



20 NOV. 1991

DEPARTMENT FEDERAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DE'LI AFFARI ESTERI

Berne, le 20.10.1991

MALI : Aide financière pour soutenir le programme d'ajustement structurel (cofinancement IDA)

Vu la proposition du DFAE du 28 octobre 1991

Vu les résultats de la procédure du co-rapport, il est

d é c i d é

d'accorder un montant de Frs. 5'000'000.-- en faveur du Mali en vue de soutenir le programme d'Ajustement structurel (cofinancement IDA).

Cet engagement est imputé au crédit-cadre de 3,3 milliards de francs concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement selon l'AF du 4 octobre 1990. Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées au budget de la DDA, article 0202-3600.

Pour extrait conforme

Hans Ulrich

| Protokollauszug an: | | | | |
|---|------|----------|------|-------|
| <input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage | | | | |
| z.V. | z.K. | Dep. | Anz. | Akten |
| X | | EDA | 12 | - |
| | | EDI | | |
| X | | EJPD | 5 | - |
| | | EMD | | |
| X | | EFD | 7 | - |
| X | | EVD | 5 | - |
| | | EVED | | |
| | | BK | | |
| X | | EFK | 2 | - |
| X | | Fin.Del. | 2 | - |





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 28.10.1991

AU CONSEIL FEDERAL

Fera l'objet d'un communiqué
de presse après la signature
de l'accord

Mali : aide financière de Fr. 5 millions pour soutenir le
programme d'ajustement structurel (cofinancement IDA)

I

RESUME

Le Mali s'est engagé dans un processus d'ajustement depuis 1988. Pour faire face aux importants déséquilibres structurels de son économie, le Gouvernement a mis en oeuvre avec la Banque Mondiale divers programmes spécifiques dans les secteurs des entreprises publiques, de l'agriculture, des finances publiques, de l'éducation et de la santé. Une politique monétaire rigoureuse est en cours avec les services du FMI. Le programme d'ajustement structurel 1990-1992, auquel la Suisse entend contribuer pour Fr. 5 Mio, permettra la libéralisation des politiques de fixation des prix, la réduction de la fonction publique et l'amélioration du cadre réglementaire, éléments essentiels pour la réussite des réformes entreprises.

Le Programme d'Ajustement Structurel est lié à des réformes dans les deux domaines clé que sont l'incitation du secteur privé et la gestion des ressources publiques. Suite au changement de pouvoir, la nouvelle équipe montre une volonté de redresser rapidement la situation, d'assurer plus de transparence et de dialogue et d'établir une base solide pour l'avenir. Tant la Banque Mondiale que le FMI estiment le travail actuel du Gouvernement comme remarquable pour assurer cette période de transition, malgré les dégâts causés fin mars aux infrastructures administratives et les pressions légitimes des divers groupes sociaux.

Pour autant que le Mali soit soutenu, financièrement, par ses principaux partenaires et que le processus de démocratisation en cours se maintienne, les objectifs macro-économiques visés en 1991-92 sont un taux de croissance économique moyen légèrement supérieur (+0,8%) au taux démographique (2,9%), une inflation limitée à 3,1% et un solde global de la balance des paiements amélioré.

Les principales incertitudes proviennent, d'une part, du secteur privé, encore peu enclin et aussi peu préparé, à prendre la relève de l'Etat dans les activités autres que l'import-export, et, du programme des départs volontaires de l'Administration, qui touche également les militaires, par ailleurs.

Cependant, l'ensemble de ces réformes, pour produire des résultats tangibles, demande de profondes modifications des structures étatiques. En tenant une conférence nationale au début août 1991, en cherchant une solution politique au problème des Touaregs, en préparant des états généraux de l'agriculture, un séminaire national sur la jeunesse et l'éducation et une nouvelle constitution, l'actuel Gouvernement traduit sa volonté de changement sous la surveillance des associations démocratiques. En cela, il mérite d'être soutenu.

II

LE PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (PAS)

A. CONTEXTE MACRO-ECONOMIQUE

Durant les 23 années qui ont suivi l'indépendance de 1960, les déséquilibres économiques et financiers du Mali ont été aggravés par des facteurs exogènes défavorables ainsi que par des politiques inadéquates. Les exportations du Mali basées sur le coton, l'or et le bétail qui représentent, après la chute du prix de l'arachide, 80 % des exportations, sont extrêmement vulnérables. De 1982 à 1986, le Mali a mis en oeuvre une série de programmes d'ajustements appuyés par trois accords de confirmation avec le FMI. En 1988, le Gouvernement a élaboré un document-cadre de politique économique 1988-1992 répondant ainsi aux exigences de la Banque Mondiale pour le financement des programmes spécifiques de réformes. Dès lors, des mesures vigoureuses ont été prises pour la privatisation ou la liquidation des entreprises publiques, la libéralisation des prix et du commerce, la compression des dépenses de fonctionnement, l'amélioration des recettes fiscales et douanières et la préparation du contrat-plan concernant la filière coton.

Mais le succès de ces mesures est resté fort aléatoire. Si la variable climatique influence fortement les indices macro-économiques tel le taux de croissance du PIB, c'est surtout le contexte politique, un parti unique, absence d'un cadre d'expression et le clientélisme, qui font obstacles aux réformes sociales nécessaires aux progrès économiques. Surtout préoccupé de durer, le régime de Moussa Traoré ne sent pas venir le "vent d'est". Le peuple renverse enfin cette dictature vieille de 23 ans le 26 mars 1991. Le nouveau Gouvernement, outre qu'il hérite du problème Touareg dans le nord du pays, confirme la plus grande partie des accords internationaux avec quelques corrections sociales. Il obtient, à la réunion de Paris du 3 juillet 1991, plus d'intentions de financement des donateurs qu'il n'en espérait.

Ses chances de réussite sont liées en bonne partie aux financements additionnels, nécessaires pour soutenir les réformes macroéconomiques en cours, entre autres pour corriger les plus fortes inégalités sociales, faire le bilan de l'agriculture et revoir en profondeur le système éducatif.

B. LA SITUATION ECONOMIQUE

En 1990, les réformes économiques conjuguées à des conditions météorologiques favorables ont permis un taux de croissance du PIB de 2,2% (prévu 0,3%) et une inflation contenue à 1,9% (prévu 3%). Le déficit des transactions courantes était de 14,2% du PIB, alors que la balance globale des paiements enregistrait un léger excédent. Le déficit budgétaire, sur la base des dépenses et sans les aides externes, s'est élevé à 8,2% du PIB. Il devrait être de 13,4% en 1991, compte tenu du coût de réparation des dégâts dus à la révolution. Par ailleurs, le Mali a obtenu un allègement de sa dette, dont le service représente encore 21,1% des exportations.

Les réformes structurelles ont porté en particulier sur l'allègement du contrôle des prix des biens et services, ainsi que sur l'adoption de contrats-plan entre l'Etat et la compagnie des textiles, le complexe agro-industriel de l'Office du Niger et l'Office des produits agricoles. Parmi les 29 entreprises devant être privatisées ou liquidées, le désengagement de l'Etat est achevé pour 21 et devrait l'être pour les 8 autres fin 1991. De même que la Banque de Développement du Mali, l'office des postes et télécommunications a été restructuré et les chèques postaux "reliquifiés" avec l'aide de la France.

Le calendrier prévu pour le programme d'ajustement sectoriel agricole - auquel la Suisse contribue - est techniquement respecté, mais la toute nouvelle association des producteurs de coton exige une renégociation du prix d'achat, de la composition des organes dirigeants de la filière et des formations paysannes. Le secteur de l'éducation demande également un réexamen, compte tenu du rôle nouveau des mouvements de jeunes et d'étudiants dans la vie politique du pays. Quant au secteur santé publique, il reste frileux et discret.

L'une des principales difficultés du Gouvernement en 1991 sera la mobilisation des recettes fiscales. Si le cordon douanier, avec l'appui de la Société Générale de Surveillance, donne de bons résultats, par contre, une large part de la population associe l'abolition du régime de Moussa Traoré et la suppression des impôts et taxes sur les personnes physiques. Seul un important effort de transparence et d'information de la nouvelle équipe au pouvoir, aidée par les associations démocratiques, ranimera le sens civique d'une population trop longtemps ignorée. La conférence nationale, ainsi que les autres séminaires nationaux prévus devraient, en partie, tenir ces fonctions. Une autre difficulté est celle de la reconversion des travailleurs licenciés des entreprises publiques, tout autant que le financement des départs volontaires des fonctionnaires et militaires - 3000 départs sont programmés en 1991 -, qui, une fois leurs indemnités épuisées, pourront grossir le flot des chômeurs. D'importants et novateurs programmes de recyclage, de facilitation de créations de petites et moyennes entreprises, de crédit, etc., doivent encore être mis en place, avec des aides extérieures.

C. LES OBJECTIFS DU PAS 1990-1992

Le Programme d'ajustement structurel 1990-92, d'un montant total de 70 Mio de US \$, est entré en vigueur en mars 1991, avec le déblocage de la première tranche de 22 Mio de US \$. Selon la lettre de politique économique adressée le 6 octobre 1990 par le Mali à la Banque Mondiale, le calendrier des mesures prévues et réactualisées le 27 mai 1991 comprend en particulier la suppression des taxes à l'exportation et des restrictions quantitatives à l'importation, l'introduction de la TVA, la révision des codes du commerce et des investissements, l'ajustement des prix pétroliers à la pompe, l'allègement du code du travail entre autres pour les licenciements, le plafonnement de la masse salariale dans le budget de l'Etat, une réduction considérable des effectifs de la fonction publique et de l'armée, l'intégration de 6 fonds spéciaux nationaux (Fonds routier, fonds forestier, fonds minier, etc) dans le budget général, l'augmentation des allocations budgétaires pour l'éducation et la santé, et surtout un renforcement du contrôle des dépenses et investissements publics.

Concrètement, ces mesures devraient se traduire par un taux de croissance de 0,8% du PIB réel, une inflation de 3,1% et une limitation du déficit des opérations courantes à 16% du PIB.

La suppression de 8200 postes (1700 fonctionnaires et 6200 conventionnaires) dans l'administration permettra un paiement régulier et même l'augmentation des salaires négociée avec les syndicats (50% sur 3 ans). Toutefois, le tableau des opérations financières de l'Etat prévoit un écart de financement de 4,9 milliards de CFA (25 Mio de fr.s.) pour 1991, écart comblé lors de la réunion de Paris des "Amis du Mali". Pour 1992, le manque de financement est estimé à 9,8 milliards de CFA.

Le dossier le plus difficile reste celui de la privatisation des grandes entreprises étatiques, telle la société textile COMATEX, qui se traduit par la suppression de 800 emplois. Hormis le secteur informel, les domaines possibles pour des reconversions professionnelles en milieu urbain sont peu nombreux, ce qui réduit d'autant la marge de manoeuvre du Gouvernement. Toutefois, les états généraux de l'agriculture, réunion exigée par le monde rural lors de la conférence nationale, pourraient déboucher sur quelques pistes novatrices tels les échanges locaux, la transformation des produits du terroir, leur conservation, etc.

D. LA DIMENSION SOCIALE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Les mesures en cours et à venir touchent particulièrement la petite classe moyenne de la population urbaine. Les suppressions d'emplois programmées accentueront encore ces difficultés. Cependant, le Gouvernement entend accorder une attention particulière à la question des ressources humaines par un effort pour augmenter le taux de scolarisation, de couverture sanitaire - la suppression du monopole d'importation de la Pharmacie Populaire du Mali pourra-t-elle contribuer ? -, adopter une stratégie en matière de population et de planification familiale et promouvoir la place de la femme dans le développement.

- 5 -

Belles sur le papier, ces intentions laissent nombre d'observateurs sceptiques quant à leur impact. Bien qu'il existe déjà une structure destinée à examiner et à financer les projets privés des fonctionnaires qui désirent quitter la fonction publique, elle doit encore être structurellement améliorée.

E. ASPECTS FINANCIERS

Selon le tableau des opérations consolidées de l'Etat, établi par le Ministère du Budget et le FMI, la situation financière du Mali est la suivante :

(en milliards de FCFA, 1 Mia = env. 5Mio fr.s.)

| | 1991 | 1992 (estimations) |
|------------------------------|--------|--------------------|
| 1. Recettes et dons | 151,9 | 161,05 |
| 2. Dépenses totales | 201,8 | 257,27 |
| 3. Déficit (base engagement) | -49,9 | -95,42 |
| 4. Financement extérieur | 49,4 | 70,6 |
| Financement intérieur | - 4,4 | 15,62 |
| 5. Ecart de financement | - 4,9 | - 9,8 |
| 6. Intentions de financement | | |
| . bilatéraux | 4,615 | |
| (dont la Suisse | 1,0) | |
| . multilatéraux | 1,3 | |
| 7. Solde | +1,015 | |

Cette marge de 1,015 Mia de FCFA suppose que tous les financements seront déboursés en 1991, ce qui n'est pas certain pour tous les donateurs qui contribuent au PAS, à savoir :

- bilatéraux : Allemagne, USA, France, Canada, Japon et Pays-Bas
- multilatéraux : BM, CEE, BAD.

La contribution suisse sera comptée comme cofinancement pour IDA-9 et gérée par la Banque Mondiale. Deux accords, l'un avec le Mali et l'autre avec la Banque, seront signés.

F. APPRECIATION

Pour le bureau de coordination de la DDA à Bamako, le principal risque du PAS serait un manque de financement. En particulier en ce qui concerne les départs volontaires compte tenu, d'une part, de la situation confuse dans le nord qui pourrait inciter nombre de militaire à quitter l'armée, et, de l'autre, du montant des primes incitatives pour nombre de fonctionnaires qui veulent changer d'activité avec le renouveau politique.

- 6 -

Avec un peu de distance, les craintes sont que le Gouvernement privilégie les mesures incitatives pour le secteur privé au détriment de la formation et de mesures sociales. Il ne faut pas oublier que plus de 50% de la population malienne a moins de 14 ans et que l'aspiration à la formation est très forte. D'autre part, le changement de régime a introduit des attentes de démocratisation et de transparence des décisions gouvernementales que le nouveau pouvoir, qui n'est que transitoire, doit prendre en compte. Le bénéfice des réformes économiques doit concerner toutes les couches sociales, en particulier le milieu rural peu touché jusqu'à maintenant. Il demeure encore l'aléa climatique...

La DDA, qui entretient de très bonnes relations avec les principaux dirigeants en place, le premier Ministre et le ministre de l'économie et des finances, ainsi qu'avec les associations démocratiques, conforte son rôle, par cette contribution de 5 Mio de fr., en tant que partenaire vigilant du processus démocratique. Toutefois, compte tenu des incertitudes sur les besoins réels de financement du Mali, la contribution suisse pourra être versée en deux fois, en 1991 et 1992, selon les besoins effectifs. Ces moyens supplémentaires octroyés à l'Etat obligent celui-ci de poursuivre les réformes économiques et sociales, et la Suisse sera un observateur attentif de ces transformations, dans la perspective des élections législatives et présidentielles de fin 1991 et début 1992.

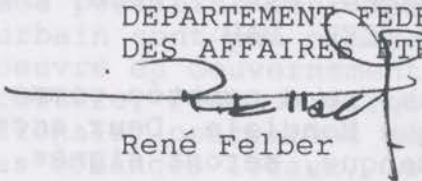
III

L'Administration Fédérale des Finances et l'Office Fédéral des Affaires Economiques Extérieures ont été consultés. Ils ont donné leur accord à la présente proposition.

IV

Nous vous proposons de prendre la décision ci-jointe.

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES


René Felber

Extrait du procès-verbal :

- DFAE 12 pour exécution
- DFF 7 pour information
- DFEP 7 (SG 5, OFAEE 2) pour information
- CDF 2 pour information
- Dél. Fin. 2 pour information

Pour co-rapport à :

- Département Fédéral de l'Economie Publique
- Département Fédéral des Finances

Annexe : projet de décision

57831

MALI : Aide financière pour soutenir le programme d'ajustement structurel (cofinancement IDA)

Vu la proposition du DFAE du 28 octobre 1991

Vu les résultats de la procédure du co-rapport, il est

d é c i d é

d'accorder un montant de Frs. 5'000'000.-- en faveur du Mali en vue de soutenir le programme d'Ajustement structurel (cofinancement IDA).

Cet engagement est imputé au crédit-cadre de 3,3 milliards de francs concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement selon l'AF du 4 octobre 1990. Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées au budget de la DDA, article 0202-3600.

Pour extrait conforme

Für getreuen Protokollauszug

Hans Müller

| Anzahl | | Betrag | |
|--------|------|--------|------|
| Jahr | Dep. | Art. | Art. |
| 1991 | 1 | 1 | 1 |
| 1992 | 1 | 1 | 1 |
| 1993 | 1 | 1 | 1 |
| 1994 | 1 | 1 | 1 |
| 1995 | 1 | 1 | 1 |
| 1996 | 1 | 1 | 1 |
| 1997 | 1 | 1 | 1 |
| 1998 | 1 | 1 | 1 |
| 1999 | 1 | 1 | 1 |
| 2000 | 1 | 1 | 1 |
| 2001 | 1 | 1 | 1 |
| 2002 | 1 | 1 | 1 |
| 2003 | 1 | 1 | 1 |
| 2004 | 1 | 1 | 1 |
| 2005 | 1 | 1 | 1 |
| 2006 | 1 | 1 | 1 |
| 2007 | 1 | 1 | 1 |
| 2008 | 1 | 1 | 1 |
| 2009 | 1 | 1 | 1 |
| 2010 | 1 | 1 | 1 |
| 2011 | 1 | 1 | 1 |
| 2012 | 1 | 1 | 1 |
| 2013 | 1 | 1 | 1 |
| 2014 | 1 | 1 | 1 |
| 2015 | 1 | 1 | 1 |
| 2016 | 1 | 1 | 1 |
| 2017 | 1 | 1 | 1 |
| 2018 | 1 | 1 | 1 |
| 2019 | 1 | 1 | 1 |
| 2020 | 1 | 1 | 1 |
| 2021 | 1 | 1 | 1 |
| 2022 | 1 | 1 | 1 |
| 2023 | 1 | 1 | 1 |
| 2024 | 1 | 1 | 1 |
| 2025 | 1 | 1 | 1 |
| 2026 | 1 | 1 | 1 |
| 2027 | 1 | 1 | 1 |
| 2028 | 1 | 1 | 1 |
| 2029 | 1 | 1 | 1 |
| 2030 | 1 | 1 | 1 |