations internationales et plus particulièrement le FMI et la BM n'ont pas pris en compte les DSA lors de l'élaboration des PAS ne veut pas dire qu'on n'a pas implicitement tenu compte des DSA. En effet là où les conséquences sociales sont évidentes un volet d'accompagnement a été prévu. L'exemple le plus clair sont les conséquences sociales pour les fonctionnaires lors de la restructuration des entreprises publiques et l'assainissement des finances publiques. Des programmes de départ volontaire et d'autres mesures d'accompagnement ont été prévu qui doivent adoucir les coûts sociaux des PAS.

12. L'autre impact social négatif des PAS réside dans les mesures de restriction des dépenses budgétaires pour ceux qui bénéficient de services publics surtout dans les domaines d'éducation et de santé. Pour neutraliser ces effets négatifs le FMI et la BM ont permis que les budgets de santé et d'éducation peuvent augmenter en termes absolus et relatifs. A l'intérieur du budget d'éducation on a même prévu que l'enseignement de base, la ruralisation et la féminisation de cet enseignement soient stimulées, tandis que les dépenses pour l'enseignement supérieur et les bourses devraient être gelées. Ce remaniement a cependant suscité un des rares désaccords entre le gouvernement transitoire et la BM. Cela est surtout dû aux revendications des étudiants qui étaient à la base de la transition vers un régime plus démocratique. Nous sommes d'avis qu'il serait bon de réconcilier les objectifs légitimes de la BM et les aspirations aussi légitimes des étudiants pour les premières années à venir et donc de poursuivre les objectifs du PASSED mais de prendre plus de temps pour réaliser ces objectifs. Cela coûterait 1,5 mrd. de FCFA par an.

13. Nous avons essayé d'estimer l'évolution de la répartition des revenus de 1984 à 1991. Sous réserve de tous les remarques faites concernant la fiabilité des sources et la non existence de données officielles sur la répartition, il nous semble que la période de l'ajustement n'a pas renforcé l'inégalité. Au contraire les quelques données fiables pointent dans une direction opposée. Par exemple dans le groupe des fonctionnaires des mesures ont été prises qui ont plus privilégiés les petits fonctionnaires. Dans la région Mali Sud il y a une diminution des agriculteurs les moins bien lotis en moyens de production tandis que les ménages mieux équipés sont devenus plus nombreux les dernières années.

14. Une ombre persiste cependant et c'est la relative négligence des régions rurales qui ne sont pas encadrés par la CMDT ou l'ON. Même le PASA (agriculture) a surtout privilégié

I. LA POLITIQUE MACRO-ECONOMIQUE DU MALI DANS LES ANNEES 80 DANS LE CONTEXTE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET LA ZONE FRANC Possibilités et contraintes

1.0. INTRODUCTION

La double appartenance du Mali comme membre de l'UMOA et comme membre des institutions financières internationales comme le FMI et la BM est un cadre institutionnel spécifique qui détermine les règles de jeu de la politique économique. Ce cadre institutionnel donne à la fois des possibilités et des limites aux responsables nationaux.

L'ASS a été stigmatisé comme continent problème de la fin du siècle avec une baisse du revenu par tête de 0,9% annuel. Le fait le plus saillant de cette crise est reflété dans la contradiction de voir des importations de produits vivriers augmenter dans le continent qui compte le plus d'agriculteurs dans sa population active. Conjugué à des chocs exogènes (crise pétrolière, stagnation de la demande mondiale, termes d'échange) cette crise se traduisait dans un déséquilibre externe. Faute de moyens financiers propres, les états Africains devaient se tourner bon gré, mal gré vers le FMI. Le Mali a dû le faire dès 1982 dans un premier accord de confirmation qui n'était rien d'autre qu'un constat de déséquilibre interne et externe.

Cette combinaison de deux cadres institutionnels créent des conditions spécifiques pour le redressement économique. L'appel au FMI et la BM insère le Mali dans un effort d'ajustement. Ces politiques d'ajustement ont connu d'adaptations à partir de critiques sur l'ajustement conventionnel que menait traditionnellement le Fonds et qui consistait dans une diminution des dépenses et un changement de la structure des prix internes à partir d'une dévaluation. A partir de 1986 les instruments du Fonds se sont amplifiés et conjugués aux efforts de la BM, a mené à une révision de l'ajustement conventionnel, qui sera appelé ci-après ajustement structurel parce que cette politique tiendra compte non seulement de la maîtrise des dépenses mais aussi de la nécessité de soutenir la capacité d'offre. Ce changement dans la politique du Fonds et de la BM se traduira concrètement pour le Mali dans des programmes d'ajustement structurel à partir de 1989. On analysera cette politique d'ajustement dans le point 1.1.1. et 1.1.2. de ce texte.

L'intégration à l'UMOA en 1984 renforcera le cadre disciplinaire de l'ajustement mais le conditionne aussi. En effet l'appartenance à la zone franc ne permet pas le changement de la parité de la monnaie nationale, le CFA. Le changement de la parité de la monnaie est pourtant la clé de voûte de toute politique orthodoxe d'ajustement conventionnel et celle qui, à l'encontre de la diminution des dépenses (expenditure reducing), peut ressortir des effets positifs sur les exportateurs des produits nationaux et les producteurs qui produisent des substituts à l'importation. Selon les tenants de l'orthodoxie d'ajustement, cet empêchement de dévaluation serait négative. Cependant l'appartenance à l'UMOA crée un cadre unique en Afrique

de contrôle d'agréats monétaires et favorise une stabilité financière. On évaluera cet effet combiné de ces deux cadres institutionnels. D'abord on expliquera plus en profondeur le rôle de l'appartenance à la zone franc dans le point 1.1.3. et nous verront ensuite quels ont été les résultats pour le Mali dans le point 1.2. où on appliquera la théorie de l'ajustement et de l'appartenance à l'UMOA sur le Mali dans le point 1.2.

On conclura ce point avec l'évaluation des effets sociales de l'ajustement, c-à-d quels ont été les effets de cette politique sur les revenus des différents groupes socio-professionnelles. Une critique souvent entendu est que la politique d'ajustement renforce l'inégalité et frappe très souvent les groupes vulnérables plus que les autres. On verra ce qu'il y en est dans le cas du Mali.

1.1. L'AJUSTEMENT STRUCTUREL DANS LE CONTEXTE DE LA ZONE FRANC

1.1.1. L'inadaptation de l'ajustement conventionnel aux conditions des P.V.D.

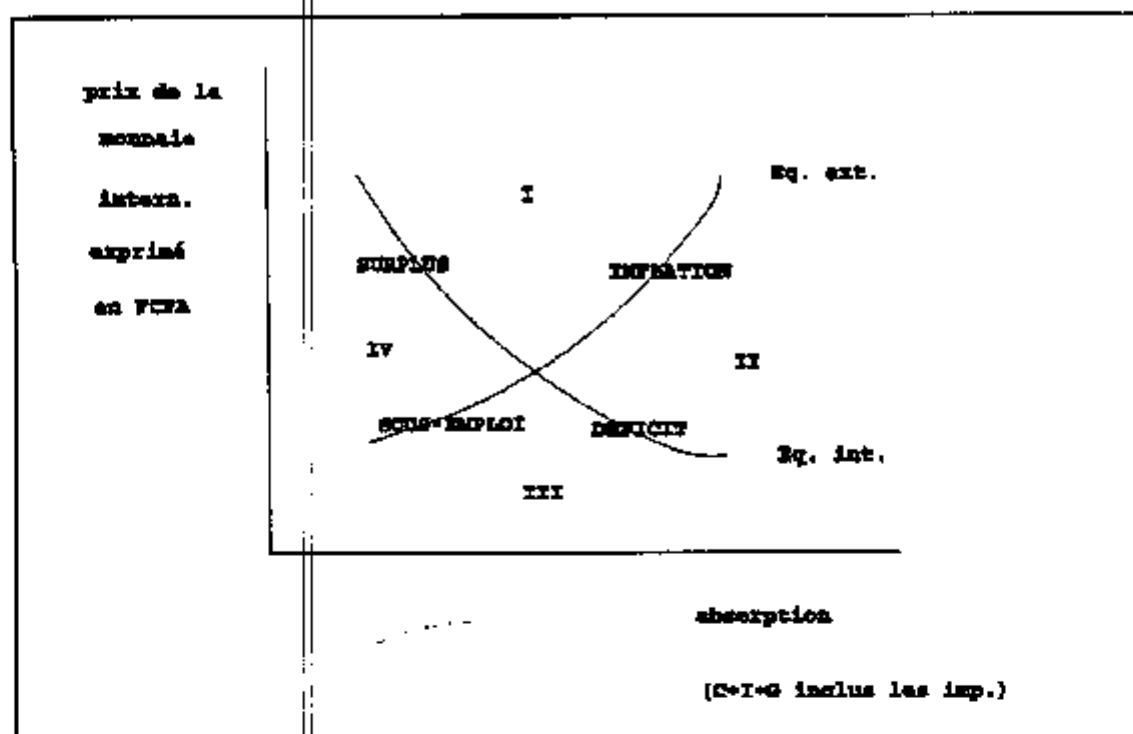
Toute la théorie sur laquelle est basée l'ajustement structurel repose sur des conditions de rééquilibrage des déséquilibres externe et interne dans des pays déjà développés. Le déséquilibre externe qui se manifeste par une balance de paiements en déficit ou en surplus peut être équilibrée par la manipulation du taux d'échange. En cas de surplus on révalue la monnaie nationale et on dévalue si le déficit persiste.

Dans le cas d'une dévaluation on vise un double effet. D'abord on suppose que la somme des élasticités à l'exportation et à l'importation est supérieure à l'unité (condition de Marshall-Lerner). Cela freinera les importations et stimulera les exportations en termes de devises et mènera ainsi à une diminution du déficit. Le second effet escompté est le changement des prix internes. Les exportateurs recevront en monnaie nationale pour une même quantité vendue sur le marché international une plus grande somme à concurrence du pourcentage de la dévaluation. Le secteur concurrentiel (tradable sector) sera ainsi stimulé, tandis que le secteur abrité (non-tradable sector) recevra moins en termes réels. Vu la stagnation des marchés internationaux et donc la faible élasticité de demande pour la plupart des produits d'exportation Africains le premier effet bénéfique escompté de la dévaluation est peu probable (P. Jacquemot et E. Assidon, 1989). Par contre l'effet d'une dévaluation sur le changement des prix relatifs reste entier même dans le cas d'une très faible élasticité de la demande pour les exportations. C'est surtout cela que recherchent les experts du F.M.I. et de la Banque Mondiale.

En effet leur diagnostic du déséquilibre Africain est l'hypertrophie du secteur étatique qui est le secteur abrité par excellence, et la pénalisation du secteur concurrentiel. En changeant la structure des prix internes on rééquilibre le malfonctionnement des économies Africaines et par là même on change les termes d'échange entre ville et campagne. Les revenus des familles rurales qui dans le cas du Mali gagnent en moyenne un sixième du revenu citadin seraient ainsi stimulés. Ainsi l'ajustement du déséquilibre externe aurait pour effet une amélioration de la répartition des revenus en faveur des familles rurales. Il y aurait donc une dimension sociale implicite de l'ajustement. Voilà pourquoi une discussion sur la nécessité d'une dévaluation devra être centrale dans l'analyse ci-dessous.

Si une dévaluation peut avoir non seulement des effets économiques bénéfiques et des conséquences sociales favorables, cela n'est pas du tout le cas quant aux effets sociaux du redressement du déséquilibre interne. C'est surtout cet aspect de l'ajustement qui a des conséquences néfastes sur les conditions sociales dans les P.V.D.. Pour expliquer cela il faut partir de la théorie conventionnelle de l'ajustement et les hypothèses qui sous-tendent cette théorie. Cette théorie est la mieux synthétisée dans le diagramme de Swann.

Figure 1: L'équilibre externe et interne



Sur l'axe y on a le prix de la monnaie internationale exprimé en monnaie nationale. L'axe x indique l'absorption nationale c.à.d. les dépenses des habitants et du gouvernement y compris les importations (consommation et investissement des particuliers et de l'état).

La courbe de l'équilibre externe évolue du sud-ouest vers le nord-est. En dessus de la courbe, la balance des paiements est en surplus puisque plus la monnaie nationale est bon marché (c.à.d. qu'on doit payer beaucoup de FCFA pour la monnaie internationale) plus les exportations sont stimulées et les importations freinées. En dessous de la courbe de l'équilibre externe la balance de paiement est en déficit puisque la monnaie internationale est bon marché et va donc stimuler les importations et freiner les exportations. La pente positive de l'équilibre externe est due au fait que plus l'absorption, donc les dépenses nationales, est élevée plus les importations sont importantes.

L'équilibre interne a une pente négative. Cela s'explique comme suit: Si le prix de la monnaie internationale est cher et donc la monnaie nationale bon marché, le montant des exportations sera haut et celui des importations basses, l'absorption peut alors être petite pour atteindre le plein emploi puisque l'activité économique est stimulée par les exportations élevées. Au contraire si la monnaie internationale est bon marché les importations sont élevées et le niveau des dépenses intérieures (l'absorption) doit

être haut pour atteindre le plein emploi. A gauche de la courbe de plein emploi, l'absorption est trop basse pour atteindre le plein emploi et on se trouve en situation de sous-emploi, tandis qu'à droite de la courbe les dépenses intérieures sont trop élevées et entraînent l'inflation.

Ces deux courbes nous donnent quatre situations de déséquilibre interne et externe. La première est celle de surplus de la balance externe et l'inflation, la deuxième est celle d'inflation et de déficit de la balance externe, la troisième celle du sous-emploi et déficit externe et enfin la quatrième position est celle du surplus externe et sous-emploi interne. La théorie nous apprend que puisqu'on a deux objectifs de politique économique on a besoin de deux instruments celui du changement du taux d'échange et la manipulation des dépenses ou l'absorption. Le mixage de ces deux instruments pourra ramener le pays à une situation d'équilibre externe et interne. Cette théorie qui a soutenu l'intervention des institutions internationales financières (ci-après abrégé IFS) comme le FMI et la Banque mondiale part cependant d'hypothèses mal adaptées à la situation de beaucoup de P.V.D. et a surtout été développée pour des situations dans le contexte de pays développés. En effet dans quelle situation se trouvent la plupart des P.V.D.?

La situation de déséquilibre est celle de la situation deux et trois en même temps c.à.d. non seulement de déficit de la balance externe et d'inflation mais en même temps de déséquilibre externe et de sous-emploi massif. Pour contrecarrer le déficit et l'inflation il faut dévaluer et réduire le niveau des dépenses intérieures ou en d'autres termes réduire le revenu par tête qui, par définition, est déjà bas dans un pays pauvre. C'est ce volet de l'ajustement qui est particulièrement pénible pour un pays pauvre. La situation de sous-emploi massif caractéristique d'un pays en développement nécessite un accroissement des dépenses et donc de l'absorption. En deuxième lieu cette théorie, qui est inspirée du Keynsianisme, part de l'idée centrale qu'il suffit de manipuler les dépenses et que l'offre de la production peut suivre. En d'autres termes la production potentielle doit et peut être activée. Or c'est là justement que se trouve le problème du sous-développement économique. C'est la capacité productive qui fait défaut et non le niveau de dépenses. Devant cette inadaptation de la théorie conventionnelle de l'ajustement un ajustement structurel devra trouver une solution pour résoudre cette contradiction interne à cette théorie. Comment réconcilier la nécessité de réduire l'absorption ou le revenu moyen pour combattre l'inflation et tout à la fois ne pas réduire la croissance pour combattre le sous-emploi? C'est la quadrature du cercle! La réponse des IFS (institutions financières internationales) avant 1986 était de dire qu'il fallait d'abord faire ceinture et assainir l'économie pour reprendre le chemin de la croissance après. Les critiques de cet ajustement conventionnel qui faisait souffrir de larges couches de la population dans des sociétés en développement (voir p.e. T.Killick, 1985 et les publications de l'UNICEF sur le développement à visage humain) a amené les IFS de changer leur politique en introduisant de nouveaux instruments comme les fonds

d'ajustement structurels renforcés (FASR) du FMI et les prêts d'ajustement structurels (PAS) de la Banque Mondiale, à partir des années 1986. Ces instruments sont tous destinés à amoindrir les coûts de l'ajustement. En outre on voit de plus en plus de publications de ces institutions qui essaient de donner une réponse à cette contradiction théorique mentionnée ci-dessus et qui est inhérente à la théorie de l'ajustement conventionnel dans le cadre d'un pays pauvre. On partira de la publication de M. Selowsky paru dans "Finances et Développement" de juillet 91 et qui nous servira de point de départ pour définir quel serait un développement macro-économique durable. Après la présentation de ces points de vue on terminera ce cadre théorique avec quelques commentaires des faiblesses persistantes dans l'approche de l'ajustement structurel "révisé".

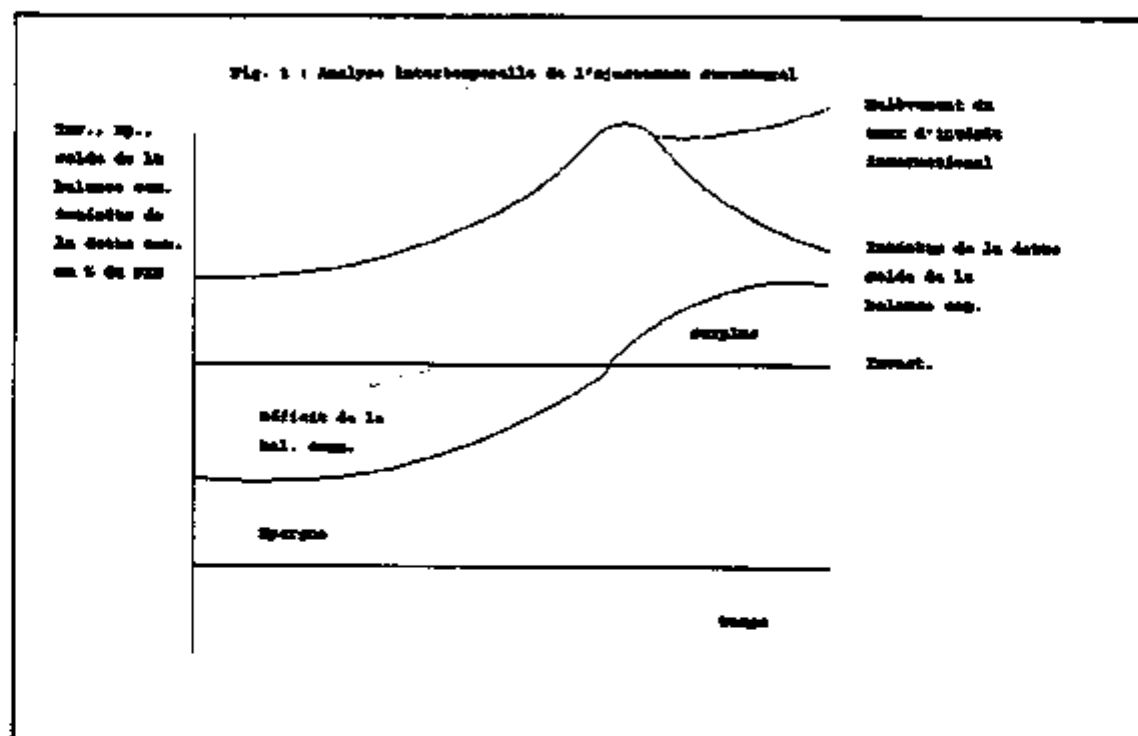
1.1.2. L'ajustement structurel adapté aux conditions des P.V.D. ou la recherche d'une politique macro-économique durable

Comment réconcilier la nécessité de réduire les dépenses (C+I+G y inclus M) tout en augmentant la capacité de production? Il faut combiner une gestion de la demande (demand management) avec une politique de croissance de la capacité de production (supply management). La réduction de la demande exige qu'on diminue la consommation, les dépenses gouvernementales ainsi que les investissements et les importations. Cette dernière catégorie non seulement pour des raisons d'ordre interne mais aussi pour redresser le déséquilibre externe.

Il convient ici de bien insister sur le lien entre les deux équilibres. Lors d'un interview avec un représentant du Trésor Français sur le sens ou le non-sens d'une dévaluation au Mali, celui-ci insistait sur le fait que les déséquilibres étaient surtout d'ordre interne, surtout la gestion des finances publiques. D'une part les dépenses de fonctionnement sont trop élevées, non pas tellement par le nombre des fonctionnaires mais par le niveau du salaire (les fonctionnaires reçoivent un salaire qui est en moyenne six fois le revenu par tête, dans l'OCDE ce rapport est de 1,3 et de 3 dans les pays du Sud-Est Asiatique), d'autre part la perception des impôts paraît dérisoire. L'autre problème majeur était celui de la liquidité du système bancaire. Ce problème de liquidité du système bancaire est cependant le résultat des problèmes de la dette et de la balance externe des pays. Tous ces problèmes sont en partie le résultat des turbulences dans le système économique international des années 70 et 80. Déséquilibre interne et externe sont aussi théoriquement liés. En effet si un pays veut investir et dépenser plus qu'il n'épargne (Investissement > Epargne), cela n'est possible que si l'étranger finance ce surplus de dépenses. Cela se traduira par une balance courante en déficit (exportations de biens et services < importations de biens et services). Ce déséquilibre est alors financé par les flux financiers extérieurs (aide publique et autres flux de capitaux). En bref les déséquilibres externes et internes sont intimement liés.

Tandis que la réduction de la demande globale exige notamment une diminution des importations et le relèvement des taux d'intérêt

réels pour contenir la consommation et l'investissement non productif, l'augmentation de la capacité de production et le maintien de la consommation exige, par contre, une augmentation des importations et l'abaissement des taux d'intérêt pour stimuler les investissements. Ces exigences contradictoires ne peuvent être résolues par une analyse intertemporelle (voir figure 2 où l'axe x montre le temps et l'axe y l'épargne, l'investissement, le solde de la balance commerciale et les paiements d'intérêts sur la dette extérieure tous exprimés en % du PIB).



Si on part du maintien ou de l'augmentation légère de la consommation par tête comme priorité absolue, il faut à tout prix que le taux d'investissement se maintienne à un niveau soutenu. P.e. si on veut une croissance de 5% et que le rapport capital/production est de 4, un taux d'investissement de 20% est nécessaire. Si le niveau d'épargne intérieure est insuffisant pour financer cet investissement et le repayment des intérêts sur la dette, le financement extérieur devra permettre de couvrir cet écart qui se traduit dans le déficit de la balance courante (sans transferts) c.à.d. principalement le solde négatif de la balance commerciale et le paiement des intérêts. Cela est le point de départ de l'analyse intertemporelle. Par ailleurs, si le pays veut atteindre un développement macro-économique durable ou le gouvernement définit lui-même ces objectifs sans intervention extérieure il faut qu'elle redresse ce déséquilibre. Cela veut dire qu'il diminue son déficit de la balance commerciale, donc le pays doit exporter plus et contrôler l'augmentation des importations à un niveau de croissance moindre

que l'augmentation des exportations. Donc, l'ouverture commerciale du pays s'accroît. Cela ne peut se faire que si on mobilise l'épargne intérieure et donc en contrôlant l'augmentation de la consommation. Ici aussi l'accroissement de l'épargne doit être plus important que le δ avec lequel augmente la consommation. Tout cet assainissement doit se réaliser moyennant le temps nécessaire si on veut éviter que le niveau de consommation baisse.

Combien de temps cet assainissement peut prendre dépend de beaucoup de variables internes mais aussi externes. Ainsi comme on peut le voir sur la figure 2, une augmentation des taux d'intérêt internationaux peut allonger cette période tandis que tout allègement de la dette peut raccourcir ce temps nécessaire. La dernière possibilité semble heureusement la plus probable vu les mesures récentes prises dans le cadre des conditions du "Toronto renforcé" en faveur des pays les moins avancés (PMA).

Il reste cependant trois problèmes qui ne sont pas résolus avec ces amendements de l'ajustement structurel que les IFS ont apportés dans la pratique et dans la théorie en augmentant les instruments et les apports financiers pour alléger les coûts de l'ajustement structurel.

Le premier problème est celui du danger des dévaluations compétitives ou le problème du "fallacy of composition". En effet, puisque la même politique d'ajustement structurel est poursuivie dans beaucoup de pays avec une structure d'exportation semblable, l'ouverture économique plus grande de tous ces pays mène à une compétitivité plus grande dans des marchés internationaux stagnants. Cela peut inciter certains pays à dévaluer leurs monnaies plus que d'autres pays. Ainsi l'offre mondiale accrue peut faire baisser les cours mondiaux pour ces produits. Le résultat global peut ainsi détruire les effets bénéfiques des dévaluations pour tous les pays exporteurs des mêmes produits. Ainsi p.e. on voit que le Nigéria (le neira) et d'autres pays Africains ont ces dernières années dévalués leur monnaie plus fortement que les pays de la zone franc. Même dans le cas où ces dernières monnaies sont pas ou peu surévaluées (voir infra) il se peut que la concurrence accrue des grands dévalueurs les amènent tôt ou tard à faire la même chose aiguisant ainsi la concurrence sur des marchés saturés.

Un deuxième problème qui n'est pas résolu avec l'introduction des programmes d'ajustement structurel est que les causes des déséquilibres sont en partie dues à des chocs exogènes et aux perturbations de l'économie internationale (T.Killick, 1990). Est-il normal que le poids de l'ajustement soit surtout porté par les économies faibles? Il n'y a pas d'équilibre international dans la répartition des coûts de l'ajustement. Il est à craindre que les difficultés croissantes dans beaucoup de P.V.D. mènent à des perturbations encore plus graves et qui peuvent se traduire par des flux migratoires vers les îlots de prospérité que sont les pays du Nord ou dans la recherche de modèles ouvertement hostiles à l'Occident comme la recrudescence de toute sorte de fondamentalisme. Cela nous mène à un troisième problème qui est

sous-estimé dans l'approche de l'ajustement structurel.

Les conséquences politiques de l'ajustement structurel sont très imparfaitement pris en compte. En effet les gouvernements Africains étaient surtout caractérisés par un système patrimonial et par des rapports de clientélisme. L'ajustement structurel sape les bases même de ce système (J.Herbst, 1990). Donnons quelques exemples. La surévaluation rendait les importations bon marché. Cela permettait d'importer des produits agricoles pour nourrir les citadins à des prix subventionnés. En outre la rareté des devises menait à un système de rationnement. Qui avait accès à ces devises rares? Naturellement les clients du régime, qui ensemble avec les citadins, formait le support du tissu politique. Un autre support des régimes en place était le système des entreprises nationalisées. La littérature abondante à ce sujet montrait que ces entreprises n'étaient certes pas très efficace en termes économiques mais était surtout une manière de distribuer des postes aux amis des régimes sur place.

Ce que fait l'ajustement structurel, c'est précisément diminuer et changer tous ces rapports qui s'étaient établis et qui était la texture même du tissu politique. Bien que beaucoup de ces rapports aient mené aux difficultés dans lesquelles se trouvent maint régimes Africains on ne peut sous-estimer les conséquences politiques de l'effritement du pouvoir existant. Beaucoup de problèmes de non-réussite des PAS sont dûs aux résistances internes parce qu'ils touchent au coeur même du système établi. Ceci n'est pas un playdoyer contre l'ajustement nécessaire mais une mise en garde. Si on veut voir réussir l'ajustement et l'établissement de plus de démocratie et d'équité, il va falloir beaucoup de support sans trop de conditions de toutes sortes pour soutenir l'établissement d'une démocratie encore très fragile. Est-ce que les pays donateurs vont assez loin dans cette direction?

Dans le cas du Mali on voit surgir ce genre de problèmes concernant le PASED (Programme d'ajustement structurel dans le secteur de l'éducation). Les événements de mars qui ont sonné le glas pour le président M.Traoré et le monopartisme était, en grande partie, le travail des étudiants. Dans le cadre du PASED en cours, la Banque Mondiale voulait réduire le budget allant aux bourses et à l'éducation secondaire et supérieur et renforcer l'éducation primaire, ce qui est un choix fort sensible en théorie. Cependant vu le nouveau rapport de forces dans le gouvernement transitoire et le régime démocratique fragile qui va se mettre en place, il sera question que la Banque Mondiale ne va pas tout azimut forcer leur point de vu mais prendre plus de temps et de moyens pour pouvoir aboutir à leur but. C'est dans ce cadre que les autres bailleurs de fonds peuvent et doivent à la fois supporter et amender les PAS de la Banque Mondiale. Cela pourrait être dit aussi de certains aspects des Programmes d'ajustement structurel des entreprises publiques(PASEP). Des privatisations qui ne sont pas bien préparées peuvent mener à de nouveaux monopoles privés dans des pays où la concentration de capital est dans les mains d'anciens clients du régime et où les entreprises occidentales ont peu d'intérêt pour une région où les

risques d'entreprise sont moins calculables. (par exemple la firme textile ITEMA qui appartient maintenant au frère du président précédent)

1.1.3. Les contraintes et les possibilités d'un ajustement structurel dans le cadre de la zone franc et les conséquences sur les dimensions sociales de l'ajustement (DSA)

La crise économique et de la société qui a si durement frappé l'Afrique Sub-Saharienne a touché les pays de la zone franc plus tard et différemment. Cela est en partie dû à l'appartenance à la zone franc où le déséquilibre externe a pu être repoussé dans le temps par un système de double solidarité. D'abord entre les pays d'une sub-zone où les réserves sont regroupées dans la banque centrale d'une sub-zone ce qui fait que le déficit d'un pays peut être compensée par le surplus d'un autre. Ainsi dans la zone de l'UMOA durant les années 70 et début des années 80, les surplus des balances externes de la Côte d'Ivoire et du Cameroun ont partiellement éponges les déficits des PMA de l'UMOA tandis qu'à partir des années 87 une tendance inverse se manifeste. La Côte d'Ivoire et le Cameroun qui sont les plus réticents à assainir leurs balances externes sont partiellement financés à partir des surplus des pays pauvres de l'UMOA, entre autre le Mali qui connaît un surplus léger de sa balance de base. (Données sur base de l'interview avec un responsable du Trésor Français). Il faut bien dire que cette position créditrice du compte d'opération du Mali est rémunérée à un taux d'intérêt de marché. Une position débitrice par contre est pénalisée et on paie alors un taux de marché .

Le deuxième mécanisme de solidarité se situe entre la sub-zone monétaire et la France. La lecture du tableau ci-dessous montre comment le compte d'opération de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) auprès du Trésor Français a été débitrice pendant toute la période des années 80, mais que cette position devient de moins en moins débitrice à fur et à mesure que l'ajustement se met en place aussi dans ces pays.

TABEAU 1: Position débitrice nette du compte d'opérations des pays de l'UMOA, 1980-1990(en millions de FCFA)

	Recours au compte d'opérations
1980	52 661
1981	85 820
1982	77 800
1983	195 400
1984	84 158
1985	23 476
1986	11 102
1987	27 678
1988	73 024
1989	20 526
1990	7 315

Source: Zone Franc 1990 pour données 1986-1990, Zone Franc 1986 pour données 1985, Zone Franc 1984 pour données 1980-1984

Donc si l'appartenance à la zone franc a pu retarder et atténuer certains chocs extérieurs, ces pays n'échappent pas à la crise généralisée de l'Afrique Sub-Saharienne (ASS). Cela est dû aux déséquilibres internes communs à ces pays et les conséquences de choix de stratégies de développement d'après l'indépendance qui ont surestimé la capacité de l'état comme agent de développement quasi-exclusif. Là les choix de ces pays de l'UMOA n'ont pas été très différents des autres pays d'ASS.

Il y a des exceptions et des nuances à apporter à cette règle comme on va le voir plus tard en relation avec la CMDT (filrière coton au MALI) où l'état n'a pas causé des ruptures trop brutales dans les cas d'entreprises performantes et ont laissé une large responsabilité à l'intérieur cette entreprise (propos recueillis de B. Sy, ex-directeur de la CMDT)

Que les déséquilibres soient surtout d'ordre interne dans le cas des pays de l'ASS ne veut pas forcément dire que la responsabilité des déséquilibres est surtout interne. Elle est d'abord le résultat d'une articulation entre "modernité" et "tradition" qui est surtout plus complexe en Afrique (voir p.e. G.Hyden). Le redressement de ces déséquilibres qui sont donc surtout d'ordre interne se situent dans le cas du Mali dans un double système de discipline d'ordre institutionnel.

Celle de la discipline monétaire crée par l'appartenance à la zone franc et L'UMOA où le Mali sera un cas spécial et qui expliquera la spécificité du redressement de l'économie Malienne.

Ce premier cadre disciplinaire est une volonté souveraine des états de l'UMOA de déléguer le contrôle des agrégats monétaires à une Banque Centrale commune aux états de l'UMOA, notamment la BCEAO (Banque centrale des états de l'Afrique de l'ouest)

Le deuxième cadre institutionnel contraignant est celle de l'ajustement structurel sous l'égide du FMI et de la Banque Mondiale. Comme on va le voir ces deux cadres disciplinaires loin d'être contradictoires se renforcent et s'il peut y avoir des points de divergence (p.e. sur le thème de la dévaluation) les points de renforcement sont plus importants. Comme on a déjà expliqué le cadre de l'ajustement structurel il ne nous reste qu'à expliquer brièvement le cadre et les caractéristiques de la zone franc et les conséquences de cette institution sur les coûts et les avantages de l'ajustement structurel sur les différents couches de la population c.à.d.les Dimensions Sociales de l'Ajustement (DSA). Il nous reste aussi d'explicitier brièvement le contexte de l'appartenance à la zone franc.

(A) Caractéristiques et moyens du régime des changes de la zone franc.¹

Le premier principe de la zone franc est celui d'un rattachement des monnaies des états indépendants de cette zone au franc français. Les deux francs CFA (comme le franc malien de 1968 à 1983) sont échangés à un cours absolument fixe avec le franc français (1 FCFA = 0,02 FF et 1 franc malien = 0,01 FF). Cette fixité absolue tient au fait que les Banques centrales des deux Unions et la Banque de France vendent et achètent le franc français contre les francs CFA à un prix administré, et que les francs CFA ne sont pas cotés sur les marchés des changes.

La conversion des francs CFA en devises s'opère essentiellement par l'intermédiaire d'opérations en francs sur le marché des changes de Paris. Il résulte du rattachement des francs CFA au franc français que leur valeur par rapport aux monnaies des Etats européens qui participent au système monétaire européen se trouve stabilisée à l'intérieur des marges de fluctuations du franc français de part et d'autre de son cours pivot, tandis qu'il sont en quelque sorte "en régime de flottement", vis-à-vis des autres devises (dollar, livre sterling, yen notamment).

Le rattachement des francs CFA au franc français n'exclut pas juridiquement que la parité de l'un ou l'autre de ces francs CFA puisse être modifiée. Cette éventualité est prévue dans les accords de coopération monétaire de 1972-1973 entre la France et les Etats des deux Unions monétaires africaines. Mais en fait la parité des francs CFA n'a pas été modifiée depuis 1948, de telle sorte que le régime de "fixité des changes" s'est traduit par une parfaite stabilité du taux de change nominal des francs CFA vis-

¹Ce point est surtout basé sur P. et S. Guillaumont, 1989 et sur certains points complétés par des travaux de séminaire de l'ENA sur la zone franc et le développement sous la dir. de P. Villeroy de Galhau et l'étude du NEI, 1989

à-vis du franc français.

La fixité des taux de change des francs CFA vis-à-vis du franc français s'accompagne de la convertibilité de ces trois monnaies. En principe la convertibilité du FCFA et la fixité du taux de change sont encore fermement défendus au Trésor Français parce qu'on a de fortes doutes quant aux possibilités positives d'un changement du taux d'échange. On estime qu'une dévaluation de la plupart des produits exportés est confronté à une faible élasticité des prix sur les marchés internationaux. Ceci n'est naturellement pas une position suffisante puisque le but d'une dévaluation n'est pas seulement d'augmenter leur parts du marché international qui, pour différents produits peut être problématique bien que cela dépende d'une analyse empirique pour chaque produit.

Le point essentiel des protagonistes d'une dévaluation est le changement relatif des prix internes en faveur du secteur concurrentiel (exportations et secteur de substitution à l'importation). La aussi le Trésor Français estime qu'il est plus important d'augmenter la productivité de ces secteurs et la meilleure maîtrise des coûts. Ce dernier aspect est même fortement compromis si la production des exportations est fortement dépendante d'intrants importés comme c'est le cas de beaucoup des exportations africaines.

Cependant une étude récente de l'Ecole nationale d'Administration de Paris sous la direction de Mr. Villeroy de Galhau (ENA, 1990) ouvre d'autres points de vue qui, certes, ne sont pas une position officielle française mais qui sont par beaucoup d'aspects remarquable. Leur point essentiel d'interrogation est la question de savoir si une union monétaire ne doit pas être, comme dans le cas de la CEE, un stade final et non un point de départ. Ils se posent la question parce que la diversité des pays des zones monétaires africaines ne s'est pas fondu dans une intégration économique importante et que par conséquent les différences de leurs PIB par tête n'ont pas connu de convergence croissante. Faut il dans ce cas pas commencer par harmoniser d'abord les politiques budgétaires, économiques et douanières pour aboutir à une Union Monétaire comme résultat de cette convergence des économies? Une telle position impliquerait pour les auteurs la possibilité de taux de change divergents selon les positions individuelles des membres, tout en maintenant la garantie de convertibilité avec le FF ou une monnaie européenne.

Ce point de vue révolutionnaire de la part d'une école prestigieuse française n'est cependant pas partagé ni par l'administration française, ni au Mali (propos recueillis auprès de la BCEAO et de la part de Mr. Touré, responsable pour la cellule FMI, BM au sein du ministère des Finances à Bamako). Cependant cette dernière personne estime que la pression pour dévaluer de la part du responsable pour les Affaires Africaines des Etats-Unis (Mr. Cohen) est très grande. Dans notre analyse ci-dessous on examinera cette question de nécessité de dévaluation ou de surévaluation supposée et qui est aussi très soutenu p.e. par le NEI et d'autres instances dans le cas du Mali. Pour

alimenter ce débat continuons d'abord avec les caractéristiques de la zone franc.

Le principe de la liberté des changes à l'intérieur de la zone franc a subi progressivement quelques aménagements. Les sorties de billets libellés en francs CFA hors d'un pays africain de la zone franc sont soumis à déclaration ou même parfois limitées. Les transferts en monnaie scripturale sont soumis à une commission plus élevée lorsqu'ils sont opérés d'un pays africain vers la France qu'en sens inverse. Ainsi encore les recettes d'exportation provenant de ventes à l'extérieur comme à l'intérieur de la zone franc doivent être domiciliées dans une banque du pays exportateur, et non dans n'importe quelle banque de la zone franc. Enfin les autorités monétaires des deux Unions contrôlent la position extérieure des banques qui ne peuvent détenir des devises en dehors de l'Union (y compris dans une banque française) pour une somme supérieure à leurs besoins de trésorerie. Le point important est que ces divers aménagements (à l'exception du dernier) ne constituent pas de véritables entorses à la liberté des changes à l'intérieur de la zone franc, puisqu'ils n'empêchent pas les transferts de fonds comme contrepartie d'opérations courantes ou d'opérations en capital. Ces derniers sont du ressort du Ministère des Finances de chaque état de la zone franc.

La convertibilité des francs CFA (et du franc malien) en francs français à taux fixe n'a pu être maintenue que grâce aux deux autres particularités de la zone franc : la mise en commun des réserves et l'harmonisation de la politique monétaire.

Le premier moyen de garantir la convertibilité à taux fixe des monnaies africaines de la zone franc est la gestion centralisée des réserves. La Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) sont tenues de déposer au moins 65 % de leurs réserves en devises dans un compte d'opérations ouvert à ces banques par le Trésor public français. Le principe sur lequel repose le fonctionnement de la zone franc, est que ces comptes peuvent devenir débiteurs sans qu'une limite soit fixée à ce débit. Comme le laisse voir le tableau 1, le compte d'opérations de la BCEAO a effectivement été débiteur de 1980 jusqu'à ce jour bien que la position débitrice à sous l'effet conjoint des contraintes monétaires et d'ajustement, été fortement réduite. Le compte d'opérations de la Banque centrale du Mali a été débiteur en permanence de 1968 à 1987. Comme on l'a expliqué ci-dessus, l'effort d'assainissement plus poussé des PMA dans l'UMOA financent en quelque sorte les pays plus forts dans cette zone qui sont plus réticents à mettre en oeuvre l'ajustement nécessaire comme la Côte d'Ivoire et le Cameroun. Cela explique la position légèrement débitrice de la BCEAO auprès du Trésor Français.

La possibilité pour les Banques centrales d'obtenir un crédit automatique en devises ne constitue qu'une solution à court terme au déficit de balance des paiements des pays africains de la zone franc. L'équilibre à moyen terme de ces balances est attendu de

la politique monétaire. En effet si la position débitrice du compte d'opération persiste différentes mesures de "ratissage" prévoient la possibilité d'utiliser des tirages du FMI ou de demander cession au profit de la banque centrale des disponibilités externes en FF ou en devises détenues par les organismes publics ou privés. C'est dans ces cas que la discipline de la zone franc est renforcé par le contrôle et les conditions par le FMI.

Le contrôle de l'émission monétaire dans les deux Unions repose donc sur des instruments quantitatifs: limitation des concours des Banques centrales aux Trésors publics et aux banques, accompagnée, en cas de besoin, d'un encadrement direct des crédits à l'économie.

Dans les deux Unions les concours des banques centrales aux Trésors publics sont statutairement limités à 20 % des recettes fiscales de l'exercice écoulé. Cette disposition est devenue progressivement contraignante dans la plupart des pays. Elle constitue un élément essentiel du dispositif de la zone franc; par ses implications à la fois pour la politique monétaire et pour la politique budgétaire, elle exerce sur les gouvernements une contrainte analogue à celle qui consiste ailleurs à équilibrer la balance des paiements.

Les instruments d'action sur les crédits à l'économie diffèrent dans les deux Unions depuis la réforme de la politique monétaire de la BCEAO intervenue en 1975.

Dans l'UMOA, le contrôle quantitatif de l'émission monétaire repose sur une limitation globale des concours de la Banque centrale définie pour chaque état; une fois précisée la part de ce concours qui reviendra au Trésor public (dans la limite des 20 % des recettes fiscales précédemment définie) le reste ne donne aucune assurance de refinancement. Ce dispositif n'a pas été appliqué de manière très contraignante dans les premières années de sa mise en oeuvre, les directives centrales n'étant pas toujours respectées au niveau des états, mais le contrôle a été progressivement renforcé. De plus, dans cette zone aussi le contrôle de la liquidité bancaire a été complété au cours des dernières années par un encadrement direct du crédit.

Le contrôle quantitatif du crédit joue également dans les deux Unions un rôle sélectif en faveur de certains secteurs prioritaires ou de certaines entreprises (nationales). Cette action s'exerce par des autorisations préalables de crédit et coefficients sectoriels d'emplois des banques dans l'UMOA.

Au cours des vingt-cinq dernières années, les autorités monétaires se sont efforcées, de concilier deux objectifs. Le premier est de limiter la création monétaire à un montant compatible à moyen terme avec l'équilibre extérieur de chaque Union. La défense de la parité des francs français et la solidarité financière des états de la zone franc qui s'exprime dans la mise en commun de leurs réserves en devises exigent effectivement une discipline monétaire collective. La présence

de représentants de la France aux Conseils d'administration des Banques centrales atteste l'importance de ce premier objectif. Toutefois les structures de direction des Banques, qui comportent deux niveaux de compétences, l'un international, l'autre national, organisent une certaine décentralisation dans la gestion monétaire et autorisent une croissance différente des crédits dans les différents Etats d'une même union: ainsi le deuxième objectif de la politique monétaire est d'adapter la croissance des crédits à la situation économique particulière de chaque pays. Si le premier objectif, la discipline monétaire collective, semble l'avoir emporté au début des années soixante dans la période de rodage des Unions monétaires, c'est le deuxième objectif (la décentralisation des décisions) qui devient le plus important à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix lorsque la situation extérieure des pays de la zone franc apparaît relativement favorable; le premier objectif redevient prioritaire à la fin de la décennie avec la dégradation de la situation extérieure, notamment dans l'UMOA.

En bref la pérennité du système des changes des pays africains de la zone franc, caractérisé par une fixité absolue des taux de change de leur monnaie vis-à-vis du franc français, et la convertibilité de ces monnaies, est assurée grâce au mécanisme du compte d'opérations et à une politique monétaire harmonisée au sein de chaque Union en fonction de la situation extérieure. Ce système apparaît spécifique dans l'ensemble constitué par les pays en voie de développement.

(B) Le problème de la stabilité des taux de change

La plus ou moins grande stabilité de taux de change qui résulte du système de taux de change adopté par un pays est un critère important à considérer lorsqu'on veut apprécier les conséquences économiques du choix opéré par ce pays. L'instabilité des taux de change, qui caractérise depuis 1973 le système international de flottement des grandes monnaies, exerce très vraisemblablement des effets néfastes sur les économies qui la subissent. L'instabilité relative des taux de change des pays en développement au cours de la dernière décennie est sans doute l'un des facteurs d'explication de leurs performances.

On peut distinguer deux types de variations des cours de change des monnaies: celles qui sont quotidiennes et celles qui s'étalent entre environ trois mois à trois ans que l'on peut appeler les fluctuations conjoncturelles du taux de change. La première catégorie de fluctuations crée une incertitude sur les gains tirés des échanges internationaux particulièrement gênante dans les pays en voie de développement où les entreprises n'ont pas toujours la possibilité de se couvrir sur un marché des changes à terme ou de facturer leurs échanges avec l'étranger dans leur propre monnaie. Cependant les plus graves conséquences économiques résultent dans doute des fluctuations conjoncturelles des taux de change. On constate en effet que les fluctuations conjoncturelles des cours des changes des monnaies ne reflètent pas l'évolution des prix relatifs dans les différents pays. Ainsi la variabilité des taux de change

nominaux s'accompagne d'une instabilité des taux de change réels (c'est-à-dire déflatés par les rapports des indices de prix à l'étranger et dans le pays). A la variation des cours réels du change correspond une variation de la structure interne des prix dans les pays qui la subissent. En effet le prix des facteurs de production et des biens qui font l'objet du commerce international dépend du prix de ces mêmes biens à l'étranger et de l'évolution des cours de change alors que le prix de facteurs de production et des biens dont l'usage est limité au pays en est indépendant. L'instabilité des prix relatifs qui découle de l'instabilité des taux de change réels crée une grande incertitude sur la rentabilité des productions et des investissements dans les différents secteurs de l'économie; elle ralentit l'activité économique et contribue aux déséquilibres des balances commerciales.

(C) Les mérites et les points faibles de l'appartenance à la zone franc: un bilan succinct

Les études de P. et S. Guillaumont (1984 et 1989) ont d'une manière convaincante établi un bilan des stratégies de développement des pays appartenant à la zone franc en comparaison avec des PVD hors zone franc et particulièrement avec les pays d'ASS.

A l'actif des pays de la zone franc on peut remarquer que:

- Le taux de change réel a été beaucoup plus stable que dans les autres pays de l'ASS
- Le taux de surévaluation n'a en moyenne pas dépassé les 20%, une exception à la règle jusqu'en 1986 a été le Mali, qui est un cas particulier sur lequel on reviendra ci-après.
- Le taux d'inflation a été significativement inférieur aux autres pays de l'ASS
- Les chocs exogènes (crise des prix de pétrole, etc) ont été adoucis et postposés dans le temps
- Les taux de croissance du PIB étaient jusqu'en 1987 légèrement plus élevés que dans l'ensemble des pays de l'ASS
- L'ouverture vers l'extérieur a été plus prononcée et les déséquilibres de la balance externe moins aigus
- On constate une absence de marchés parallèles de devises et des coûts de transactions peu élevés de par la convertibilité avec les monnaies fortes.

Par contre comme on l'a déjà mentionné ci-dessus si on a pu résister plus longtemps à la crise que dans les autres pays de l'ASS elle n'a pas résisté aux failles sous-jacentes communes à beaucoup de pays de l'ASS. Les taux de croissance rejoignent les bas niveaux des autres pays à partir des années mi-80.

Un autre aspect qui n'a pas donné ce qu'on pouvait espérer est la faible intégration des économies de la zone franc. Avec en moyenne seulement 6% de commerce intra zone on ne peut pas parler d'un succès. Certes, il se peut que la facilité d'avoir une monnaie convertible et utilisable sans frais de transactions, ait stimulé fortement le commerce intra-zone non déclaré. Faute de recherches comparatives fiables on ne peut cependant pas faire des estimations.

Un autre désavantage des états de la zone franc est qu'ils sont confrontés à des pays voisins comme le Nigéria, la Mauritanie et autres qui eux ont utilisé l'arme de la dévaluation. Le prix relativement élevé du FCFA en comparaison avec les monnaies des pays voisins peut constituer une sorte de compétition déloyale si les taux de dévaluation sont plus haut que nécessaire. Ces pays recherchent des devises fortes comme le FCFA en inondant légalement ou illégalement les marchés de la zone franc (voir p.e. l'électro-marchandises en provenance du Nigéria qui approvisionnent le marché informel de Bamako). Ces tendances renforcent l'acuité du problème de la monnaie nationale et favorisent une fuite de liquidités. Enfin l'assainissement des économies de la zone franc a moins de marge de manoeuvre que les pays hors-zone franc. C'est avec ce problème spécifique à la zone franc que nous concluons nos considérations d'ordre générales avant de l'appliquer à la situation du Mali.

(D) Les contraintes de l'ajustement structurel dans le cadre de la zone franc et les conséquences pour les DSA

Comme on a expliqué plus haut l'ajustement conventionnel est essentiellement composé de deux instruments d'économie politique, à savoir le changement du taux de change (expenditure switching) et la maîtrise des dépenses (expenditure reducing). L'ajustement structurel consiste alors de concilier cette nécessité de maîtrise de la demande globale tout en permettant que la capacité de production et donc la croissance à long terme ne soit compromise.

Le volet de dévaluation était la composante de l'ajustement qui avait comme but de stimuler le secteur concurrentiel (traded sector) et de pénaliser en quelque sorte le secteur abrité (non-traded sector). Si ces exportations sont produites par des familles paysannes comme dans le cas du Mali où 85 % des ménages de la zone contrôlée et encadrée par la CMDT (c.à.d. 30% du total des ménages Maliens) produisent le coton graine et où le prix des exportations est réglé en dollars E.U., une dévaluation du FCFA pourra en principe rémunérer mieux ces producteurs. L'autre aspect bénéfique d'une dévaluation qui consiste en l'amélioration de la balance courante en augmentant le volume des exportations et en freinant les importations est peu probable en ce qui concerne l'augmentation du volume des exportations pour des raisons écologiques et de capacité d'égrenage du coton. Comme on va le voir ci-après il conviendrait de bien nuancer et de peser tous les arguments avant d'arriver à une conclusion pareille. Les désavantages d'une dévaluation sont bien connus, c'est l'augmentation des prix à l'importation qui peuvent cependant

stimuler les produits de substitution à l'importation comme le riz dans le cas du Mali. Une inflation importée est la conséquence d'une dévaluation.

Puisque les états de l'UMOA ont préférés les avantages de la stabilité du taux de change, la convertibilité de la monnaie et l'appartenance à la zone franc avec cette disciplinarisation de la masse monétaire si exemplaire en Afrique, ils ont dû choisir le chemin le plus dur pour assainir leurs économies c.à.d. la maîtrise et la restriction de la demande globale. La double discipline de la restriction de la masse monétaire et des dépenses de l'état par le biais des règles de jeu de la double appartenance à l'UMOA et comme membre du FMI a cependant pu être adouci par le flux net de transferts publics et emprunts de la part des organismes internationaux et bilatéraux. La restriction de la masse monétaire, l'encadrement du crédit, et le quasi-gel des dépenses courantes de l'état comme ça a été le cas au Mali a des conséquences particulières pour les DSA:

- Les augmentations de salaires et l'embauche dans la fonction publique sont mis sous pression. Au Mali les quelques 50000 fonctionnaires qui représentent 1,25 % de la population active (calculé à partir de WDR 91) sont un premier groupe restreint mais important pour le fonctionnement d'un pays. Il faut trouver un équilibre entre la nécessité d'austérité et de contrôle de la masse salariale, mais ne pas trop tirer sur la corde afin d'éviter que ces fonctionnaires n'aillent pas chercher leur revenu hors de leur travail officiel comme c'est le cas dans certains pays africains. Cette attitude n'est certes pas généralisée au Mali et on trouve une administration avec différentes personnes compétentes mais dans les discussions sur l'ajustement structurel il faut un dialogue ouvert au cours duquel on cherche un équilibre entre la volonté de ne pas trop favoriser une classe déjà relativement à l'abri des besoins et la nécessité d'une administration performante. Pour cela les rémunérations dans les entreprises mixtes, privées, dans les ONG et organismes internationaux doivent être aussi prises en compte parce qu'en matière de rémunérations ce n'est pas seulement le niveau absolu qui joue mais les différences relatives, surtout si la sanction du marché ne peut pas décider de la hauteur de la rémunération. Si les entreprises privées fonctionnent dans un cadre compétitif, il faut laisser leurs rémunérations hors de la comparaison.

- Une autre caractéristique de l'ajustement particulier dans le cadre de l'appartenance à la zone franc sur les DSA est que la restriction des dépenses gouvernementales ne touchent pas seulement les fonctionnaires mais aussi les services de l'état qui ont un rôle social et de préservation de la qualité de vie prééminent, ce sont les secteurs de l'éducation et de la santé. Dans ces deux domaines on a établi au Mali deux PAS sous l'égide de la BM (le PASSED, éducation, et le PASS, santé). Le PASSED a, après les événements de Mars 91, été le sujet de divergence de vue entre le gouvernement transitoire et la BM. Celui-ci sous l'influence des jeunes intellectuels, qui avaient joués un grand rôle dans le renversement du régime autocratique de Moussa

Traoré, revendiquait plus de moyens financiers pour les niveaux secondaires et supérieurs de l'enseignement, tandis que la BM voulait surtout stimuler les niveaux d'enseignement de base. On reviendra sur un de ces rares divergences entre le gouvernement Malien et les Institutions Financières Internationales (FMI et BM) concernant la nécessité de l'ajustement structurel. Comme l'a démontré T.Killick (1991) cette interiorisation de la nécessité de l'ajustement structurel par le pays même est la condition préalable au succès des PAS.

- Le troisième problème posé par le choix particulier d'appartenance à la zone franc dans le contexte d'ajustement structurel sont les secteurs concurrentiels. Dans le cas du Mali il s'agit des producteurs de coton, de bétail et de productions de substitution comme le riz. Pour le coton seulement cette couche de la population est estimée à 30 % des ménages Maliens. Si cette filière coton a pu maintenir ses performances de production c'est grâce à une extraordinaire maîtrise des coûts. En d'autres termes le Mali n'a pas choisi le chemin le plus facile pour ajuster. En ce qui concerne la production de riz, le subventionnement massif de ce secteur et la concurrence un peu déloyale envers les producteurs traditionnels de riz pluvial est moins facile à démêler. En tout cas comme on verra plus tard le PRMC tout en introduisant des décortiqueuses de riz au niveau local a brisé l'oligopole de l'office de Niger et les usines de décortiquage privées et a introduit plus de concurrence et réduit les marges de commercialisation et d'usinage. Ici de nouveau on peut voir que l'absence de dévaluation peut mener à une recherche de plus d'efficacité. De nouveau ce n'est pas le chemin le plus facile d'ajustement.

- Enfin la dernière caractéristique propre de l'ajustement dans le cadre de la zone franc est la priorité absolue de contrôle de la masse monétaire et de maîtrise d'inflation qui, comme on va le voir ci-après, a été si strictement suivi dans le cas du Mali à partir de la réintégration dans l'UMOA. On sait le débat entre économistes dont une école préconise une inflation modérée pour stimuler la demande globale. De nouveau notre position ici pour des pays comme le Mali serait nuancé. D'une part le problème primordial de PMA n'est pas prioritairement le manque de pouvoir d'achat mais la capacité d'offre. Cependant l'austérité suivie dans le cadre de l'ajustement structurel, le niveau très bas du revenu par tête, et la discipline monétaire garantie par l'appartenance à la zone franc justifie des transferts d'aide publique hors projet importants sans trop de conditionalité si ce n'est au niveau sectoriel. Cette thèse provisoire va maintenant être élaborée et nuancée à partir des considérations développées ci-dessus et l'analyse plus systématique de l'évolution de la politique macro-économique du Mali.

1.2. L'APPLICATION DE LA THEORIE SUR L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE MACRO-ECONOMIQUE AU MALI DANS LES ANNEES 80

1.2.1. L'évolution macro-économique au Mali dans la décennie de l'ajustement structurel et la réintégration dans l'UNOA (1984)

(A) Equilibre interne: production, prix, emploi et budget de l'état

Production

En ce qui concerne l'équilibre interne pendant la décennie 80, il convient de regarder l'évolution de la production, l'évolution de l'inflation et de l'emploi et si possible les comparer à l'évolution générale dans les pays de l'ASS pour pouvoir en conclure les performances relatives du Mali.

Dans le tableau 2. bien que pas toutes les données pour toutes les années ne soient pas disponibles on peut en déduire les tendances suivantes:

TABLEAU 2: Produit Interieur Brut en mrd de FCAF et la croissance nominale et réelle du PIB (1980 - 1990).

	PIB (Mrd FCAF courantes)	Croissance (%)		Indices de Prix	
		Nominale	Réelle	Deflateur PIB	Consommation
1980	300,5		--	--	--
1981	370,8	23,3	--	--	--
1982	403,6	8,8	6,3	2,5	2,2
1983	411,3	1,9	-5,4	7,3	9,8
1984	463,5	12,7	0,7	12,0	12,4
1985	475,4	2,6	-0,8	3,4	7,8
1986	528,2	11,1	14,8	-3,7	-3,9
1987	570,7	8,0	2,0	6,0	-14,2
1988	612,2	7,9	3,7	4,2	13,1
1989	649,9	7,4	7,5	-0,1	-0,1
1990	683,3	3,3	2,4	0,9	--
1991	691,4	1,2	-0,2	1,4	
moenne 1980-1991		6.7%	3.0%	3.7%	

Sources: Zone Franc. Pour données 1986-1990: rapport 1990; pour données 1983-1985: rapport 1987; pour données 1982: rapport 1986; pour données 1980-1981: calculs à base des rapports 1983-1984. Autres données calculées à partir de Douane du Mali, DASI et rapports BCEAO. La croissance réelle est moins élevée que dans le MPR qui trouve un taux moyen réelle croissance de 3,8%, cependant comme les deux dernières années ont été moins favorable et que certaines données sont des données révisés cela explique un taux différent.

Si les données statistiques sont fiables on peut constater une

croissance réelle de 3% sur toute cette période. Avec une croissance de 2,5% de la population (WDR, 1991) durant cette période le Mali a connu une croissance réelle positive par tête de 0,5 % . Il faut cependant constater une forte fluctuation annuelle très forte. Un calcul fait par Sudrie (Hugon, 1989) explique la moitié de la variation de la production par les circonstances climatiques. Une bonne année de pluie dans ce pays Sahélien fait une grande différence. Cela ne veut pas dire que la politique économique, les institutions et l'application de la population ne sont pour rien dans l'explication. On peut notamment voir que la période d'après la réintégration dans l'UMOA donne après une année difficile des résultats en moyenne meilleures.

Une comparaison avec les autres pays d'ASS dans le tableau 3 montre que comparativement la performance du Mali a été favorable.

TABEAU 3: Croissance annuelle moyenne en % du PIB et par capita (y) (1980-1990)

	Y%	y%
Mali	3,0	0,5
Afrique Subsaharienne	2,1	-0,9

Sources: Les données de World Development Report 1991 ont été adapté pour le Mali pour lequel on trouve un taux de croissance plus élevé que les sources nationales et celles de la BCEAO révisée. Voir l'explication des sources tableau 2.

Prix et inflation

En matière de prix et de contrôle de l'inflation le Mali peut être rangé dans les pays très performants. Surtout après la réintégration du Mali à l'UMOA en 1984, qui après une décennie de dérapage en matière de prix et de sa balance extérieure a choisi, non sans une certaine pression de la France et d'autres pays de l'UMOA, de retourner à l'orthodoxie monétaire. Cela avec succès comme le laisse voir le tableau 4.

TABEAU 4: Augmentation annuelle des prix à la consommation (1980-1989)

	Pc%
MALI	3,6
U.M.O.A.	4,5
AFRIQUE SUBSAHARIENNE	19,0
FRANCE	6,5

Source: World Development Report 1991

Bien que pas mal de problèmes se posent autour des séries statistiques nous formulerons nos remarques à partir des sources qui nous semblent les plus cohérentes. Les performances en matière de prix et maîtrise de l'inflation qui sont, comme on peut le constater à partir du tableau 2 surtout réalisé dans la période d'après la réintégration à L'UMOA, sont tout à fait remarquables et expliqueront en partie la baisse spectaculaire de la surévaluation mesurée par le taux de change effectif réel (TCER) dans les dernières années. On y reviendra mais on peut dès maintenant constater que les niveaux des prix relatifs entre le Mali et des partenaires commerciaux importants a pu évoluer en faveur du Mali. Que cette performance a eu un coût en termes sociaux et peut être en termes économiques est évident. L'effet combiné de retour à l'orthodoxie monétaire en réintégrant l'UMOA sans pouvoir dévaluer et la conditionnalité imposée par l'ajustement sous l'égide du FMI et la BM qui commence dans la même période a mis tout le poids sur la maîtrise et restriction de la demande (expenditure reducing). Seul l'apport financier massif des bailleurs de fonds internationaux, comme on va le voir, a pu atténuer les coûts sociaux et économiques.

Emploi et revenus

L'avant dernier élément de l'équilibre interne consiste dans l'évolution du chômage et de l'emploi. Si en matière de production et de prix on se trouvait sur un terrain parfois glissant, les données d'emploi et de chômage sont plutôt un désert. Certes l'emploi formel est connu mais ne représente pas 5% de la population. Toutes les autres données sur l'emploi et les revenus ne sont que très partiellement connues. Puisque les données sur l'emploi et les revenus forment la base de la discussion sur les Dimensions Sociales de l'Ajustement (DSA) on traitera de ce point lors de la discussion sur les DSA à la fin de la première partie.

Evolution du budget de l'état

A partir de 1986 le FMI a élaboré ensemble avec le ministère de l'économie et des finances un nouveau plan comptable pour cerner mieux le rôle global de l'état dans l'économie Malienne parce que l'ancien plan comptable n'était pas transparent puisque les budgets annexes et les fonds spéciaux étaient hors du tableau. On n'avait non plus une idée exacte des dons de toutes sortes qui parfois n'entraient pas dans le plan comptable habituel. Avec l'institution d'un tableau d'opérations financières consolidées de l'état abrégé TOFE, qu'on reprend ici pour toutes les années disponibles (tableau 5), le suivi des obligations dans le cadre de performances requises pour avoir accès aux tirages de crédits sur le FMI, devient possible.

Un premier constat qu'on peut tirer du tableau 5 est que l'état malien est fort tributaire de l'aide internationale pour ces recettes. Si les dons constituent 37% des recettes totales de l'état en 1986, ils montent à 60% en 1991 et tournent chaque année autour de 50%. Une deuxième remarque concerne l'estimation pour 1992 des recettes propres qui sont programmées à 106,8 mrd.

de FCFA. On voit difficilement, vu les recettes antérieures comment dans cette période difficile de transition ces recettes pourraient être réalisées. En outre côté dépenses, la masse salariale est invariable. Il est peu probable que l'on puisse répondre à cette exigence posée par le Fonds et la Banque Mondiale. Est-ce qu'un état peut fonctionner convenablement si les fonctionnaires ont depuis 1984 vu leurs salaires, en termes réels, stagner? Cela est surtout problématique quand on voit payer des salaires trois fois plus élevés pour le même niveau de formation dans le secteur d'organisations para-étatiques et même jusqu'à six fois plus hauts dans certaines organisations internationales. Est-ce que les bons éléments dans l'état ne vont pas être pénalisés et ne vont ils pas essayer de trouver hors de leurs fonctions officielle à compenser les salaires relativement bas? Certes on se trouve loin des situations à la Zaïroise mais jusqu'où peut on tirer sur la corde?

La masse salariale constituait 24% du total des dépenses en 1986, montait à 31% en 1988 et redescendait à 22% les années suivantes. Quand on voit que les dons se chiffrent à 50% du total des recettes et qu'ils sont plus importants que la masse salariale de tous les fonctionnaires, ne pourrait-on pas poser des questions sur l'allocation optimale de certains flux d'aide qui se font des niches recherchées par des fonctionnaires nationaux et internationaux mais qui peuvent être contraproductifs au niveau national? Pour éviter cette contreproductivité de l'aide il est nécessaire que les bailleurs de fonds coordonneraient leurs efforts globaux. Maintenant que les efforts financiers sont globalisés comptablement dans les TOFE, le moment est peut-être venu d'évaluer et de donner un contenu et une direction plus efficace aux flux d'aide totales. Cela éviterait des doublages ou concurrence entre bailleurs. Comme on va expliquer dans notre deuxième partie cela renforcera aussi le poids des bailleurs de fonds bilatéraux vis-à-vis des IFS qui eux ont moins de connaissance du terrain et moins de fonds propres. Dans ce contexte de coordination des questions qui sont maintenant le seul domaine des IFS, comme la question de la masse salariale et la contreproductivité des approches séparées des bailleurs de fonds, pourraient être discutées.

Enfin l'écart de financement du budget a, comme on le peut constater dans les dernières lignes du TOFE (tableau 5), constamment baissé en % du PIB. En 1991 cependant l'écart de financement est remonté à -3,1% du PIB. Cela est dû notamment aux dépenses non prévus causées par les événements de mars 1991. En outre si on prend le déficit à financer hors dons on voit de nouveau combien le Mali dépend pour son financement de l'extérieur en % du PIB le déficit ne descend pas en dessous des 10% du PIB durant toutes les années.

TABLEAU 5 : TABLEAU D'OPERATIONS CONSOLIDEES DE L'ETAT, 1986-92 (en milliards de F CFA)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1991	1992
	Réel.	Réel.	Réel.	Réel.	Réel.	Prog. fin.	Est.	prog.
TOTAL RECETTES ET DONCS	120.2	120.4	119.5	143.0	155.7	151.9	163.2	163.9
Total recettes	94.4	89.2	85.6	109.6	116.1	104.8	107.0	115.9
Recettes budgétaires	68.4	61.2	55.8	75.3	75.0	94.0	94.8	106.8
* Recettes fiscales	62.8	56.7	50.1	64.3	65.9	...	81.0	91.6
* Recettes non fiscales	5.6	4.5	5.6	10.7	9.1	...	13.8	15.2
* Autres recettes	0.0	0.0	0.1	0.3	...	...	...	...
Recettes fonds spéciaux et budgets annexes	26.0	28.0	29.8	34.3	41.1	10.8	12.3	9.1
Dons	25.8	31.2	33.9	33.4	39.6	47.1	56.2	48.0
* Projets	...	24.6	27.6	24.3	28.8	27.2	33.3	31.1
* PASEP	...	0.0	0.2	1.3	...	0.6	0.3	0.3
* Aides budgétaires	...	6.6	6.1	7.8	10.8	19.3	22.6	16.6
TOTAL DEPENSES (base engagement)	160.4	150.6	146.3	173.5	168.8	197.9	184.9	183.7
Dépenses budgétaires	130.1	123.0	119.4	144.3	136.0	179.0	168.5	169.9
* Dépenses courantes	62.7	63.0	61.0	67.6	66.5	81.9	80.2	85.4
- Personnel	38.4	39.4	37.8	39.5	38.2	41.0	41.0	41.0
- Matériel	10.1	10.5	6.3	5.8	7.4	5.7	5.7	7.7
- Bourses dont: matériel	3.0	3.0	3.4	3.2	3.2	4.5	4.2	4.5
- Communication-énergie	...	1.9	1.6	3.9	3.8	4.2	4.2	4.4
- Déplacements	...	4.8	7.6	8.3	8.2	6.0	6.0	5.7
- Intérêts dus:								
* FMI								
* BCEAO (avance statut)								
* CAA								
- Autres dépenses	11.2	3.4	4.3	7.9	5.7	8.7	8.7	9.5
* Dép. de dév. et PASEP	67.4	60.0	58.4	76.7	69.5	97.1	88.3	84.5
- Dép. de développement	67.4	60.0	55.2	61.0	61.9	74.0	70.5	72.7
* Financement extérieur	64.4	55.6	51.7	57.0	57.5	68.0	64.5	63.7
Emprunts	41.9	31.0	24.1	32.7	28.7	40.8	31.2	32.6
Dons	22.5	24.6	27.6	24.3	28.8	27.2	33.3	31.1
* Financement intérieur	3.0	4.4	3.5	4.0	4.4	6.0	6.0	9.0
- PASEP et entreprises publiques			3.2	1.6	7.6	16.5	12.7	6.4
- BDM			0.0	14.1	2.5	...	...	...
- Programme de départ volontaire								
Dépenses fonds spéciaux et budg. annexes	21.6	20.2	24.7	26.5	29.1	8.9	8.4	9.8
- dont intérêts dus :	8.0	7.9	10.0	12.1	10.9	...	...	...
Dépenses extrabudgétaires	8.7	7.4	2.2	2.7	3.7	10.0	8.0	4.0
Dépenses de reconstruction								
EXCEDENT / DEFICIT (base engagement)	-40.2	-30.2	-26.8	-30.5	-13.1	-46.0	-21.7	-19.8
EXCEDENT / DEFICIT (dons exclus)	-66.0	-61.4	-60.7	-63.9	-52.7	-93.1	-77.9	-67.8

TABLEAU 5 (continuation)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1991	1992
	Réel.	Réel.	Réel.	Réel.	Réel.	Prog. fid.	Est.	prog.
Variation des arriérés :	-1.8	6.1	-28.7	-31.6	-3.7	-0.4	0.7	-3.4
Intérieurs	-1.0	2.0	-9.2	-15.6	-3.7	-0.4	-0.4	-2.3
* Réduction	-13.0	-5.7	-11.4	-15.6	-3.7	-0.4	-0.4	-2.3
* Accumulation	12.0	7.7	2.2	0.0	...	0.0	...	...
Extérieurs	-0.8	4.1	-19.5	-16.0	-3.7	-0.4	-0.4	-2.3
* Réduction	-2.9	-5.1	-19.5	-16.0	-3.7	-0.4	-0.4	-2.3
* accumulation	2.1	9.2	0.0	0.0	...	0.0	...	...
Ajustements base caisse :	-1.9	0.6	6.6	-1.5	-1.1	-3.3	-4.7	...
EXCEDENT/DEFICIT (base caisse)	-43.9	-23.5	-48.9	-63.6	-17.9	-49.9	-25.7	23.2
FINANCEMENT	43.9	23.5	48.9	63.6	17.9	45.0	***	18.3
Financements extérieurs (nets)	42.4	28.6	57.2	75.3	35.2	49.4	40.4	32.5
* Emprunts	47.4	33.1	43.1	64.3	41.6	57.9	49.3	42.5
- PASEP			10.6	14.8	2.8	6.1	7.0	0.0
- BDM			0.0	8.6	...	...	...	...
- Projets			24.1	32.7	28.7	40.8	31.2	32.6
- aides budgétaires	5.5	2.1	8.4	8.2	10.1	11.0	11.1	9.8
* Amortissement	-10.0	-8.8	-11.1	-12.2	-10.2	-10.3	-9.6	-12.9
* Allègement de la dette obtenu	0.0	4.3	22.9	23.2	3.8	1.8	0.7	2.9
- Club de Paris				7.8	1.4	...	...	...
- hors Club de Paris				2.7	2.4	...	0.7	0.7
- arriérés hors Club de Paris				12.7	...	...	...	...
* Allègement de la dette en négociation	5.0	0.0	2.3	0.0	...	...	...	...
Financements intérieurs	1.5	-5.1	-8.3	-11.7	-17.3	-4.4	-14.7	-14.1
* Système bancaire	6.0	-5.1	-8.3	-11.7	-19.9	-11.5	-11.3	-11.7
- Position Nettes du Gouvernement	6.0	-3.6	-10.4	-10.2	-15.3	-6.9	-6.7	-6.7
* Avance statutaire			7.5	-4.3	-10.0	...	3.4	...
* FMI rachats			-2.2	-7.9	-5.6	-2.9	-2.7	-1.8
* FMI achats				2.1	7.7	...	...	7.9
* autres dépôts			-15.7	-0.1	-7.4	-4.0	-7.4	...
- Autres financements monétaires	0.0	0.0	-4.6	-4.6	-4.6	-4.6	-4.6	-5.0
* Autres financements intérieurs	-4.5	-1.5	6.7	3.1	2.6	7.1	-3.4	-2.4
ECART DE FINANCEMENT	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.9	-0.0	-4.2
PIB courant	528.2	568.8	578.2	640.7	683.4	693.7	691.4	742.9
déficit/PIB	-7.6	-5.3%	-4.6%	-4.8%	-1.9%	-6.6%	-3.1%	-2.7%
Déficit (hors dons)/PIB	-12.5%	-10.8%	-10.3%	-10.0%	-7.7%	-13.4%	-11.3%	-9.1%

Sources : Ministère de l'Economie et des Finances - Ministère du Budget en relation avec les services du F.M.I.

(B) L'équilibre externe

Une première approche de l'équilibre externe est de regarder la balance courante dans ces différentes composantes et en prix courants. Du tableau 6 on peut déduire certaines tendances

TABLEAU 6: Balance courante du Mali, 1980-1990 en mrd de FCFA

			Balance Comm.	services	transf. partic.	transf. offic.	Balance courante
1980	43,3	-65,1	-21,9	-36,1	8,6	22,0	-27,4
1981	41,9	-73,1	-31,2	-42,2	8,8	25,7	-38,9
1982	47,9	-76,4	-28,6	-46,8	8,2	29,3	-37,9
1983	63,6	-91,8	-28,2	-58,1	8,9	34,3	-43,1
1984	83,9	-112,6	-28,8	-66,2	9,1	55,9	-29,9
1985	79,1	-147,6	-68,5	-100,5	21,0	88,5	-59,5
1986	71,2	-117,4	-46,2	-90,1	16,1	64,3	-55,9
1987	76,9	-100,8	-23,9	-80,6	11,0	63,1	-30,4
1988	74,9	-107,0	-32,0	-84,6	13,5	75,9	-27,3
1989	85,9	-108,1	-22,2	-87,8	16,4	68,1	-25,5
1990	93,8	-117,7	-23,9	-92,3	17,2	73,5	-25,5

Source: 1979-1982: Balance of Payments Statistics yearbook 1988, p. 432; 1983-1990: Balance of Payments Statistics yearbook 1992, p. 426

Le solde de la balance commerciale reste négatif pendant toute la période. Cependant on voit que la détérioration de ce solde après un record négatif en 1985 et 1986 s'est redressé en partie et comme on va le montrer ci-après s'est nettement réduite en termes relatifs surtout sous l'influence conjointe de la réintégration à l'UMOA et des efforts d'ajustement structurel. Les services surtout constituent l'élément le plus négatif en termes de solde. Ce sont surtout les intérêts payés sur la dette extérieure qui influencent fortement ce résultat. Les différents rééchelonnements (club de Paris) et allègements de la dette dans le cadre des accords de Toronto et les promesses du président Mitterand à Dakar envers les PMA vont cependant dédramatiser cette situation préoccupante et vont influencer positivement les différents ratios de la dette et du service de la dette (voir tableaux ci-dessous). Ce qui compense le déficit de la balance commerciale et celle des services sont les transferts privés et publics.

Bien que les transferts publics des bailleurs de fonds constituent deux tiers au début des années 80 et montent à 80% de tous les transferts, il faut remarquer le rôle important (d'un tiers en 80, et de 20% en 1990) des transferts de fonds que des maliens émigrés envoient à leurs familles. Comme on a vu dans le cas d'un petit village dans la première région (Baniéré) ce sont

ces transferts privés qui permettent au villageois d'améliorer leurs performances de production et de revenus. Les familles qui ont des émigrés en France ou en Europe reçoivent le plus d'argent ce qui est l'élément décisif de l'amélioration des conditions de vie. Les familles dont certains membres travaillent dans d'autres pays d'Afrique ou à Bamako constituent un groupe intermédiaire et ceux qui n'ont pas de famille émigrés sont déficitaires en termes de consommation et s'appauvrissent.

Quand on compare les chiffres absolus du déficit de la balance commerciale aux performances globales du PIB on peut mieux évaluer l'effort fait par le Mali pour réduire son déséquilibre extérieur.

TABLEAU 7: Croissance annuelle moyenne en % du PIB, des exportations et des importations (1980-1989)

		Y%	XX	MX	XX - Y%	MX - Y%
Mali		3,0	5,6	4,6	2,6	1,6
Afrique rienne	Subsah-	2,1	-0,6	-5,9	-2,7	-8,0
France		2,1	3,3	2,9	1,2	0,8

Source: World Development Report 1991.

Ce tableau montre très clairement que l'accroissement des exportations sans dévaluation (!) augmente plus vite que le PIB et que la croissance des importations est moins importante que celle des exportations. En comparaison avec l'ASS le Mali présente une performance remarquable et comme bonne élève du FMI et de la BM accroît son ouverture vers l'extérieur sans pour autant combler le solde commercial. Mais en termes absolus et relatifs il y a un redressement surtout après les années 87 qui est tout à fait méritoire. De nouveau trois facteurs expliquent cette amélioration. La disciplinarisation monétaire de réintégration à l'UMOA, les PAS et l'intériorisation de la volonté d'assainissement par le gouvernement (qui était très visible durant le gouvernement transitoire après les événements de Mars de 1991).

L'équilibre ou le déséquilibre externe ne se lit pas seulement à partir de la balance courante, mais il faut également prendre en compte la balance de base qui comprend aussi la balance des capitaux. Bien que l'investissement privé étranger à durant les dernières années légèrement chuté (WDR, 1991) cela a été plus que compensé par les grands montants de prêts publics. L'effort de redressement de la balance commerciale les dernières années et le soutien continu de l'extérieur en dons et en prêts ont redressé le déséquilibre externe les dernières années de la décennie. On voit en effet dans le tableau ci-dessous que la balance de base a été en surplus durant les années 88, 89 et 90.

Selon des données provisoires cette évolution positive se maintient aussi en 1991. Bien que l'année 1992 s'annonce positivement en termes de production agricole, la chute des prix mondiaux de coton après les ventes massives de la part des nouveaux états de l'Est peuvent perturber le tableau positif.

TABLEAU 8: Soldes des balances de paiements en % du PIB
(1980 - 1990)

	Balance Commerciale /PIB	Balance Courante /PIB	Balance de base /PIB
1980	-5,9%	-7,4%	-1,1%
1981	-8,2%	-10,2%	-3,4%
1982	-6,9%	-9,2%	-3,2%
1983	-6,7%	-10,2%	-2,4%
1984	-6,2%	-6,4%	-0,5%
1985	-14,4%	-12,5%	-3,3%
1986	-8,7%	-10,6%	-2,3%
1987	-4,2%	-5,3%	-0,6%
1988	-5,2%	-4,5%	1,7%
1989	-3,4%	-3,9%	4,8%
1990	-3,5%	-3,7%	2,0%

Source: 1979-1982: Balance of Payments Statistics yearbook 1988, p. 432; 1983-1990: Balance of Payments Statistics yearbook 1992, p. 426

Cette évolution positive reflétée dans la balance de base se traduit naturellement par une amélioration des réserves internationales du Mali. Dans le tableau suivant notre hypothèse de début sur l'évolution du compte d'opération du Mali auprès de la BCEAO se confirme. Comme le laisse voir le tableau, le Mali améliore sensiblement sa position de réserves internationales les trois dernières années, reflet d'ensemble de l'effort entrepris par ce pays. Par contre un pays beaucoup plus riche comme la Côte d'Ivoire voit ces réserves internationales descendre à un niveau non pas seulement plus bas que les PMA dans l'UMOA mais même en termes absolus à un niveau inacceptable. Cela reflète deux choses. D'abord que la Côte d'Ivoire refuse de redresser leur déséquilibre interne et externe qui devient de plus en plus incontournable. En deuxième lieu que les pays pauvres de l'UMOA comme le Mali financent la Côte d'Ivoire dans la BCEAO. C'est ici que joue la solidarité entre les pays de l'UMOA. Bien que le Mali et les autres pays créditeurs dans l'UMOA reçoivent un taux d'intérêt de marché sur leurs position créditrices dans la BCEAO, il est évident que dans le sein de l'UMOA et de la zone franc, la Côte d'Ivoire va être mise sous pression pour assainir à son tour certains déséquilibres internes.

TABLEAU 9: Réserves internationales du BCEAO 1980-1986
(en mrd. de FCFA)

	MALI	BENIN	COTE d'I- VOIRE	NIGER	SENEGAL	TOGO	BURKINA FASO	U.M.O.A.
1980	3,02	1,65	4,12	27,22	1,65	16,77	20,35	76,80
1981	4,81	10,02	4,81	29,16	2,24	41,65	16,98	115,67
1982	5,44	1,45	0,73	9,80	3,63	55,14	9,80	85,98
1983	6,52	1,63	7,74	20,78	4,89	67,21	10,59	119,36
1984	12,09	1,34	2,24	40,31	1,79	92,71	8,96	159,45
1985	9,12	1,82	1,82	56,56	2,28	123,16	12,32	207,09
1986	7,72	1,22	6,50	62,97	3,25	110,51	22,75	214,92
1987	4,27	1,17	2,33	68,01	2,33	97,15	16,71	191,97
1988	10,81	1,20	3,20	68,85	3,20	68,85	20,81	176,92
1989	35,98	1,23	4,50	66,24	5,72	88,73	31,08	233,48
1990	49,50	16,99	1,11	57,62	2,96	91,61	27,33	247,12

Source: International Financial Statistics Yearbook 1991

(C) Problème de la dette extérieure

Le dernier élément de l'évolution du déséquilibre externe est la dette extérieure qui selon l'étude du NEI était inquiétante. De nouveau l'étude du NEI avait des données jusqu'en 1987 et comme on a pu constater à partir d'autres indices sur l'équilibre interne et externe, ce n'est qu'à partir des dernières années de la décennie écoulée qu'on voit très visiblement des améliorations dans la performance de l'économie. Cependant c'est certainement dans ce domaine qu'il reste une faiblesse certaine.

TABLEAU 10: Dette totale (EDT) en mrd. de FCFA et en % du PIB et service de la dette (TDS) en % du PIB (1980-1990).

	EDT	EDT/PIB	TDS/PIB
1980	154,9	43,44	0,95
1981	226,9	58,76	1,48
1982	288,8	70,16	1,36
1983	378,0	89,64	1,81
1984	543,6	117,28	2,92
1985	659,5	138,73	5,01
1986	608,1	115,13	4,06
1987	621,2	108,85	3,63
1988	607,3	99,20	3,84
1989	684,3	105,29	3,24
1990	662,4	97,23	2,60

Sources: TDS et EDT 1980-1982: World Debt Tables, Country tables 1989-1990, p. 238; TDS et EDT 1983-1990: World Debt Tables, Country tables 1991-1992 p. 246; PIB: voir tableau F

Le premier tableau sur la situation de la dette montre que la dette totale monte en termes absolus jusqu'en 1989, puis est en baisse en 1990 et selon les dernières données de la CAA (Caisse Autonome de l'amortissement) à Bamako cette baisse se confirme. Cette tendance est soutenu par les déclarations du président Mitterrand à Dakar en ce qui concerne les dettes de la France envers les PMA de la région. Selon le porte parole du Trésor Français le problème de la dette n'est plus tellement problématique pour le Mali.

Ce point de vue est partiellement corroboré si on regarde l'évolution de la dette en rapport avec le PIB et avec les exportations. Dans les deux cas on voit la situation se détériorer jusqu'en 1985 et se redresser après. Certes l'effet combiné du FMI qui intervient à partir de 1982 (accord de confirmation), de la réintégration dans l'UMOA par le Mali et des efforts d'ajustement ne sont pas étrangers à ce redressement.

Le dernier tableau concernant la dette confirme les mêmes tendances et fait ressortir l'évolution comparativement positive du Mali en comparaison avec les autres pays de l'ASS. En effet le service de la dette sur le PIB monte jusqu'en 1985 où il est de 5% et redescend ensuite constamment jusqu'à 2,6% du PIB en 1990. Les autres pays de l'ASS connaissent un taux de service de la dette qui monte dans le temps et représente 6,44% en 1990. Si le rapport du service de la dette sur les exportations paraît moins favorable pour le Mali cela est dû au fait que le dénominateur pris pour le Mali ne prend en compte que les seuls

exportations, tandis que le numérateur pour calculer ce rapport des pays de l'ASS comprend outre les exportations des marchandises aussi les exportations des services. Cela fausse la comparaison, mais même dans ce cas on voit que le rapport service de la dette totale sur les exportations connaît une forte baisse au cours des deux dernières années.

TABLEAU 11: Service de la dette (TDS) et de la dette publique-garantie (LTDS) en % des exportations et du PIB au Mali (1980-1990)

	M	A	L	I	S	S	A
	TDS/PIB	LTDS/PIB	TDS/X	LTDS/X	TDS/GNP	TDS/XGS	
1980	0,95	0,53	7,81	4,39	2,05	7,09	
1981	1,48	0,63	13,62	5,84	2,36	9,58	
1982	1,36	0,72	11,67	6,18	2,66	13,05	
1983	1,81	1,27	11,99	8,39	3,12	15,76	
1984	2,92	1,70	16,15	9,38	3,35	24,71	
1985	5,01	3,21	30,10	19,31	5,90	26,78	
1986	4,06	1,97	30,16	14,59	6,32	28,33	
1987	3,63	1,69	26,96	12,50	6,09	21,92	
1988	3,84	2,24	31,41	18,29	6,78	24,98	
1989	3,24	1,77	24,51	13,37	6,33	21,52	
1990	2,60	1,60	18,87	11,61	6,44	19,10	

Sources: TDS et LTDS 1980-1982: World Debt Tables, Country tables 1989-1990, p. 238; TDS et LTDS 1983-1990: World Debt Tables, Country tables 1991-1992 p. 246; PIB: voir tableau F; X: voir tableau G

(D) L'évolution récente de la politique macro-économique

Lors d'une mission conjointe du FMI et de la BM en janvier et février de cette année, un mémorandum interne a été publié par le Ministère de l'économie et des finances. Ce document décrit l'état actuel de la situation macro-économique. Puisque le texte nous paraît riche en information on le reprend dans l'annexe 1.

Dans ce texte le Fonds se montre satisfait des progrès que le Mali a réalisés entre 1989 et 1991 dans le cadre d'un accord de confirmation et de la facilité d'ajustement structurel (FAS). Tous les critères de performance ont été respectés à l'exception d'un retard du programme de privatisations des entreprises publiques (PASEP). Trois entreprises sur les 14 prévues dans le premier volet du PASEP qu'il fallait restructurer ont connu des retards. Sur base de ces bons résultats, un nouveau programme dans le cadre de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé (FASR) a été négocié pour trois ans. A cause des événements de mars 1991 l'accord a été reporté à la période 1992-1994. Cela veut dire que l'accord ne sera débloqué qu'après les élections

présidentielles.

Sur base des indicateurs macro-économiques pour l'année 1991 et ceux attendus pour 1992 (meilleure année agricole) il est très probable que le FASR et les autres transferts et emprunts qui y sont liés pourraient se réaliser (voir annexe 1). Dès lors, vu les bons résultats de l'économie malienne, on se demande si la politique suivie par le FMI et la BM, en retardant les accords ne compliquera pas la situation de l'économie et du processus de la démocratie qui est en train de se mettre en place? Ne fallait-il pas justement appuyer ces efforts au lieu de reporter l'aide? Peut être que les bailleurs de fonds bilatéraux doivent-ils jouer un rôle subsidiaire pour faire le pont entre ces accords.

(E) Le Mali: une évolution macro-économique durable?

En guise de conclusion sur les politiques macro-économiques du Mali suivies durant la décennie écoulée, il faut essayer de donner une vue d'ensemble. On a pu constater que la situation macro-économique qui était assez catastrophique au début des années 80, s'est détériorée jusqu'en 1985. A partir de cette date presque tous les indicateurs qu'on a analysé ci-dessus se sont améliorés et on peut dire que la situation s'est redressée assez spectaculairement les dernières années. Cependant il reste quelques domaines où la durabilité de la politique macro-économique peut être appelé fragile.

Un premier domaine est la forte dépendance de l'aide extérieure qui reste très importante. Le tableau suivant fait une synthèse de ce constat et montre combien l'économie Malienne dépend des transferts de l'extérieur, bien que là aussi la dépendance en termes relatifs s'améliore les dernières années.

TABLEAU 12: Ressources et emplois du PIB en pourcentages
1980-1989

	C	S	I	X biens et services	M biens et services	Balance des ressources
1980	103	-3	15	19	-31	-12
1981	106	-6	16	18	-40	-22
1982	104	-4	15	19	-38	-19
1983	102	-2	17	23	-42	-19
1984	102	-7	15	23	-41	-17
1985	104	-5	19	21	-45	-24
1986	96	4	21	15	-32	-17
1987	100	0	16	17	-34	-17
1988	103	-4	15	15	-33	-18
1989	89	11	27	16	-31	-15

Source: World Development Reports 1982-1991 sauf pour 1984: National Account Statistics 1986, part II, p. 1082

Le tableau démontre très clairement une faiblesse structurelle de l'économie malienne. Cela réside dans le faible taux d'épargne intérieure qui paraît même être négatif pendant diverses années. Même si cela s'améliore vers la fin de la période on peut voir que l'économie malienne a seulement pu atteindre un niveau de consommation de près de 100% du PIB et investir autour de 20% grâce à la forte rentrée de ressources extérieures qui ont permis à l'économie malienne d'importer plus qu'ils n'exportent et d'investir plus qu'ils n'épargnent. Les dépenses intérieures ou l'absorption (cons.+inv.+imp.) ont donc été plus élevées que la production intérieure. Cela est reflété dans la dernière colonne. Il faut cependant nuancer ce constat.

L'épargne qui ressort des agrégats macro-économiques ne reflète pas tout à fait la réalité dans le cas d'une économie comme celle du Mali. En effet l'épargne répertoriée ne tient pas compte du fait que beaucoup de transactions économiques ne passent pas par le système bancaire et sont informelles. Par ailleurs, dans une économie où la production de subsistance est encore importante beaucoup d'épargne et d'investissement se fait en nature, par exemple l'augmentation du cheptel peut être très important et constitue une épargne et un investissement important dans une économie à dominance agricole. Il est donc plus que probable que l'épargne réelle est beaucoup plus important que celle reflétée dans les chiffres du tableau ci-dessus et que donc la richesse du pays est sous-estimée.

Une dernière faiblesse qui ressort du tableau 12 est le déficit de la balance courante (hors transferts) qui bien que déclinant en termes relatifs reste important. Pour couvrir l'excédent d'absorption ou de dépenses intérieures plus élevées que la production interne, le Mali importe plus qu'il n'exporte. Donc

en termes de développement macro-économique durable comme défini au début de ce travail, le Mali est loin du compte puisqu'on a défini un développement économique durable comme la situation où le pays en épargnant plus et en dépensant moins intérieurement pouvait dégager un surplus commercial et ainsi honorer son service de la dette. Dans ce cas le recours aux institutions financières internationales avec ces conditionalités qui en font partie permet au pays de décider lui-même de ces choix économiques, politiques et sociaux. Il faudra une longue période au Mali avant d'arriver à ce stade comme décrit dans la figure 2 de ce texte. Les apports extérieurs dirigés vers les secteurs productifs afin d'augmenter la capacité de la production et la diversification resteront encore longtemps la priorité absolue de ces apports. Le problème à notre avis n'est donc pas que le pays soit tributaire de l'aide internationale et cela encore pour une période assez longue, c'est plutôt l'utilité de l'aide et l'autonomie nationale de pouvoir décider soi-même des priorités qui est en cause. L'utilité ou l'efficacité de l'aide est le sujet de notre deuxième partie. Pour ce qui est l'autonomie nationale cela dépend des tendances qu'on peut déceler à partir des indicateurs économiques et sociales. Comme on a vu ces indicateurs pointent tous dans une direction de renforcement de la capacité nationale et donc d'une diminution légère de la dépendance d'aide tout en reconnaissant qu'elle sera encore nécessaire pour une période longue.

Dans cette même ligne de pensée il a souvent été avancé que le Mali pourrait avoir avantage à dévaluer afin de stimuler les activités d'exportation et ceux de la substitution des importations (NEI, FMI, BM). Ainsi le déséquilibre et la dépendance externe pourraient plus vite être diminuées. Cela a surtout été avancé parce qu'on estimait le FCFA surévalué dans le cas du Mali. Qu'en est-il? C'est ce qu'on verra dans le point suivant.

(F) Le problème de la surévaluation au Mali: évolution dans les années 80

Dans les pays de l'UMOA le Mali connaît une situation particulière et semble selon les premières estimations de Guillaumont, P. Plane et le NEI le pays qui a connu un TCER systématiquement plus haut que les autres pays de l'UMOA. Les derniers calculs effectués par le FMI en 1991 montrent que la surévaluation du CFA Malien a fortement décliné à partir de 1986 et sur base de ces résultats qui ont pris comme année de base 1980 au lieu de 1970, année de base de tous les calculs antérieurs, la surévaluation malienne serait inexistante début des années 90, mais comme l'année de base est différent on donne des chiffres qui ne sont pas comparables. C'est pour cette raison qu'on a ajouté une dernière colonne où on a recalculé les données du FMI mais à partir de la même année de base de sorte que les chiffres deviennent comparables.

Tableau 13: Index du TCER (taux de change effectif réel) du Mali selon diverses recherches

	Guillaumont (1984) année de base(1970)	Plane (1985) année de base(1970)	NEI (1989) année de base(1970)	FMI(1991) année de base(1980)	calcul à base des données FMI et NEI (année de base 1970)
1980	171	153	148,6	100	148,6
1981			146,9	97	144,1
1982			134	92	136,7
1983			133	90	133,7
1984			141	90	133,7
1985			149,6	95	141,1
1986			153,2	90	133,7
1987				80	118,9
1988				80	118,9
1989				78	115,9
1990				75	111,4
1991				74	109,9

Sources: P. et S. Guillaumont et P. Plane, 1984 et 1989. NEI, 1989. FMI 1991.

Comment peut-on interpréter ces résultats ? Avant d'entrer dans des explications techniques il est important de comprendre la situation particulière de l'histoire monétaire malienne qui dans les différentes études n'a pas été suffisamment pris en compte.

En 1967 le Mali quitte la zone franc et dévalue sa monnaie de 50%. La parité du franc Malien (FM) est alors de 2FM=1FCFA. Le Mali réintègre la zone franc mais pas l'UMOA cette même année. Le compte d'opération du Mali devient négatif auprès du Trésor Français dans les années 70 et début des années 80. Probablement sous la pression des Français le Mali réintègre l'UMOA en 1984, parce qu'une discipline monétaire plus stricte est plus facile à réaliser dans le cadre des accords monétaires de l'UMOA. Une opération des prix internes accompagne cette réinsertion dans l'UMOA qui peut en partie expliquer la baisse de la surevaluation après cette date et qui est remarquable dans les données du FMI. Que s'est-il passé lors de cette réintégration ? Les salaires nominaux en FM de la fonction publique sont divisés par deux et alors payés en FCFA. Les prix administrés des autres biens exprimés en FM devaient par conséquent aussi être divisés par deux. Cependant très vite la plupart des produits échangeables (tradables) ont vu leurs prix monter à un niveau nominal comparable d'avant 1984 mais maintenant exprimés en FCFA. A titre d'exemple on donne l'évolution de quelques prix de produits de première nécessité sur les marchés de Bamako avant et après l'intégration à l'UMOA, c.à.d. en 1984 et 1985.

Tableau 14: Les prix (marché de Bamako) en 1984 et 1985 (FCFA)

	riz brisé(kg)	lait(litre)	boeuf(kg)	carpe(kg)	arach.(kg)	poulet(kg)	tomate(kg)
1984	81	125	400	220	156	325	58
1985	162	256	650	438	252	649	200

Source: DNSI

En termes de théorie économique cette opération revient à une opération comparable à une dévaluation puisqu'une dévaluation a comme but de changer la structure des prix relatifs. Donc cela revient à rémunérer mieux les produits échangeables (tradables) et à diminuer la part des ressources qui revient au secteur non-échangeable (non tradables).

Une autre raison de la baisse de la surévaluation est le fait que le Franc Français connaît une dévaluation en 1981 et 1983. Comme il y a une illusion monétaire parce que c'est la monnaie dont est rattachée le FCFA, qui dévalue et que le TCER reflète tous les taux de change bilatéraux pondérés par les importations, il y a en fait une dévaluation vis-à-vis du dollar et d'autres monnaies importantes pour calculer le TCER. A partir de 1986 le dollar baisse sensiblement mais on ne voit pas la surévaluation (mesurée par le TCER) monter à cause de l'effet du niveau très bas d'augmentation du niveau des prix interne au Mali en comparaison avec les niveaux de prix de ces importateurs les plus importants.

Sur base des données sur le TCER on peut conclure que la surévaluation de la monnaie au Mali qui était fortement surévalué au début des années 80 a été fortement réduite dans cette décennie. La surévaluation début des années 90, grâce à une politique de contrainte soutenue durant la deuxième partie des années 80, a été ramenée à moins de 10%. Résultat remarquable vu que le Mali a réalisé cela sans véritable dévaluation mais en utilisant seulement la restriction des dépenses internes (expenditure reducing) et l'appui de ressources extérieurs importantes sans quoi cette politique aurait été insoutenable en termes de coûts sociaux.

Pour conclure qu'il n'y a plus de surévaluation au Mali il faut cependant considérer d'autres indices qui peuvent corroborer ou nier cette conclusion qui est faite à partir du seul TCER. Les autres indices qui peuvent nous fournir des indications sont:

*** L'existence ou l'absence des marchés parallèles de devises**

L'intégration dans l'UMOA et la zone franc font de ces pays en Afrique un îlot à l'abri des marchés parallèles de devises. On a expliqué plus haut les avantages considérables de cette absence en coûts économiques. Donc cet indice très visible de surévaluation (c.à.d. une surcote des monnaies étrangers sur le marché noir) est inexistante au Mali.

* L'évolution de la balance commerciale, de la balance courante et de la balance de base

Une deuxième série d'indicateurs concernant la surévaluation est donnée par l'analyse des différents éléments de la balance des paiements. Le tableau 6 nous montre que la balance commerciale reste négative pendant toute la période, mais en termes relatifs et absolus le solde négatif se réduit constamment à partir de 1986. Le tableau 7 montre clairement les efforts réalisés dans le domaine d'ouverture du Mali vers l'extérieur, parce que le taux de croissance des exportations augmente plus vite que le taux de croissance du PIB et de celui des importations. Le Mali diminue donc clairement sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

La balance des biens et services (tableau 6) aggrave le solde négatif, il est cependant douteux de trop insister là dessus puisque le poste le plus important de cet aggravation est celui des intérêts payés sur la dette. Par ailleurs, au point de vue théorique, le maintien de ce poste sur la balance de paiements est contestable, il vaudrait mieux l'inclure dans la balance des capitaux. Quoi qu'il en soit on a vu dans les tableaux 10 et 11 sur la dette que la situation préoccupante des années 85 et 86 s'est améliorée considérablement vers la fin des années 80 et au début 90. Cela se reflète aussi dans le tableau suivant qui montre uniquement les intérêts payés sur la dette extérieure.

TABLEAU 15 : Mali: Paiements des intérêts en pourcentage du PIB, 1980-1990

	INT/PIB
1980	0,20%
1981	0,25%
1982	0,45%
1983	0,61%
1984	0,77%
1985	1,19%
1986	0,83%
1987	0,68%
1988	0,73%
1989	0,69%
1990	0,68%

Sources: World Debt Tables (cf. autres tableaux). Pour données PIB: voir tableau ci-dessous

La balance courante transferts inclus s'améliore nettement. Le solde négatif diminue de moitié à partir de 1985 où il atteint un niveau record (tableau 6). En termes relatifs, comme le montre le tableau 8, après avoir atteint un solde négatif de 12,5% du PIB en 1985 le solde négatif est réduit jusqu'à 3,7 % du PIB en 1990. Comme on l'a déjà remarqué plus haut il faut bien voir que les transferts extérieurs ne viennent pas seulement de bailleurs de fonds mais qu'un quart et jusqu'à un tiers provient de transferts privés de Maliens à l'étranger. On a souligné plus haut le rôle crucial de l'émigration dans le relèvement des possibilités productives des familles dans certaines régions.

Le solde de la balance de base (=balance des paiements hors flux monétaires à court terme) reflète le tableau d'ensemble de la Balance des paiements et de la position externe d'un pays puisqu'il inclut aussi les mouvements de capitaux. Le tableau 8 résume un peu le résultat des efforts entrepris par le Mali et les bailleurs de fonds. Le solde de la balance de base devient positif à partir de 1988 et le reste jusqu'à aujourd'hui.

*** L'évolution des réserves internationales du Mali et la position de son compte d'opération auprès du Trésor Français en particulier.**

L'évolution positive de la balance de base se voit naturellement reflétée dans la position de réserves du Mali. Le décuplement des réserves de 1987 jusqu'en 1990 (tableau 9) est assez spectaculaire et traduit synthétiquement le redressement de la

situation externe. Bien qu'on ne publie pas la position d'un compte d'opération particulier d'un pays, on nous a laissé entendre que celle-ci est après 15 ans de position débitrice, devenu créditrice les dernières années, ce qui se laisse lire dans tous les autres indices concernant la Balance des Paiements.

*** L'évolution des prix relatifs à l'exportation des produits de rente**

L'indicateur le plus important pour déterminer la surévaluation d'une monnaie est sans doute la compétitivité et donc la structure des coûts de ses produits d'exportations en comparaison avec ses concurrents. Cela est surtout pertinent parce qu'un pays comme le Mali n'influence pas les prix internationaux du coton, de l'arachide et de la viande qui sont les trois produits principaux d'exportation. Regardons de plus près ces exportations.

Les deux tableaux suivants sont instructifs à deux égards. D'abord on remarque la prépondérance du coton, mais dans certaines années (81,82,83,84) c'est l'exportation de bovins sur pied qui est le produit le plus important. Cette exportation perd cependant sa place prépondérante après 84. Cette évolution défavorable pour le secteur d'élevage a bien une explication qui est préoccupante parce qu'elle est due, comme on va le voir, à la concurrence déloyale de la part de la CEE. En second lieu on peut remarquer combien l'exportation régionale est importante pour le Mali. On dit souvent que le commerce régional n'est pas important pour l'Afrique et que l'UMOA n'a pas stimulé l'intégration économique des pays membres. Bien qu'on ne peut pas prétendre qu'il y a causalité il faut au moins constater combien le commerce régional est important pour le Mali et que tout chiffre moyen sur les échanges régionales couvre des réalités et des spécialisations très différentes.

TABLEAU 16: Poids des principaux produits agricoles d'exportation en % du total d'exportations (1980-1989)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Bovins sur pied	37,5	42,8	36,0	31,2	39,2	24,8	29,2	21,1	21,5	23,3
coton	40,6	29,0	26,4	29,8	37,4	48,2	34,5	41,4	36,2	45,2
arachides	2,5	5,5	1,5	0,7	1,0	1,6	1,2	3,0	2,7	2,4
TOT. AGRICULT.	95,8	90,0	79,3	86,5	92,3	75,2	89,4	77,2	77,0	82,1
TOT. EXPORT.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: FAO yearbooks 1981 to 1989 tables 7, 83, 84, 97, 99, 109, 116 + Country tables

TABLEAU 17: Poids des principaux produits agricoles d'exportation (1989)

	en valeur (1000 \$)	% des Exp. tot.
Bovins sur pied	70 000	23,33
coton ¹	135 690	45,23
arachides ²	7 125	2,38
TOT. AGRICULTURE	246 381	82,13
TOT. EXPORT.	300 000	100,00

¹: coton en graines, tourteaux et fibres²: arachides en graines non grillées, tourteaux et huile

Source: FAO yearbook 1989.

Après cet aperçu du poids des différents produits d'exportation essayons d'expliquer leur évolution.

(1) Le coton

Le Mali est preneur de prix, même si p.e la CMDT sait vendre directement une bonne partie de sa production par le biais de COPACO, où la CFDT est actionnaire majoritaire, à des filateurs et à des prix avantageux, le prix moyen est cependant formé sur le marché de Londres. Cette position de "preneur de prix" par le Mali sera important pour voir l'opportunité d'une dévaluation.

TABLEAU 18: Indices des prix à l'exportation des produits principaux au Mali, 1981-1990

	Prix Internationaux	
	Coton U.S.	Arach. Londres
1981	100,0	100,0
1982	100,8	74,4
1983	133,3	78,7
1984	152,2	90,3
1985	134,7	92,9
1986	93,3	197,2
1987	97,4	165,7
1988	87,3	186,9
1989	104,7	271,4
1990	98,2	282,8

Sources: Indices des produits: années 1980-1988 International Financial Statistics 1991, années 1989-1990 Zone

Quand on regarde l'évolution des cours des prix de coton, de loin le produit principal d'exportation du Mali, il est intéressant de noter que durant les années où les prix étaient les plus favorables (83,84,85) l'économie a le moins bien fonctionné. Cela est intéressant de constater pour voir combien les facteurs internes et la responsabilité nationale jouent un rôle primordial ensemble avec les organisations internationales et bilatérales pour redresser la situation macro-économique d'un pays. Comme on l'a remarqué, le plus important pour décider d'une dévaluation est la position compétitive reflétée dans la structure des coûts de production. Le tableau 19 et la figure 3 en disent long sur la situation assez exceptionnelle de la compétitivité de la production du coton au Mali en comparaison avec les autres pays producteurs de coton dans la région.

TABLEAU 19: Coût de revient CAF coton
(en FCFA par kg de fibre, 1985/86)

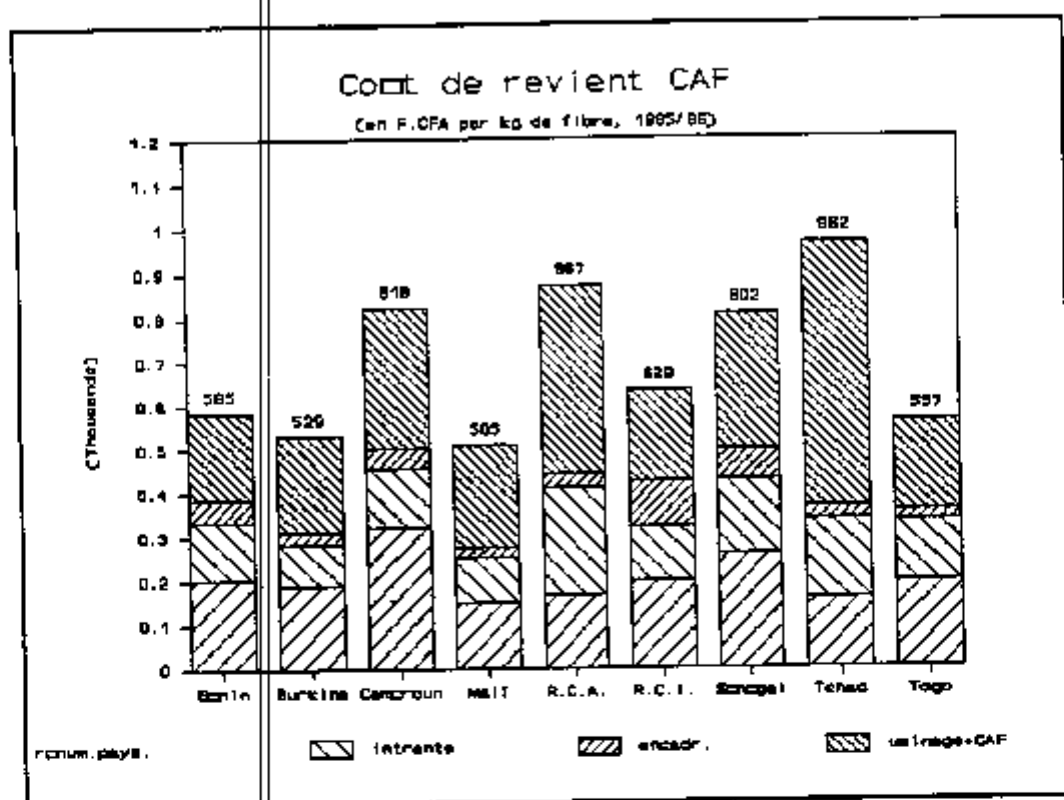
	Bénin	Burkina	Camérout	Mali	R.C.A.	R.C.I.	Sénégal	Tchad	Togo
(1)rénum.excl.	203	188	321	147	166	198	256	158	194
coût engrais	74	56	87	63	125	66	98	112	70
coût insect.	59	39	47	40	119	57	71	66	68
(2)coût intrants	133	95	134	103	244	123	169	178	138
(3)subside	52	39	74	30	144	58	169	87	79
rénum.incl.(1)+(3)	255	227	395	177	310	256	425	245	273
(4)coût producti- on=(1)+(2)	336	283	455	250	410	321	425	336	332
(5)encadrement	49	28	45	24	31	102	71	28	22
(6)tot.amont(4)+(5)	385	311	500	274	441	423	496	364	354
(7)usinage+CAF	200	218	318	231	426	206	306	598	203
(8)coût de revient	585	529	818	505	867	629	802	962	557

(1) Est le prix aux producteurs hors subvention si on y ajoute la subvention que reçoivent les paysans sur les intrants on a la rémunération des paysans inclusif les subsides

Source: à base de Le coton en Afrique de l'ouest et du centre, Ministère de la coopération, Paris, 1987.

Quand on regarde de plus près ce tableau on voit que le Mali est de loin le plus compétitif des neuf filières de coton analysées. Sur tous les points de la filière coton le Mali maîtrise le mieux les coûts. Si les paysans reçoivent aussi des prix aux producteurs les plus bas des neuf pays ce n'est pas parce que les autres coûts de la filière qui sont plus élevés. Aussi bien les coûts d'intrants que l'encadrement que les subsides sont le plus bas au Mali. Même l'usinage et surtout la mise à CAF est meilleur marché dans le cas du Mali qui pourtant est un pays enclavé à l'encontre des pays côtiers qui produisent du coton. La figure 3 visualise cette structure des coûts.

Figure 3



(2) Viande et bétail.

Le deuxième produit d'exportation pour le Mali est la vente de bétail vers les pays voisins côtiers (Niger, Sénégal, Côte d'Ivoire). La vente de bovins vifs a cependant chuté en termes absolus et relatifs pendant les vingt dernières années, ainsi que le prix en FCFA à partir de 1980 pour les pays exportateurs de l'Afrique de l'Ouest.¹ La cause principale est la part du marché prise par les importations de viande extra-africaines. La part prise par les produits du marché mondial en Afrique de l'Ouest est passée de 15% en 1970 à 61% en 1987. Au début de cette période la concurrence était encore loyale, dans le sens où la compétition des marchés se basait sur des prix de marché mondiaux et que la viande importée venait surtout de l'Argentine. Il faut constater que la part prise du marché est devenu de plus en plus le fait d'une concurrence déloyale de la part des exportateurs du marché commun européen qui importent à des prix fort subventionnés. Les importations en Afrique par l'Europe consistent surtout en carcasses congelées et désossées, appelées "capas".

¹Ce point est basé sur H. Jossierand, Effets des importations de viandes extra-africaines sur les échanges de bovins entre les pays de l'Afrique de l'Ouest, CILIS, octobre, 1989.

Ce produit qui est déjà bon marché parce qu'invendable sur le marché européen, est par dessus le marché encore fortement subventionné par le système de "restitutions". Cette restitution est passée de 125 FCFA/kg. en 1974 à 345,5 FCFA/kg. en 1989. De cette manière la viande importée d'Europe est nettement en dessous du prix de marché de viande bovine locale² même en comparaison des prix sur les marchés des pays exportateurs comme le Mali et le Niger où les prix sont les meilleurs marché.

Les effets de cette concurrence déloyale européenne sont d'ordre direct et indirect. Les consommateurs des pays côtiers bénéficient de ces bas prix et on voit augmenter la consommation de viande bovine en 1987 malgré la stagnation des revenus à partir de 1984. Les producteurs-éleveurs du Mali et autres pays exportateurs de cette région paient les frais de la concurrence déloyale et voient baisser leur chiffre d'affaires de 20% par le biais d'une baisse des prix et des quantités vendues.

Les effets indirects sont d'abord la perte d'emplois dans la filière viande. On a pas d'estimations pour le Mali, mais p.e. la perte d'emploi dans la seule commercialisation de bétail vif en Côte d'Ivoire a entraînée la perte de 1060 emplois. On doit y ajouter la perte d'emplois dans l'abattage et la boucherie. Un autre effet semble être la perturbation écologique causé par la moindre rentabilité de la production bovine. La faiblesse à gagner et la baisse des prix pousse les producteurs parfois à choisir des parcours moins coûteux pour l'individu mais nuisible au maintien des systèmes écologiques.

(3) L'arachide

Dans le tableau 18 on voit que l'évolution du prix international de l'arachide est beaucoup plus favorable que celui du coton. Dans ce cas on s'attendrait que la production arachidière serait stimulée et la filière coton en difficulté. Le contraire a été le cas. Ce manque de prise d'opportunité est d'autant plus déplorable que la filière arachidière se situait dans la première région qui est une région défavorisée où le revenu agricole est sensiblement inférieur à celui de Mali-Sud. Si ce ne sont pas des facteurs exogènes qui ont fait chuter l'importance de l'arachide c'est que s'est dû à des facteurs internes. Il est peu probable que des raisons politiques peuvent expliquer le manque d'intérêt, puisque la première région était la région d'origine du président. Bien qu'il faudrait une étude plus approfondie pour détecter les raisons du délabrement de la production arachidière et les conditions pour un redressement, on pourrait cependant avancer une hypothèse. L'intégration de la filière coton encadrée et unifiée par la CMDT semble une institution qui a fait défaut dans le cas de l'arachide. Cela prouverait qu'en dehors de tout discours idéologique sur les vertues du marché, que la production ne se constitue pas automatiquement à partir du bon

²p.e. le prix CAF d'une "capa" était de 280 FCFA/kg en 1988 tandis que le prix sur le marché au Mali était de 500 FCFA et de 640 en Côte d'Ivoire.

fonctionnement du marché, mais est le résultat de l'histoire et des mentalités d'hommes et d'institutions capables de s'adapter aux possibilités et caprices des marchés.

*** La situation de la dette et du service de la dette future.**

Le dernier indicateur pour détecter une surévaluation possible est donné par la situation de la dette. Comme on l'a déjà vu à différentes occasions (équilibre externe, tableaux 11 et 12) le service de la dette qui causait un sérieux problème dans les années de 84 à 88 a été maîtrisé. Tous les rapports comme: service de la dette/PIB ou service de la dette/exp. ou dette totale/PIB, ont baissé dans les trois dernières années. Bien que le service de la dette/exp. reste maintenant en dessous de 20% (tableau 12) cela représente encore une charge considérable. Les dernières évolutions concernant les dettes des PMA (déclaration du président Mitterrand à Dakar et le "Toronto renforcé") laissent espérer que là aussi la situation ne s'aggraverait pas mais s'améliorera encore.

*** Conclusion sur la nécessité ou l'opportunité d'une dévaluation.**

Si le Mali a connu une surévaluation de sa monnaie estimée dans les années 70 et 80, selon différentes sources, autour de 50%, début 80, on a vu que cette surévaluation a été réduite assez spectaculairement à partir de 85. Mesuré par le TCER la surévaluation serait en dessous de 10% fin 1991 début 1992. Par ailleurs on sait que pour estimer une surévaluation il faut prendre en compte beaucoup d'autres indices qu'on a analysé ci-dessus comme l'évolution des différentes composantes de la balance de paiements, la situation des réserves, la compétitivité des produits d'exportation et l'existence ou l'absence de marchés parallèles de devises. Comme on l'a montré tous les indicateurs pointent dans la même direction. Le redressement de la situation macro-économique à partir de 1984 a réduit la surévaluation et sur base de tous les critères analysés on ne peut plus parler d'un problème de surévaluation au Mali. Surtout la position très compétitive de la production de coton, le principal produit d'exportation, l'absence d'un marché noir ou parallèle de devises et la bonne maîtrise de l'inflation, nous paraissent ensemble avec les autres indicateurs, une preuve de cette conclusion.

La base de cette bonne performance est le résultat conjoint de différents facteurs. D'abord il y a eu la réintégration à l'UMOA en 1984 qui allait de pair avec une opération qui ressemblait à une dévaluation comme on a vu. Ensuite on peut mentionner la bonne maîtrise des coûts de la filière coton. La CMDT étant une organisation para-étatique qui fonctionne efficacement. Ensuite il y a eu le cadre disciplinant de l'intervention des organisations internationales financières.

Le premier élément de cette intervention dans les années 80 était un accord de confirmation avec le FMI en 1982 qui est ensuite intervenu régulièrement pour contrôler et organiser le cadre macro-économique comme l'institution des TOFE pour mieux cerner les activités d'état à partir de 1986. Ensuite le FMI a créé le

cadre dans lequel l'ajustement structurel se déroulera. Un premier programme dans ce cadre était la libéralisation des prix du marché céréalier avec entre autre l'abolition du monopole de l'OPAM (PRMC). Le deuxième élément était les programmes d'ajustement structurels. Le premier concernait la restructuration des entreprises publiques avec ses mesures d'accompagnement pour le départ des fonctionnaires quand il y avait liquidation, privatisation ou restructuration des entreprises publiques (PASEP). Ensuite différents autres programmes ont été mise en route dans l'éducation (PASED), soins de santé (PASS), et l'agriculture (PASA). Ces programmes ont tous été réalisé avec le concours d'autres bailleurs de fonds internationaux ou bilatéraux.

Si cet ajustement structurel a connu un impact important dans le redressement du déséquilibre interne et externe, c'est parce que le besoin d'ajustement a été intériorisé par le gouvernement Malien qui a très loyalement et correctement coopéré afin que cet ajustement puisse réussir.

Cela étant dit est-ce qu'une dévaluation est alors plus nécessaire? Notre recommandation serait qu'une dévaluation ne serait que peu bénéfique et alors seulement si elle se déroule dans le cadre de l'UMOA et de la zone franc. Nous nous expliquons.

Une dévaluation ne peut que se justifier sur deux arguments. Le premier est le redressement de la balance externe. On a vu que la balance de base est positive mais que la balance commerciale reste négative. Puisque le Mali est sur le marché international preneur de prix, il ne peut pas en dévaluant augmenter son volume d'exportation. Cela est d'autant plus vrai que la capacité de production et d'égrenage à l'intérieur du Mali est déjà complètement utilisée et que l'élasticité de l'offre est très restreint dans le court et moyen terme. Cette situation risque alors par le biais de prix plus élevés des produits à l'importation et qui sont nécessaires comme intrants à la production cotonnière d'aggraver la balance commerciale au lieu de l'améliorer. Donc le premier argument pour dévaluer est très contestable.

Le deuxième argument est celui de la nécessité de changer la structure des prix relatifs internes. Une dévaluation pourrait donner, sans que les prix internationaux exprimés en devises, changent, une possibilité d'augmenter les prix payés en monnaie nationale aux producteurs de produits exportés. De même les producteurs de produits qui peuvent se substituer à des importations produites localement pourraient bénéficier d'une dévaluation. Dans le cas du Mali p.e. une dévaluation pourrait avoir des conséquences pour les producteurs de coton (produit d'exportation) et la production de riz et autres produits qui peuvent se substituer à des importations. Les producteurs de coton se situent surtout dans la région encadrée par la CMDT et constituent à peu près 30% des ménages du Mali. Une dévaluation pourrait augmenter les prix aux producteurs c.à.d. que 30% des ménages pourraient gagner dans cette opération bien que l'effet

d'intrants plus chers puisque importés, diminuent l'effet bénéfique d'à peu près 41% (voir structure des coûts tableau 19). Pour les producteurs de riz au Mali puisque le taux de protection est d'environ 27% (Thénevin³) il faudrait une dévaluation plus grande que la surévaluation pour leur permettre de vendre sans protection. Donc pour les producteurs de riz il vaudrait mieux encore pour une période miser sur la réduction des coûts et l'augmentation de la productivité si on veut maintenir cette production et ne pas pénaliser les consommateurs maliens.

Seule la redistribution de revenu de la ville vers une partie des régions rurales du Mali (Mali sud) reste un argument valable pour une dévaluation parce que les producteurs de coton n'ont pas été gâtés en comparaison de ceux des pays voisins. Si cependant cette décision risque de mettre en péril le cadre de l'UMOA et de la zone franc, ce serait à notre avis une erreur.

(G) Zone franc et aide publique au développement

Une question qui se pose souvent est de savoir si l'aide publique au développement d'organisations bilatérales se substitue à l'aide de la France dans le cadre de la zone franc et l'appartenance à l'UMOA ou si elle est complémentaire. Notre point de vue est que cette aide bilatérale est complémentaire et amplifie les possibilités d'un pays pour combattre les déséquilibres macro-économiques. Cela se comprend à partir des règles institutionnelles de la zone franc décrit plus haut.

L'appartenance à la zone franc et à l'UMOA a d'un côté ralenti et adouci les chocs exogènes mais crée à la fois un cadre disciplinaire pour maîtriser le déséquilibre.

L'adoucissement du déséquilibre externe est l'effet de la double solidarité inhérente à la zone franc. D'abord dans l'UMOA les déficits de la balance de paiements des pays déficitaires sont d'abord épongés par les surplus des pays excédentaires. Comme on a vu c'est ainsi qu'on peut expliquer le niveau extrêmement bas des réserves de la Côte d'Ivoire qui depuis 1987 est déficitaire mais ce sont les autres pays moins forts de l'UMOA comme le Mali qui à partir de 1988 financent le déficit. Cependant la Côte d'Ivoire paie un intérêt de marché pour ce financement aux autres membres excédentaires de l'UMOA. Ensuite la solidarité entre la France et l'UMOA joue dans le sens que le compte d'opération de l'UMOA auprès du trésor français peut être débitrice, ce qui a été le cas pendant toute la période sous revue (1980-1991) mais

³A base du rapport de synthèse de Thénevin on a calculé que si le prix aux producteurs de l'ON est situé vers les 70 FCFA le taux de protection du riz produit localement est de 27% puisque l'équivalent du coût de revient de paddy CAF Bamako est de 55 FCFA en 1991.

⁴Il faudrait une dévaluation de plus de 27% pour permettre aux producteurs de riz de produire sans protection tarifaire puisque le coût des intrants importés augmentera sensiblement.

on voit bien que cette position débitrice est réduite année par année (voir tableau 1). Le taux d'intérêt payé est moins élevé que le taux de marché et c'est ici que réside une partie de l'aide française. Après ce bref rappel on peut maintenant voir le lien avec l'aide publique d'autres pays donateurs. Une aide publique des Pays-Bas p.e. ne change rien aux règles de l'UMOA où chaque pays est sensé de prendre des "mesures de ratissage" dès que le déficit de la Balance de Paiements est déficitaire. Par contre il est certain que s'il y a une aide à l'importation d'un pays donateur que cet aide postpose le jour où le Mali devra prendre des mesures pour rétablir l'équilibre de sa Balance de Paiements. Cela ne veut en aucun cas dire que les Pays-Bas financeraient l'effort d'aide de la France mais seulement que les Pays-Bas donnent un sursis au Mali.

1.2.2. Les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) au Mali.

On a dans les pages précédentes argumenté que les PAS et le cadre institutionnel de l'UMOA étaient les deux instruments qui ont fortement influencé d'une manière positive le redressement de la situation macro-économique au Mali. Ce redressement se laisse lire à partir des indicateurs après 1984-1985. La réintégration à l'UMOA et les PAS ont cependant été un succès, et il faut le souligner, parce que le gouvernement malien, surtout les dernières années, a accepté et interiorisé la nécessité de redressement de l'économie. Comme T. Killick l'a montré à diverses reprises, l'impact des PAS en Afrique ne peut réussir que si du côté des gouvernements la nécessité de changement a été assumée. Cela a été le cas au Mali et explique le relatif succès de l'ajustement structurel.

Dans ce point il nous reste seulement de mentionner les PAS les plus importants. Les premiers PAS avant la lettre sont un premier accord de confirmation avec le FMI et celui du PRMC qui a restructuré à partir des années '85 le marché céréalier et qui a démantelé le monopole de l'OPAM. Ce programme a fait l'objet de différentes études et ne doit pas être répété ici.

(A) Le PASEP⁵

Le premier véritable PAS et le plus grand en termes financiers est celui de la restructuration des entreprises publiques: le PASEP⁶. Ce programme qui a démarré en 1988 devrait se terminer en juillet 1992. L'IDA a fourni 40 millions de \$ tandis que d'autres bailleurs de fonds y ont ajouté 116 millions de \$. Ce programme est programmé en deux volets. Le premier volet qui voulait restructurer 35 entreprises, dont 14 devraient être privatisées, a connu un léger retard. En effet le premier volet

⁵ Voir bibliographie (5) et (45).

⁶On retrouve une discussion plus détaillée dans "Les programmes de l'IDA au Mali", Banque Mondiale, BAMAKO, janvier 1992 et "Etat d'exécution et besoins de financement du PASEP, Ministère de l'Economie et des Finances, BAMAKO, février 1992.

devrait être achevé en 1991. Il reste jusqu'à ce jour trois des quatorze entreprises à privatiser. Ce sont la COMATEX (textile), la TAMALI (Tanneries) et la SEPAMA (produits arachidières) qui ont connu des retards mais qui sont en cours de privatisation.

Le deuxième volet a été mis en marche en janvier 1991 concerne 22 entreprises à restructurer. Dix de ces entreprises publiques sont déjà restructurées. Il reste sept entreprises à privatiser, deux qui doivent être liquidées et trois qui resteront dans la portefeuille de l'état. Il s'agit pour cette dernière catégorie de l'usine malienne des produits pharmaceutiques (UMPP), des aéroports du Mali et de la SONAREM dont les activités de service public vont être transférées à la Direction Nationale de la Géologie et des Mines.

(B) Le PASED⁷

Le deuxième PAS est celui de l'éducation (PASED) qui a débuté en juillet 1989 et devrait être achevé en 1990, mais qui a connu des retards sérieux. Le budget prévu était de 48 millions dont seulement 5,6 millions ont été décaissés au 31-12-91. Le suivi de ce programme a été évalué dans un document du Ministère de l'Education Nationale du 24 septembre 1991⁸.

Les buts du PASED sont d'augmenter le taux de scolarisation qui n'est que de 31 %, de renforcer l'enseignement fondamental, et d'augmenter la qualité de l'enseignement à tous les niveaux en améliorant la gestion des ressources. Cela veut dire que nonobstant l'assainissement des dépenses budgétaires, le budget d'éducation nationale peut être maintenu à un niveau de 25 % du budget. A l'intérieur de ce budget, il était prévu qu'il y aurait une réaffectation vers le premier cycle de l'enseignement fondamental qui devrait monter de 33 % à 45 % du budget de l'éducation en 1993. Dans l'enveloppe prévue pour l'enseignement fondamental, on prévoit des mesures pour stimuler la ruralisation et la féminisation de cet enseignement. Dans ce cadre, 615 maîtres sont déjà réaffectés vers les zones rurales et des études sont entamées pour stimuler la participation féminine dans l'enseignement. Tout cela pourra se faire en gelant la part affectée à l'enseignement supérieur à un niveau de 19 % du budget de l'Education. Cela ne peut se faire que si les bourses de l'Enseignement Supérieur sont réduites de 10 % durant deux années et de 5 % les deux années suivantes du programme. En tenant compte d'une augmentation pour l'équipement scolaire de 4 % à 12 % du budget on voit que c'est l'Enseignement Secondaire et surtout Supérieur qui doivent contenir leurs dépenses et c'est cela qui a retardé les décaissements de la deuxième et troisième tranche de ce 4ième Projet de consolidation du secteur de l'éducation."

⁷ Voir bibliographie (5) et (46).

⁸ Point d'exécution du Programme d'ajustement du secteur de l'éducation, Ministère de l'Education Nationale, Bureau des projets d'exécution, Bamako, 1991.

En effet les événements de mars 1991 qui ont été déclenchés et organisés en partie par les étudiants, ont amené des revendications sur le plan des bourses et de l'Enseignement Supérieur qui dépassent les dépenses prévues dans le cadre du PASED. Bien que les orientations du PASED soient tout à fait défendables et saines, il se pose ici un problème réel. Il serait opportun que la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds augmenteraient les ressources extérieures pour ne pas bloquer les objectifs louables du PASED et en même temps répondre aux aspirations des étudiants qui ont joué un rôle positif dans le processus de la démocratisation.

Le prix de ce compromis ou le montant à financer se chiffrerait à peu près 1,5 mrd. de FCFA annuel pendant deux ou trois ans et après adapter à un rythme moins vite les prescriptions de la BM.

(C) Le PASA⁹

Le troisième PAS en cours est le programme sectoriel dans l'agriculture (PASA) qui s'étend de juillet 1990 jusqu'en décembre 1996. Le coût total du projet se chiffre à 119 millions de \$ dont 53 \$ financé par l'IDA.

Ce PASA consiste en quatre volets. Le premier volet est la supervision de l'application du contrat-plan CMDT-Etat. Le deuxième volet est constitué du programme de développement Rural-Mali Sud III où le DGIS est impliqué. Les composantes principales de ce programme qui semblent se mettre en place sans trop de difficultés sont:

- programmation quinquennale glissante du développement rural
- les travaux de pistes rurales
- l'hydraulique villageoise
- les crédits au premier équipement pour les paysans démunis
- la mécanisation rurale
- programme de gestion des terroirs
- projet de développement de systèmes de production reproductible dans Mali-Sud
- programme de développement rural de Bougouni

L'évaluation des projets dans le cadre de Mali-Sud III est faite dans d'autres études dirigées par IOV/DGIS.

Le troisième volet est la supervision du contrat plan Etat-OPAM. C'est le seul volet où des hésitations sont perceptibles. Non seulement la masse salariale de l'OPAM n'est pas sous contrôle, mais surtout les prix appliqués par l'OPAM dans l'intervention de vente risquent de perturber les marchés locaux. La recommandation est d'appliquer des prix qui sont plus proches de marchés locaux.

La dernière composante est le programme sur l'environnement et le problème foncier. Il s'agit ici surtout d'études. Dans le

⁹ Voir bibliographie (5), (7) et (10).

domaine foncier, l'atelier national a recommandé qu'une décentralisation soit abordée par un "transfert de pouvoir réel de décision et de gestion au niveau des communautés concernées".

Bien que le PASA semble se réaliser comme prévu, la mission peut faire les remarques suivantes.

(a) Tous les efforts de développement rural dans le cadre des PAS se concentrent peut-être trop dans la région Mali-Sud et celle de l'O.N., tandis que les autres régions sont moins bien loties. Les revenus ruraux sont nettement inférieurs dans les autres régions. On comprend l'argument des bailleurs de fonds d'appuyer la région où il y a une organisation efficace (le CMDT). Cependant, sans délaisser l'appui à cette organisation et cette région, la nécessité d'être équitable demande un effort conjoint des bailleurs de fonds et de l'Etat pour élaborer des projets de développement rural dans d'autres régions.

(b) A l'intérieur de l'appui à la région CMDT on se demande pourquoi DGIS comme bailleur de fonds important dans Mali-Sud ne se trouve pas davantage impliqué au niveau le plus fondamental notamment dans l'élaboration et le suivi du contrat-plan Etat-CMDT.

(c) Lors de la mission on a constaté que les paysans dans les A.V. ne savaient rien des possibilités financières des Fonds de Contrepartie générés par l'aide à la balance des paiements (dons d'intrants à la CMDT). D'autre part on a constaté que les A.V. avaient peu de capacités pour identifier des projets durables. Notre recommandation serait que dans le cadre d'une participation accrue des A.V., l'appui à l'identification de projets émanants de la base paysanne soit renforcé afin d'utiliser mieux les F.C., tout en respectant le rôle de la CMDT.

(D) Le Prêt à l'Ajustement Structurel (PAS I ou en Anglais SAL I)¹⁰

Ce prêt de l'IDA s'étend de janvier 1991 au 15 mars 1993. Après le PASEP ce crédit est, avec un coût total de 130 millions (dont 70 millions de IDA et 60 par d'autres bailleurs de Fonds), le plus important en termes financiers après le PASEP. Ce projet a comme objectifs "appuyer les politiques de réformes macro et sectorielles, améliorer la structure des incitations au développement, aider le pays à parvenir à une croissance économique soutenable dans des conditions de stabilité financière intérieure et extérieure" (5, p.46). Ce que fait ce programme n'est rien d'autre que de remodeler le cadre institutionnel de l'Etat et cela nous semble être le PAS qui donne le plus d'information globale sur le fonctionnement du pays.

Le Prêt contient six volets. Le premier concerne la réglementation économique. Seule la révision du code de travail a été entamée. La réforme de la réglementation du commerce

¹⁰ Voir bibliographie (5), (11a), (11b) et (47).

extérieur consiste surtout dans le remplacement de contingentements par une protection tarifaire, en vue d'éliminer les distorsions qui pénalisent les exportations comme les taxes à l'exportation et la révision de la structure des taxes à l'importation. Le troisième volet est la réforme fiscale dont le remplacement de l'impôt sur les Affaires et Services par la Taxe à la Valeur Ajoutée est la plus importante. En quatrième lieu, il y a la réforme budgétaire qui veut limiter la masse salariale à 40 mrd. de FCF et augmenter la part des dépenses de fonctionnement non salariales. Lié à cette réforme, le cinquième volet veut réformer la fonction publique. La composante la plus importante de cette réforme est le programme élargi de départ volontaire et la réinsertion des partants dans le secteur privé. Le dernier volet est l'amélioration de la base statistique. C'est ici qu'on trouve l'appui aux DSA. La Banque Mondiale et la DNSI ont commencé à constituer une banque de données concernant les DSA qui devra aboutir à une connaissance de l'impact social de l'ajustement structurel sur les groupes vulnérables en 1994.

Le volet où l'opérationnalité est la plus avancée est celui du programme de départ volontaire. Dans une mission de supervision par la BM on a constaté qu'en dépit des 2923 départs (800 retraités inclus) les effectifs d'agents d'état ont légèrement augmenté au lieu de diminuer. Cela est en partie dû à des doubles comptages, mais surtout à l'intégration des Budgets Annexes et Fonds Spéciaux dans le budget global de l'Etat. Cela veut dire qu'on est loin des 8200 départs et 40.000 agents d'Etat en fonction qui a été mis comme objectif de ce programme. En effet comme le laisse voir le tableau 20 il y aurait en 1991 encore d'environ 51.300 fonctionnaires. Les différents chiffres qui circulent sont causés par des calculs à différents points dans le temps au moment où la restructuration des entreprises publiques, ou la réforme de la fonction publique est en cours dans lequel certains postes qui n'étaient pas comptés sont maintenant prises en compte etcetera.

On peut faire deux remarques pour conclure:

(1) la réforme de la fonction publique aura quelques années de retard puisqu'il semble que les fonctionnaires tiennent plus à leur poste que prévu. La sécurité et les avantages liés à la fonction publique sont apparemment plus intéressants que ne le laisse entendre les plaintes sur les salaires trop bas.

(2) Il nous semble que la discussion sur la rémunération et le nombre des effectifs est avec des éléments du PASSED un des seuls programmes dans le cadre de l'ajustement structurel qui se heurte à beaucoup de réticences.

1.2.3. Les dimensions sociales de l'ajustement (DSA) au Mali

Dans le cadre d'un accord (PAS I) entre la Banque Mondiale et le gouvernement du Mali une cellule de suivi sur les dimensions sociales de l'ajustement a été établie dans la direction nationale de statistique (DNSI) en 1991 et commence à recueillir des

données sur les groupes vulnérables à partir de 1992. On espère avoir des résultats en 1994! C'est à dire qu'on aura une idée un peu précise sur les conséquences sociales après 8 années d'ajustement structurel. Avant que des mesures ne puissent être opérationnelles une décennie d'ajustement structurel aura écoulée. Nous croyons que c'est dans ce domaine que la critique sur les PAS est la plus pertinente. Les DSA ne sont pas une partie intégrale de l'ajustement structurel, ils sont pris en compte beaucoup trop tard et cela risque dans différents pays de faire des ravages. Il faut insister que les DSA soient pris en compte immédiatement quand des PAS sont conçus et non quand ces programmes sont déjà opérationnels. Il faut cependant nuancer cette critique.

Ce n'est pas parce qu'on a pas de statistiques qu'on a tout à fait ignoré les DSA. En effet, là où les conséquences sociales étaient évidentes, la Banque Mondiale a prévu un volet social. Le plus clair est le volet d'accompagnement de mesures de départs (volontaires) de fonctionnaires travaillant dans les entreprises étatiques qui ont été restructurées, liquidées ou privatisées dans le cadre du PASEP. En outre l'effectif des fonctionnaires devrait être réduit de 8200 agents (1700 fonct. et 6500 conv.) dans le cadre de la réforme de la fonction publique (PAS I). Jusqu'à ce jour (1992) les effectifs ont été réduits de 2923 unités et dans chaque programme de restructuration d'une entreprise publique on a prévu des indemnités ou des fonds de réinsertion dans le marché de travail. Cependant le programme des départs volontaires va moins vite que prévu. Cela est surtout dû à la perte de sécurité qui va de pair avec un départ volontaire.¹¹

Le groupe des fonctionnaires n'a pas seulement perdu sur le plan de nombre des effectifs, mais aussi en ce qui concerne l'évolution de leur pouvoir d'achat relatif à partir de 1984. Comme le laisse voir le tableau ci-dessous leur pouvoir d'achat a évolué à un rythme moins grand que le taux d'inflation annuel pendant cette période (3,6%). Si cependant les fonctionnaires ont vu leur situation économique se détériorer pendant la décennie 80, leur position absolue en comparaison avec les autres groupes socio-professionnelles reste relativement privilégiée. Il s'agit en effet d'un groupe relativement restreint de la population active (1,5%) avec un statut officiel incluant des avantages sociaux que les autres groupes n'ont pas.

Un deuxième élément où les PAS ont tenu compte de l'impact social de l'ajustement sont les budgets d'éducation et de la santé qui sont tenu à l'écart de la réduction générale des dépenses de l'état. Comme on a vu le PASED réaffecte même les dépenses de l'éducation vers les secteurs de la population qui ont traditionnellement moins accès à l'éducation comme le renforcement de l'éducation fondamentale dans les zones rurales.

¹¹les données sur les départs volontaires et le suivi de ce programme sont à lire dans Mali, PAS, mission de supervision, aide-mémoire, déc. 1991

et la stimulation de la scolarisation féminine. Il est évident que ces mesures sont redistributives.

Si l'impact social d'une restructuration d'entreprises publiques est assez facile à percevoir et à calculer, il n'en est pas le cas pour l'impact diffus des mesures générales de restriction des dépenses globales. Pour pouvoir juger de l'impact de l'ajustement et de redressement de l'économie dans la décennie écoulée il faudrait disposer de l'évolution des effectifs de chaque groupe socio-professionnel et de l'évolution de leur revenu respectif. Comme on a expliqué ces données n'existent pas ou seulement d'une manière très fragmentée. Pour nous en faire une idée ne fut ce que approximativement, on a, à partir de multiples sources statistiques et le cas échéant à partir d'enquêtes sélectionnées mais statistiquement non représentatives, établi un tableau avec la situation de l'emploi et l'évolution des revenus disponibles (après taxation) au Mali en 1991. Il faut donc être extrêmement prudent en interprétant le tableau qui suit parce que l'établissement d'un tel tableau qui serait vraiment fiable, exigerait le travail de maintes années de recherches. Cependant certaines tendances peuvent être déduites de ce tableau.

TABLEAU 20: Emploi et revenu disponible au Mali 1984-1991

secteur	cat.socio-profess.	nombre en 1000 de pers.1991	% de la pop.act.	rev.ann. disp.(en 1000FCFA) par actif 1984	rev.ann. disp.(en 1000FCFA) par actif 1991	accr.ann. du rev.en %
urbain formel	fonct.A(1)	7,9	0,19	1134	1341	2,4
	B(1)	22,1	0,52	665	836	3,3
	C(1)	21,3	0,51	480	626	3,8
	Convent.	13,3	0,32	753,2	886	2,1
	pers-état.(2)	17,6	0,42	792,5	990	2,8
	privé A(3)	41,4	0,98	1823,2	2430	3,7
	B(3)			1235,9	1901	5,5
	C(3)			648,6	864	3,7
	com.(X,B)(4)	6,5	0,15	5833	8166	4,3
	com.(gros)(4)	32,2	0,76	2281	3193	4,3
	com.(dét)(4)	91,4	2,17	426	664	5,7
	org.int.(5)	3,9	0,09	2129,7	3042,4	4,5
	sous-tot.	257,6	6,1	1030	1391	4,2
urbain informel	sect.non-struct.(6)	30,7	0,73			
	apprentis	69,0	1,64	65,9	94	4,7
	recupérés.(7)	142,1	3,37	103	179	7,1
	marchands(8)	263,4	6,25	162,6	195	2,3
	fonctes au foyer	344,9	8,08	210,4	292,7	4,2
	sous-tot.	850,1	20,0	158	216	4,5
secteur primaire sous-tot.		3106,8	74			
1ère région	ménages agric.A(9)	475,2	11,29	724,8	1086	5,2
	B(9)			301,5	452	5,2
	C(9)			48,4	72	5,2
Mali sud	ménages agric.A(10)	1307,1	32	1521	2000	4,0
	B(10)			995	1300	3,9
	C(10)			612	800	3,8
	D(10)			459	600	3,8
total		4214,5	100			

Notes:

- (1) le A,B,C, pour les fonctionnaires sont des barèmes officiels à base de niveau de formation, on a pris la moyenne du revenu d'un fonctionnaire qui a parcouru les différents échelons dans sa catégorie.
 (2) on a pris le niveau comparable en ce qui concerne formation avec un fonct. cat. B.
 (3) pour le privé on a pris comme critère de A,B,C, le niveau de formation comparable aux fonct..
 (4) il s'agit de commerçants répertoriés et reconnus, la première cat. sont les grands commerçants

d'exportations et d'importation, la cat.B sont les grossistes, tandis qu les petits commerçants de détail sont ceux avec des permis de vente officiel qu'on retrouve surtout autour des marchés et dans les magasins.

(5) Il s'agit ici de Maliens engagés par des org. int. avec un niveau de formation B.

(6) le secteur non-structuré est défini par le B.I.T. et sont des activités productives et répertoriées à petite échelle comme des artisans, les apprentis reconnus se trouvent dans cette catégories, les autres sont repris dans la ligne suivante.

(7) ce secteur important de point de vue économique (emploi) et écologique regroupe tous les actifs des différents secteurs (bois, ferraille etc.)

(8) ce sont les petits marchands ambulants, non-répertoriés.

(9) Baniré est un petit village dans la première région et les et les catégories correspondent à des agriculteurs qui ont été indiqués par les responsables du village comme grand, moyen et petit producteur.

(10) le A,B,C,D, dans la région Mali-sud sont des catégories de producteurs de coton reconnus par la CNDT et classifiés selon leurs moyens de production (taille de famille, bœufs et charrues, terres, etc.). Les revenus des agriculteurs sont ceux de la campagne agricole 1985 et non 1984, conséquemment on en a tenu compte pour le calcul de l'accroissement annuel des revenus en %.

/ Pour la population active on a pris les données de 1991.

Sources: Ce tableau a été construit à partir de documents officiels et là où il n'y avait aucune information des données très partiels ont été recueillies à partir d'enquêtes rapides dans le mois de février et mars par A. Bathily. P.e. les données sur les commerçants, le privé et les données des revenus des agriculteurs à Baniré sont à base d'enquêtes. DNSI, enquête secteur informel, mars 1991. DNSI, Enquête budget de consommation, 1991. DNSI, Enquête agricole 1990-1991. BIT, Enquête secteur non structuré, 1989. CNDT, Revenu monétaire net des producteurs de coton 1990-1991, CE-03/92. IER-IRT, Profil d'environnement Mali-sud, 1991. Ministère des finances et du Commerce du Mali, Barème mensuel de solde des fonctionnaires et des conventionnaires, mars 1985. SNP, Plan quinquennal de développement économique et social du Mali 1986-1990.

L'accès au travail salarié reste très limité et ne fournit de l'emploi qu'à 3,03 % de la population active, dont 1% est du travail salarié employé par le secteur privé. Le total du travail formel (salariés indépendants et commerçants) ne compte que pour 6% de l'emploi total au Mali. Le secteur informel urbain fournit de l'emploi à peu près 20% de la population active. On y a inclut les femmes au foyer parce que la plupart des femmes habitant les villes s'engagent dans du travail à la maison (broderie, teinturerie, imprégnation d'étoffes, alimentation, etc.) qui complète les autres revenus de la famille. Ces revenus, comme le laisse voir le tableau sont importants pour l'économie familiale. Un deuxième groupe extrêmement intéressant et qui saute aux yeux du visiteur est le travail informel de la récupération de biens utilisés (3,37% de la population active). Que ce soient les pousse-pousses ou les charrettes tirés par des ânes ou des matériaux pour le bâtiment informel, tout est du matériel récupéré. Ce secteur économiquement et écologiquement intéressant mériterait plus d'attention.

Comme attendu le gros de l'emploi de la population active est fourni par le secteur primaire (74%). La seule région de Mali-sud représente 32% de l'emploi et démontre l'importance stratégique du coton pour le Mali non seulement en termes de devises mais aussi en termes d'emploi.

A partir du tableau on peut faire les remarques suivantes concernant l'évolution des revenus dans cette décennie de redressement des déséquilibres.

- Le revenu moyen ¹² du secteur urbain formel est à peu près six fois celui du secteur urbain informel. Quand on compare avec les

¹² le revenu moyen par secteur est pondéré par le nombre dans chaque groupe socio-professionnel.

revenus ruraux p.a. en Mali-Sud on obtient un revenu annuel moyen de 1.422.000 FCFA¹³. Cela paraît élevé en comparaison avec le formel urbain (1.391.400 FCFA) et l'informel urbain (216.700), mais on ne peut pas perdre de vue qu'il s'agit de données par ménage dans le cas du secteur rural. Si on sait qu'un ménage rural en Mali-Sud compte en moyenne 7 actifs, le revenu par actif reste alors sensiblement en dessous de la moyenne de l'urbain formel (=1/7) et est très comparable à la moyenne de l'urbain informel. Mais ces comparaisons restent très difficiles pour beaucoup de raisons qu'on ne peut développer ici.

- Les groupes qui ont vu leur situation économique relative se détériorer sont les fonctionnaires et les petits marchands ambulants. La croissance de leur revenu était moins grande que l'inflation. Les producteurs de coton n'ont pas vu leur revenus baisser en termes réels mais l'accroissement a été très réduit (0,1% par an), une dévaluation de la monnaie dans le cadre de l'UMOA serait intéressant pour ce groupe nombreux mais entraînerait une perte pour le secteur urbain formel et informel qui est à peu près de la même taille.

- Tous les autres groupes ont connu une amélioration de leur situation économique en termes réels. Principalement les commerçants ont vu leurs revenus augmenter ainsi que le secteur informel de récupération ce qui veut dire que les importations restent très chers pour la plupart des Maliens de sorte qu'ils demandent des produits recyclés.

- En termes absolus les groupes professionnels qui se trouvent en bas de l'échelle sont les ménages pauvres des zones rurales. Si notre enquête ponctuelle dans la première région est représentative on peut dire que les 66 % des ménages ruraux hors Mali Sud et l'ON se trouvent dans une situation très précaire où ils doivent s'endetter pendant la période de soudure. En milieu urbain on compte officiellement 5% de chômage. Mais quelle est la signification de ce concept si seulement 5% de la population active a du travail salarié et tout les autres sont auto-employés? Le sous-emploi est évident. A la campagne on peut dire que le travail agricole proprement dit s'étend sur 100 à 150 jours par an au maximum.

- Enfin et surtout peut-on dire quelque chose en ce qui concerne la différenciation (inégalité) sociale qui va de pair avec une période de plus grande ouverture vers l'extérieur et de modernisation? La théorie de la répartition du revenu prône que l'évolution de l'inégalité va augmentant dans les premières phases de croissance économique pour s'atténuer à des niveaux plus hauts du revenu par tête (la courbe U inversée de Kuznets). En effet au début de la transformation des économies traditionnelles les nouvelles opportunités de s'insérer sont

¹³ce revenu est calculé à partir de la division des agriculteurs en A, B, C et D qui représentent respectivement 36%, 42%, 12%, et 10% . (source: CMDT, renseignements généraux campagne 1990-1991)

prises par ceux qui sont le plus "dynamique" ou ceux qui s'adaptent le plus vite aux nouvelles conditions laissant et excluant ainsi ceux qui n'ont pas accès à ces nouvelles opportunités. Appliqué à la catégorie la plus nombreuse au Mali c.à.d. les agriculteurs on s'attendrait à ce qu'il y ait une concentration des revenus dans les groupes des agriculteurs les plus forts et qu'il y ait plus de ménages qui se trouvent dans une situation précaire. Si on traduit cela en termes concrets au Mali-Sud il y aurait de plus en plus d'agriculteurs dans les catégories C et surtout D (les moins équipés) et de moins en moins de B et de A (les ménages avec le plus de facteurs de production). A partir des données qu'on a pu recueillir à la CMDT de Koutialla, il semble que cela soit le contraire. Entre 1988 et 1991 le % d'agriculteurs A et B monte et les agriculteurs moins équipés diminuent en nombre et pourcentage.¹⁴ Donc la zone encadrée par la CMDT semble répondre à deux exigences de développement. D'abord le critère de croissance économique est rempli mais aussi, ce qui est beaucoup plus rare, en termes de répartition des revenus, il ne semble pas y avoir une inégalité croissante, au contraire. Une certaine prudence est pourtant nécessaire parce qu'on se base pour cet énoncé sur l'évolution des ménages encadrés. Ceux qui ne sont pas encadrés n'augmenteraient pas et ne représentent pas 10% des ménages selon la parole d'un directeur régional de la CMDT. En tout cas on sait très peu de cette couche sociale marginale et donc probablement des vrais exclus.

- Du point de vue de la répartition on voit également une diminution de l'écart entre les fonctionnaires vers la fin de la période. En effet, l'accroissement annuel des salaires des petits fonctionnaires s'est accru plus vite que ceux de la catégorie A. Cette diminution de l'inégalité entre fonctionnaires s'explique par des mesures prises en 1991 où des augmentations ont été accordées de 6500 FCFA par mois pour les fonct.C, tandis que les classes A et B n'ont reçu que 2000 et 5000 FCFA respectivement. C'est un bel exemple de redistribution de revenu.

Pour conclure concernant les DSA à partir de données combien partielles on pourrait dire que la décennie de l'ajustement ne paraît pas avoir eu d'effets néfastes pour les groupes situés en bas de l'échelle de la répartition des revenus. Au contraire, les fonctionnaires avec les salaires les plus bas ont vu leur position s'améliorer et le nombre des agriculteurs qui étaient le moins bien lotis semblent diminuer en nombre. Remarquons cependant que les agriculteurs démunis des autres régions n'ont probablement pas vu leur situation s'améliorer. Enfin les producteurs de coton n'ont pas vu leur revenu annuel accroître sensiblement (3,9% nominal et 0,2% réel) et cette augmentation est moindre que dans les secteurs en ville. Pour cette catégorie de producteurs une dévaluation serait intéressante mais néfaste

¹⁴Les agriculteurs A représentent 34,3% en 1988, et 35,9% en 1991. La part des paysans B augmente de 39,6 à 42% . La catégorie C stagne et c'est surtout le nombre des paysans les moins nantis qui baisse.

à beaucoup d'autres égards. (Voir discussion ci-dessus). Enfin terminons par dire que si l'ajustement n'a pas, à première vue, causé des ravages sociaux qui y sont souvent associés que le contraire n'est pas forcément le cas c.à.d. que la causalité entre ajustement structurel et l'évolution de la situation socio-économique des différents groupes n'est pas prouvée. L'évolution de la répartition du revenu ne peut en effet pas être réduit à un seul facteur et est le résultat complexe de rapports de force, d'histoire, de mentalités, d'opportunités, etc. .

Conclusions de la première partie.

En guise de conclusion sur la politique macro-économique suivie par le Mali dans les années '80, on peut dire que la situation de déséquilibre qui prévalait au début des années '80 jusqu'en 1985 a été efficacement combattu par après. Ce déséquilibre qui se traduisait entre autre dans une balance de paiements déficitaire et un budget d'état déficitaire a été maîtrisé et graduellement réduit avec une balance externe positive vers la fin de la période. Cela est surtout dû à trois facteurs qui se sont mutuellement renforcé:

(1) la réintégration à l'UMOA a renforcé la discipline monétaire et a réduit l'inflation à un taux (3,6% annuel) plus bas que les principaux partenaires commerciaux du Mali. Cela explique aussi en grande partie la baisse assez spectaculaire de la surévaluation,

(2) les programmes d'ajustement structurels et l'aide publique au développement ont permis de mitiger les efforts négatifs de réduction des dépenses et ont aussi permis une croissance légère du PIB par tête de 0,5% par an durant cette période. Ce résultat est bon en comparaison avec le reste de l'ASS ou la croissance du PIB par tête a été négatif pendant cette décennie (-0,9%). Il faut cependant dire que la moitié de la croissance est expliquée par des facteurs climatiques.

(3) l'intériorisation de la nécessité d'assainir la situation macro-économique de la part du gouvernement malien était le préalable pour que cette politique réussisse. Cet appui à l'ajustement était surtout très manifeste durant la période de transition après les événements de mars 1991.

Du fait que l'ajustement dans le contexte du Mali ne pouvait pas s'assortir d'une dévaluation de la monnaie, il était à craindre que le volet d'ajustement qui consiste dans la réduction des dépenses ait des répercussions néfastes sur les groupes vulnérables de la société. A partir des données éparses sur ce sujet cette conclusion ne paraît pas justifiée. Le volet de départ volontaire pour les fonctionnaires dans le cadre du PASEP et dans le prêt à l'ajustement structurel semble avoir mitigé les conséquences pour les fonctionnaires. En outre des mesures prises par le gouvernement en matière de salaire ont bénéficié plus les petits fonctionnaires et ont ainsi resserré l'éventail des

salaires.

Les mesures prises dans le cadre du PASED ont aussi essayé d'augmenter la participation féminine et rurale dans l'enseignement de base qui a été renforcé. Cela est aussi le cas pour les efforts en matière de santé mais les résultats là ne sont pas encore visible.

Les revenus dans le secteur urbain informel ne semblent pas être influencé négativement par l'ajustement structurel. Certains sous-secteurs de l'informel urbain se sont même tiré d'affaires assez positivement dans cette période, c'est le cas notamment du secteur de récupération et de recyclage de matériel utilisé.

Enfin le tableau du secteur rural qui emploie la majorité de la population active est plus nuancé. La région Mali-Sud englobe 30% des ménages et connaît un revenu moyen sensiblement plus haut que les autres régions rurales. Les revenus des ménages qui sont encadrés par la CMDT dans cette région ont vu leurs revenus augmenter durant la période d'ajustement autour de la moyenne du pays. Là aussi l'inégalité dans la région Mali-Sud ne s'est pas creusée parce que nous avons remarqué que les paysans mieux lotis en moyens de production s'est accru durant cette période tandis que le nombre des paysans moins bien équipés a diminué.

Les points négatifs du bilan de la politique suivie sont:

- le peu de moyens d'investissement et d'appui dans le PASA, dans l'aide bilatérale des Pays -Bas et par le gouvernement pour les régions situés en dehors des zones encadrés par la CMDT et l'ON, qui ont pourtant un revenu par tête sensiblement plus bas que les zones encadrés.
- Nonobstant l'évolution favorable des prix internationaux de l'arachide, cette production et ces exportations ne sont pas stimulées, tandis que la production de coton où l'évolution internationale des prix est défavorable est bel et bien stimulée. Cela est d'autant plus déplorable que la production arachidière se situe dans la première région qui a si besoin de stimulants. Peut-être que cela démontre l'importance d'institutions bien gérées qu'elles soient privées ou para-étatique comme c'est le cas avec la CMDT et comment celles-ci peuvent influencer les décisions. En bref c'est une validation pour l'approche institutionnelle de l'économie. Le cas de l'arachide.
- le faible taux d'épargne interne et la dépendance de transferts publics étrangers semble se perpétuer encore pour une période assez longue et continu ainsi la dépendance malienne d'aide internationale.

Ensuite notons l'impact très négatif de la subvention de la CEE à l'exportation de viande bovin (capas) qui est allé au détriment des éleveurs locaux maliens qui ont vu baisser leurs revenus de 20%. Cette concurrence déloyale a fait baisser les exportations de bovins vers les pays voisins du Mali.

Le tableau d'ensemble de la politique macro-économique poursuivie

par le gouvernement malien, corrigée et appuyée par les IFS et les bailleurs de fonds bilatéraux, paraît plutôt positif et les conséquences sociales de cette période d'ajustement n'ont pas fait les ravages souvent associés aux programmes d'ajustement. Cependant entre effet et cause il ne faut pas aller trop vite. En effet les causes du bilan d'ensemble positif sont beaucoup plus complexes et demanderait une recherche plus approfondie.