Rec'd 11/26/90

PN-AAX-246

68714

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

RAPPORT No. [illegible] SUR L'EVALUATION DES IMPACTS

Le Programme de Reforme Economique de l'A.I.D. au Mali

Impact Evaluation Series

PN-AAX-246

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

RAPPORT No. 74 DE L'AID SUR L'EVALUATION DES IMPACTS

Le Programme de Reforme Economique de l'A.I.D. au Mali

Michael A. Rugh
Chef d'Equipe
Agence Américaine pour le Développement International

Jerry Cashion
Analyste Social
Agence Américaine pour le Développement International

Donald Harrison
Economiste
Agence Américaine pour le Développement International

Paul Mulligan
Economiste
Agence Américaine pour le Développement International

Impact Evaluation Series

Le présent rapport et d'autres dans la série des publications sur les impacts du Centre d'Information et d'Evaluation du Développement (CIED) peuvent être commandés à l'adresse ci-dessous

A.I.D. Document and Information
Handling Facility
7222 47th Street, Suite 100
Chevy Chase, MD 20815
Téléphone: (301) 951-9647

Une liste de toutes les publications du CIED sur les impacts est disponible à l'adresse

PPC/CDIE
Room 105, SA-18
Agency for International Development
Washington, DC 20523
USA
Téléphone: (703) 875-4818

This report is also available in English (PN-AAX-236).

AGENCE AMERICAINE POUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL
Mars 1990

Les opinions et les interprétations exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs et ne sont pas nécessairement celles de l'Agence Américaine pour le Développement International

Table des Matieres

Preface v

Sommaire vi

Historique 1
- Introduction
- Cadre
- L'Economie du Mali
- Sur La Voie de La Reforme

Le Role de l'A.I.D 4
- Le Programme de Reforme Economique du Mali
- Facteurs Exogenes

L'Impact du Programme de Reforme Economique 6
- Impact sur le Secteur Privé
  - *Le contrôle des prix*
  - *La Reforme Fiscale*
  - *Le Code de Commerce*
  - *Le Contrôle des Importations et des Exportations*
- L'Impact de la Restructuration du Secteur Public
  - *Efficacité améliorée du secteur public*
  - *L'Administration Fiscale*
  - *Le Programme de Depart Volontaire a La Retraite*

Les Enseignements 15
- Les Espérances
- La poursuite de l'Action
- Intégration des Activités
- Gestion du Programme
- Le Programme de Réforme Économique

Questions d'Ordre General 17
- L'Emploi
- Des Interventions Appropriées
- L'Impact à Long Terme
- Les Questions Monétaires

Fiche de Renseignements du Projet 19

Sigles et Abreviations 20

Bibliographie 21

Preface

Pour en savoir plus sur l'efficacité et l'impact sur le développement des programmes de réforme économique, l'Agence Américaine pour le Développement International/Centre d'Information et d'Evaluation du Développement (AID/CIED) a lancé une série d'évaluations de réformes économiques. Des études ont été menées dans six pays de l'Amérique Centrale et des Caraïbes (le Costa Rica, la Jamaïque, le Honduras, la République Dominicaine, et la Dominique et Grenade). En Afrique, des évaluations sont achevées ou sont en cours au Mali, en Gambie, au Sénégal, au Malawi, et au Cameroun.

L'évaluation de l'impact au Mali (qui est basée sur les activités de terrain menées en Octobre 1989) analyse le programme de réforme économique financé par l'AID au Mali pendant la période de 1985 à 1989. Les réformes visaient à améliorer le climat économique pour le secteur privé et améliorer l'efficacité du secteur public. A ce jour, le programme a été couronné de succès surtout dans les domaines de la réduction des contrôles de prix et de la rationalisation de la structure fiscale. Bien que l'on ait constaté un début d'amélioration dans l'efficacité du secteur public, les résultats ne sont pas encore probants.

Les réformes financées par l'AID s'inscrivaient dans le cadre d'un effort plus large d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI). Les réformes de l'AID soutenaient le programme général d'ajustement structurel et étaient à leur tour soutenues par les actions de plusieurs bailleurs de fonds. Ces actions conjuguées ont contribué à éloigner le Gouvernement du système de développe-ment dirigé par l'Etat et à l'amener à adopter une économie plus libérale qui repose sur le développe-ment dirigé par le marché. L'évaluation a aussi reconnu l'importance des facteurs exogènes (la chute brutale des cours internationaux pour les produits d'exportation du Mali) qui ont durement frappé l'économie et retardé les avantages de bien des mesures de réforme.

Janet Ballantyne
Directrice Adjointe
Centre d'Information et d'Evaluation du Développement
Bureau des Programmes et de la Coordination des Politiques
Agence Américaine pour le Développement International
Mars 1990

Sommaire

Le Programme de Réforme Economique (PRE) du Mali de 1985 avait deux objectifs: améliorer le climat pour l'activité du secteur privé en supprimant les contraintes dues à la règlementation et en entreprenant la réforme fiscale, et améliorer l'efficacité du secteur public dans la prestation de services. Le PRE venait completer l'action du GRM visant à initier un changement notoire d'une économie dirigée hautement centralisée à une économie moins règlementée avec des possibilités accrues pour le secteur privé.

Quatre années plus tard, le PRE a réduit beaucoup de contraintes dues à la réglementation auxquelles le secteur privé malien était confronté. Le contrôle des prix a été supprimé; certains impôts des entreprises commerciales et industrielles ont été réduits; un nouveau code de commerce a été introduit; et les restrictions sur les importations et les exportations ont été assouplies. Les réformes ont procuré des avantages modestes, mais qui ont eu des conséquences considérables sur l'économie malienne.

Tout avantage serait notable dans l'environnement économique inhôspitalier au Mali. Le programme a été frappé par une profonde recession causée par la chute brutale du prix du coton, le principal produit d'exportation du Mali, et une infrastructure économique et sociale inadéquate, même par rapport à d'autres pays en développement disposant de faibles revenus. Le volet le plus important du PRE a été le programme de suppression du contrôle des prix, qui a amélioré le cadre de la concurrence à l'intérieur du pays. Après la suppression du contrôle des prix, les prix ont baissé sur toute la ligne. Les consommateurs en ont été les principaux bénéficiaires.

Certaines entreprises ont réagi à la réduction des impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux en augmentant leur production, leurs investissements et le nombre de leurs employés. Cependant, une récente augmentation de la patente—impôt dont le paiement permet de faire du commerce—absorbera en grande partie certaines incidences de la réduction des impôts.

Le nouveau code de commerce a rendu plus transparentes les règles qui régissent les affaires et a considérablement simplifié les procédures d'immatriculation des entreprises. Toutefois, il n'a pas eu un impact économique important. Rares sont les propriétaires d'entreprises qui déclarent avoir personnellement tiré des avantages de l'assouplissement des procédures d'immatriculation, bien que l'on considère que le code est une bonne chose.

Le Gouvernement malien a aboli les quotas à l'importation et a remplacé la licence d'importation et d'exportation par un nouveau système d'immatriculation dans le cadre duquel les licences doivent être délivrées gratuitement. Etant donné que ces mesures n'ont été appliquées qu'au cours des 18 derniers mois, il est prématuré d'évaluer leur impact. Cependant, nous pensons d'avance que l'impact de la libéralisation des contrôles sera minime. Les quotas étaient rarement fermes, de plus, les procédures d'importation restent encore lourdes.

Nous avons utilisé les dépenses du Gouvernement en fournitures et en équipement (matériel) comme facteur de substitution pour étudier s'il y a une amélioration dans l'efficacité du secteur public. Cependant, nous ne pouvons pas encore affirmer qu'il y a une amélioration dans la prestation de services sociaux et, à plus forte raison, une amélioration des indicateurs du bien-être social.

Le programme de départ volontaire à la retraite anticipée pour les fonctionnaires était un moyen

permettant au Gouvernement malien d'allouer plus de fonds à l'équipement. Bien que beaucoup de participants au programme se soient installés dans le secteur privé, les taux d'échec élevés dans le monde pour les gens qui viennent de démarrer une entreprise ne sont pas un bon présage pour la réussite à long terme des retraités.

En général, le PRE a été bien géré tant du côté du Gouvernement malien que de celui de l'A.I.D. Le projet a été correctement exécuté et de grands avantages en ont été tirés par les populations. Parmi les couches qui ont été particulièrement touchées, il y a les agents de l'Etat qui ont participé au programme de départ volontaire à la retraite, les commerçants, les industriels, mais aussi les consommateurs en général.

En résumé, le PRE du Mali a atteint l'objectif visé qui était d'assainir le climat économique en faveur du secteur privé. Parmi les actions les plus notables, il y a le programme de libéralisation des prix et les mesures de rationalisation de la structure fiscale. Les résultats n'ont peut-être pas été réalisés dans le temps prévu ni atteint l'envergure souhaitée, mais ils sont tout de même impressionnants au regard des conditions économiques défavorables dans lesquelles ils ont été réalisés. Un autre objectif qui était d'améliorer l'efficacité du secteur public ne peut pas être évalué de façon complète en ce moment. Les changements intervenus dans l'efficacité de ce secteur ne sont que marginaux et ont été éclipsés par les programmes du FMI et de la Banque Mondiale. Le vrai problème est que le Gouvernement du Mali réexamine ses ressources budgétaires (y compris les contributions des donateurs) et les répartit d'une manière qui assure au mieux le bien-être au peuple du Mali.

L'impact du PRE du Mali, qui est considéré à court terme comme étant favorable, doit être examiné dans un large contexte. Les interventions de l'A.I.D. étaient très spécifiques et limitées en envergure. Ces interventions visaient à appuyer l'effort global d'ajustement structurel commencé en 1982, et, avec les activités des autres bailleurs de fonds, venaient compléter l'engagement du Gouvernement du Mali à redéfinir le rôle du gouvernement, à libéraliser l'économie, et à soutenir l'avènement d'un développement global basé sur l'économie de marché.

Mali

502728 9-77 (542164)
Lambert Conformal Projection
Standard parallels 8° and 12°
Scale 1:11,000,000
Boundary representation is not necessarily authoritative

Railroad
Road
Airport

Le Programme de Reforme Economique de l'A.I.D. au Mali

Historique

Introduction

En 1985, l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) a engagé 18 millions de dollars pour le Programme de Réforme Economique du Mali (PRE), un programme qui était destiné à fonctionner dans le cadre de la stratégie des bailleurs de fonds pour promouvoir le développement du secteur privé et accroître l'efficacité du secteur public au Mali. Le but de cette évaluation est de mesurer à quel point le PRE a pu atteindre ses objectifs.

Notre équipe d'évaluation composée de quatre personnes a visité le Mali en Octobre 1989 pour y mener des enquêtes et évaluer l'impact économique de chacun des volets du programme et étudier les implications sociales du PRE du Mali en général. La méthodologie que nous avons utilisée était fondée sur des déductions: nous avons émis des hypothèses et les avons testées avec rigueur, en utilisant des sources diverses. Un manque notoire de données, ajouté au problème de l'environnement économique difficile du Mali, a considérablement compliqué notre tâche. Toutefois, nous avons pu exploiter un certain nombre d'études et d'évaluations de base, et nous avons mené des interviews intensives auprès des responsables du Gouvernement de la République du Mali et des organisations internationales, ainsi qu'auprès des représentants du secteur privé.

Cadre

Le Mali est un pays enclavé avec un climat assez aride. La majorité des 8 millions d'habitants du Mali gagnent leur vie dans le cadre d'un écosystème fragile en cultivant du mil, du sorgho et du riz, et en élevant de petits troupeaux de ruminants. Pour une partie de la population, l'élevage est l'activité économique principale et une partie considérable de la production animale est exportée vers la Côte d'Ivoire. Le coton est la principale culture de rente et le premier produit qui rapporte des devises étrangères.

La population globale croît à un taux d'environ 2,7 pour cent par an. L'exode rural (environ 70,000

personnes par an) a amené le taux de croissance des villes à près 5 à 6,7 pour cent.

Presque 30 ans après son accession à l'indépendance, le Mali reste l'un des pays les moins développés du monde. Son produit national brut (PNB) par habitant d'environ 230 dollars le classe au rang des 10 pays les plus pauvres - plus ou moins le même rang qu'il occupait il ya 10, 20 et 30 ans. Une pluviométrie irrégulière, des sols peu productifs, une base de ressources naturelles relativement pauvre, et sa situation de pays enclavé sont autant de facteurs qui le défavorisent. Les niveaux d'alphabétisation y sont encore faibles, 15 pour cent, et l'espérance de vie moyenne à la naissance est de 45 ans. Cependant, malgré le faible niveau d'alphabétisation, il y a une nette amélioration qualitative de la base des ressources humaines étant donné qu'un grand nombre de Maliens ont poursuivi des études supérieures aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Mali.

L'infrastructure reste relativement peu développée. Il y a plus de routes butimées qu'au moment de l'indépendance, mais des régions entières du pays sont encore inaccessibles pendant l'hivernage. Le développement industriel est encore relativement à ses débuts. Les communications avec le monde extérieur sont nettement meilleures à ce qu'elles étaient il y a 30 ans, néanmoins à l'intérieur du pays, la collecte et la diffusion des informations est un processus aléatoire qui prend beaucoup de temps.

La production de céréales dépend largement de la pluviométrie. Le Mali, à l'instar des autres pays du Sahel, peut être victime d'une grave sécheresse 1 ou 2 ans sur 10. Néanmoins, la production agricole a été raisonnablement bonne, surtout dans les domaines où le Mali jouit d'un avantage comparatif, c'est-à-dire, le coton et l'élevage. Des espoirs sont permis pour l'extraction des richesses du sous-sol, surtout en raison de l'amélioration de la technologie qui réduit les coûts d'extraction.

L'Economie du Mali

Au moment de l'accession du Mali à l'indépendance en 1960, son économie était caractérisée par:

- un haut niveau de réglementation, avec un système administratif centralisé
- la quasi inexistence du secteur industriel moderne
- des possibilités très limitées pour l'expansion du secteur privé traditionnel
- un nombre restreint de Maliens avec un niveau universitaire essentiellement concentrés dans la fonction publique.

Ces facteurs et à un certain degré les options idéologiques ont contribué à l'adoption d'une stratégie de développement dirigé par l'Etat. Le gouvernement s'était chargé de développer lui-même le secteur industriel, en créant 16 entreprises industrielles dans la première décennie de l'indépendance.

Avant le milieu des années 1970, l'Etat intervenait dans tous les domaines, du secteur bancaire, de la commercialisation des céréales, du commerce extérieur et du commerce local. La politique d'embauche de tous les diplômés des écoles secondaires et supérieures a été poursuivie trop longtemps, jusqu'au début des années 1980. La fonction publique est devenue saturée au point de devenir totalement inefficace. La masse salariale de la fonction publique, ainsi que les paiements de subventions et du service de la dette étaient devenus la priorité du budget du gouvernement. Une part décroissante du budget était consacrée à l'achat des fournitures nécessaires pour faire fonctionner l'Etat et fournir les services essentiels aux populations. L'Etat n'avait pas les moyens de reconstruire son infrastructure qui se détériorait.

Le financement extérieur apporté par les bienfaiteurs du Mali était (est encore) assez important pour fournir au gouvernement les infrastructures et de nouveaux biens d'équipement, supporter certains coûts récurrents, payer des bourses d'études, et combler le déficit alimentaire. En fait, les fonds apportés par les bailleurs valent ou dépassent les recettes annuelles du gouvernement.

Sur la Voie de la Reforme

La situation économique du Mali a commencé à se dénouer à partir du milieu à la fin des années 1970. Les chocs dues au cours du pétrole, la sécheresse grave et les effets cumulés de la domination de l'économie par l'Etat ont laissé une faible marge de manoeuvre aux décideurs politiques. Le déficit budgétaire s'élevait à un tiers des recettes de l'Etat, les salaires avaient commencé à subir des retards, les pertes enregistrées par les entreprises publiques s'élevaient à 20 pour cent des ventes, et le déficit de la balance des paiements devenait insupportable. Le Trésor de France menaçait d'annuler les facilités de conversion automatique du franc malien.

En conséquence, au début des années 1980 la politique de domination de l'économie par l'Etat a été abandonnée. Le Gouvernement a invité la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire Internationale (FMI) à l'aider à concevoir un large programme d'ajustement structurel. Des bailleurs de fonds bilatéraux, dont les Etats-Unis d'Amérique, ont collaboré avec le Gouvernement dans le cadre d'un programme de restructuration du marché céréalier de grande envergure.

De 1982 à 1986, le Gouvernement du Mali a exécuté une série de programmes économiques et d'ajustements financiers, financés par trois accords de confirmation successifs du FMI. Entre 1982 et 1985, le Gouvernement a fait d'énormes progrès dans la réduction des deséquilibres économiques et financiers auxquels l'économie malienne était confrontée. Mais, en l'absence d'autres mesures d'ajustement plus importantes et avec la chute des cours mondiaux du coton vers la fin de 1985, une crise économique et financière majeure s'est développée en 1987. Après avoir poursuivi avec succès deux accords standby, le Mali n'a pas pu satisfaire les conditions du troisième. La réaction du Gouvernement malien a été de négocier un nouvel accord de confirmation et un autre accord d'ajustement structurel avec le FMI en 1988, respectivement d'un montant de 16,5 millions de dollars et de 42 millions de dollars. Ces accords prévoyaient des limitations des crédits à l'économie, la réduction des arriérés extérieurs et intérieurs, et de la dette extérieure, ainsi que l'application d'un certain nombre de mesures structurelles, y compris la fermeture d'Air Mali, de la société commerciale de l'Etat (SOMIEX) et la restructuration de la société d'Etat de commercialisation des céréales (OPAM).

La Banque Mondiale encourage actuellement la réforme de l'économie malienne à travers le Programme d'Ajustement Structurel des Entreprises publiques d'un montant de 40 millions de dollars négocié en 1988. Le but du programme est de limiter l'intervention de l'Etat malien dans les industries importantes du point de vue stratégique. Le programme comporte des mesures et des calendriers spécifiques pour rationaliser 36 entreprises publiques. Il ne restera que 6 entreprises entièrement au compte du secteur public; 15 seront privatisées et les 15 autres seront fermées.

En 1989, les indicateurs macro-économiques ont subi une hausse et la croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) est estimée à 9,1 pour cent, en partie à cause d'une forte performance dans le domaine des exportations, indiquant la reprise économique après deux années de stagnation. L'accroissement du rendement du secteur industriel est estimé à 5,4 pour cent, celui du commerce à 8,1 pour cent. L'inflation reste

sous contrôle. De plus, le déficit du compte courant, les transferts officiels non compris, est estimé à 16,2 pour cent du PIB en 1989, contre 22,8 pour cent en 1986.

Le Role de l'A.I.D.

Le Programme de Reforme Economique du Mali

Le Programme de Réforme Economique (PRE) de l'AID d'un montant de 18 millions de dollars a été lancé en Septembre 1985. Il vient donc après 3 années d'expérience avec les accords de confirmation du FMI, le lancement du Programme de Restructuration du Marché Céréalier financé par les bailleurs de fonds, et le début des négociations entre la Banque Mondiale et le Gouvernement du Mali sur la privatisation.

Le PRE venait parachever les stratégies du FMI et de la Banque Mondiale. Il était destiné à promouvoir le développement du secteur privé et à réduire la charge du secteur public sur l'économie tout en augmentant l'efficacité du secteur public. Le PRE

- améliorerait le climat pour l'activité du secteur privé à travers un code de commerce revisé, des taux fiscaux moins élevés, l'assouplissement des contrôles de prix, et la libéralisation des conditions d'importation et d'exportation.

- Améliorerait l'efficacité du Gouvernement Malien en libérant des ressources pour les fournitures et l'équipement. Ceci devait être réalisé par le ralentissement du taux de croissance des effectifs de la fonction publique par la réduction du niveau de l'embauche et l'encouragement du départ volontaire à la retraite (retraite anticipée).

Pour amortir l'impact de ces mesures, l'A.I.D., au titre du premier accord du programme et deux amendements, a mis à la disposition du Gouvernement Malien la somme de 25,5 millions de dollars (voir Tableau 1).

Facteurs Exogenes

La structure de l'économie malienne ne permet pas de tirer des avantages rapides de la réforme. L'étroitesse du marché national réduit considérablement les chances des entreprises nationales. Un taux de change apparemment surévalué décourage les exportations. Le secteur moderne industriel du pays a peu de chance de se dévélopper, avec un avantage comparatif seulement dans quelques domaines. Pour les entreprises industrielles, la capacité de production excédentaire varie de 25 pour cent à 70 pour cent.

Pendant la période du PRE, l'économie a été sérieusement frappée par une baisse de presque 50 pour cent des prix d'exportation du coton. En 1987, la sécheresse a eu un impact très néfaste sur les récoltes. En conséquence, le PIB n'a augmenté que d'1 pour cent en 1987 et a baissé de 0,8 pour cent en 1988; la part de l'investissement national brut dans le PIB a baissé de 22,8 pour cent en 1986 à 18,2 pour cent en 1988; et l'épargne intérieure brute a été négative en 1988. Le nombre de sociétés nouvellement constituées a diminué sensiblement en 1987 par rapport à 1986, et a diminué davantage en 1988.

Le problème de données empêche de mesurer effectivement l'impact. Les données font

sérieusement défaut; celles qui sont disponibles manquent de fiabilité et de logique. A part celles fournies pour la fonction publique, nous ne disposons pas de données sur l'emploi. Les quelques données qui ont été obtenues au niveau des micro-entreprises sont douteuses. A cet égard, l'enquête en cours financée par la Mission sur les entreprises du secteur structuré et non-structuré sera très utile.

Tableau 1. Repartition de l'Assistance au Projet PRE et de l'Assistance Hors Projet
(en milliers de dollars)

TYPE D'ASSISTANCE	ORIGINAL	AMEND. 1	AMEND. 2	TOTAL
Assistance hors project				
Décaissement en espèces				
Restructuration budgétaire	8.365	3.202	.650	12.217
Réforme fiscale	8.315	2.199	—	10.514
Total partiel	16.680	5.401	.650	22.731
Assistance au Projet				
Biens	.490	—	—	.490
Assistance technique	.770	.724	.350	1.844
Formation	.60	—	—	.60
Etudes/évaluation	—	.375	—	.375
Total partiel	1.320	1.099	.350	2.769
Total	18.000	6.500	1.000	25.500

L'Impact du Programme de Reforme Economique

Impact sur le Secteur Privé

Le contrôle des prix

Avant le PRE, tous les prix étaient contrôlés. Après l'institution du PRE, les contrôles de prix ont été progressivement levés dans le cadre d'un programme prévu par phases qui a commencé en octobre 1986. A cette époque le prix d'un certain nombre de produits a été libéralisé, laissant 55 articles soumis à un type de contrôle de prix ou un autre. A la date de Juin 1989, le nombre de produits soumis au contrôle des prix avait été réduit à 10. Le Gouvernement du Mali a continué à fixer les prix du coton, du riz, et de huit autres articles, y compris les produits pharmaceutiques et vétérinaires, les services médicaux et vétérinaires, les produits pétroliers, l'eau, l'électricité, le transport à l'intérieur du pays, et les tarifs du frêt international. La suppression du contrôle des prix voulait dire que les prix de presque tous les biens consommés par les Maliens de la campagne sont maintenant libres, et les prix d'une proportion toujours-croissante de biens consommés par les citadins sont libres. Cependant, les biens dont les prix restent contrôlés sont très importants.

Le programme de suppression des contrôles de prix semble avoir eu un impact positif considérable. Les consommateurs aisés et les consommateurs pauvres ont tous bénéficié de la suppression du contrôle des prix, puisque les prix ont eu tendance à baisser sur toute la ligne, ce qui indique une amélioration de l'efficacité économique. Apparemment, beaucoup de vendeurs prévoyaient une marge dans la structure de leurs prix pour couvrir les amendes qu'ils auraient à payer s'ils étaient pris pour évasion des contrôles. Avec la suppression des contrôles de prix, cette majoration ne se justifiait plus. Les prix ont baissé de 13,2 pour cent en 1987. Dans le premier trimestre de 1989 les prix étaient effectivement stables. Selon les résultats préliminaires d'une enquête financée par l'A.I.D. sur quelque 100 entreprises dans le secteur structuré, 75 pour cent ont soit baissé leurs prix ou les ont maintenus constants. Nous pouvons citer le cas du lait concentré, qui se vend actuellement à 500 FCFA (Franc de la Communauté Financière Africaine) contre 750 FCFA avant la libéralisation. Cependant, dans une certaine mesure la déflation des prix, peut être attribuée sans aucun doute à la rigueur dans la politique de crédit, au niveau stagnant de la demande nationale, au développement du commerce de contrebande, et, plus récemment, à la bonne pluviométrie.

Certains propriétaires d'entreprise ont déclaré que la suppression du contrôle des prix était le meilleur élément de tout le programme de réforme économique. Une personne l'a qualifié d'"extraordinaire." La suppression du contrôle des prix a considérablement amélioré la flexibilité des entreprises, leur permettant d'être plus compétitives. Pour avoir l'opinion des consommateurs sur le coût de la vie à Bamako, nous avons interviewé un certain nombre de personnes—un échantillonnage inadéquat, non scientifique—concernant les prix en général.

Toutes les réponses étaient positives. A partir de nos interviews auprès des hommes d'affaires et de nos entretiens avec les consommateurs, nous avons conclu que la suppression du contrôle des prix a eu un impact positif et a contribué à la stabilité des prix, quoique nous ne puissions pas quantifier les avantages.

D'une manière générale, la suppression du contrôle des prix a considérablement réduit les recettes des

amendes pour activité irrégulière. En 1986, les violations des règlementations économiques, y compris le contrôle des prix, avaient rapporté près de 700 millions de francs CFA-l'équivalent d'1 pour cent des recettes budgétaires. Il a été signalé que les amendes avaient baissé à 400 millions FCFA en 1988. Certains des chefs d'entreprises sur lesquelles l'A.I.D. mène actuellement une étude se sont plaints du fait que le niveau des amendes est très élevé.

Cependant, 41 pour cent seulement des chefs des entreprises couvertes par l'étude actuellement menée par l'AID. semblaient être au courant de la suppression du contrôle des prix. Certaines entreprises, surtout les vendeurs de produits pétroliers, persistent à exprimer leur mécontentement concernant le maintien du contrôle de leurs prix.

La Reforme Fiscale

Encouragé par le PRE, le Gouvernement a mis en oeuvre une serie de mesures de réformes fiscales.

- A compter de 1987, le taux de l'impôt sur le bénéfice des entreprises a été réduit de 50 pour cent à 45 pour cent; l'impôt sur le revenu pour les entreprises individuelles a été réduit de 30 pour cent à 25 pour cent.

- La contribution forfaitaire sur le salaire a été réduite de 15 pour cent à 7,5 pour cent en 1986.

- L'impôt minimal sur le chiffre d'affaires des entreprises a été diminué en 1987 d'1 pour cent à 0,75 pour cent. Ce changement visait à réduire le caractère regressif, puisque l'impôt devait être payé même si l'entreprise connaissait des pertes.

Le PRE a aussi trouvé des solutions à certaines anomalies dans le barème des tarifs qui faisaient que les industries nationales bénéficiaient d'une protection négative. Donc, les tarifs sur une large gamme de matières premières et de produits semi-finis ont été sensiblement réduits.

Les renseignements disponibles indiquent que les mesures de réforme fiscale ont eu un impact économique modeste. Bien que les réductions fiscales prises individuellement aient été relativement peu importantes, dans l'ensemble elles donnent des incitations aux entreprises pour accroître le rendement, l'investissement et l'emploi.[1] L'augmentation du cash flow net après la déduction des impôts résultant des réductions (toutes choses égales par ailleurs) devrait avoir un impact positif sur l'accroissement du PIB et de l'emploi; pour l'Afrique au Sud du Sahara, les travaux économétriques ont montré qu'aux impôts moins élevés correspond une croissance économique plus forte.

Si les réformes ont produit des effets d'incitation positifs, nous pourrions nous attendre à une certaine baisse des recettes fiscales une fois que les réformes ont été exécutées. En fait, tel a été le cas. Les recettes provenant de la contribution forfaitaire sur le

---

[1] Par exemple, la réduction de la contribution forfaitaire de 15% à 7,5% fait baisser les coûts de la production industrielle de 1% seulement, étant donné que les coûts de la main-d'oeuvre pour la société comprend les salaires, la contribution forfaitaire et les allocations de sécurité sociale; la réduction de moitié diminue de 7% les coûts de la main-d'oeuvre et les salaires. Traditionellement au Mali, les coûts de la main-d'oeuvre reviennent à moins de 10% des coûts de la production pour beaucoup de grandes sociétés. Cependant, même pour ces sociétés, la réduction de la contribution forfaitaire associée à une réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés et de l'impôt minimal sur le chiffre d'affaires produirait approximativement une augmentation de 14% de la marge d'autofinancement des sociétés.

salaire, après la réduction au début de 1986, avaient baissé de 2683 millions en 1985 à 1614 millions FCFA en 1988; les recettes de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux qui avait été réduit au début de 1987 ont baissé de 4670 millions en 1986 à 3215 millions FCFA en 1988. Toutefois, la baisse peut être en partie due à la stagnation de la demande nationale.

Les données de l'enquête de la Mission confirment l'impact positif de la réduction des taxes. Environ 91% des entreprises du secteur structuré étaient informées des mesures de réforme fiscale et, parmi elles, 98 pour cent ont déclaré avoir tiré profit des réformes. En l'occurrence,

- Quarante quatre pour cent ont indiqué que les bénéfices après déduction des impôts avaient augmenté (fait d'autant plus important au regard de la stagnation de la demande nationale). Pour celles qui n'ont pas déclaré d'augmentations de bénéfices. c'est soit qu'elles ont été plus honnêtes dans le calcul de leurs impôts ou qu'elles avaient augmenté le nombre de leurs employés.

- Seize pour cent ont déclaré qu'elles ont fait des investissements qu'elles n'auraient pas pu faire autrement.

- Vingt sept pour cent ont répondu qu'elles ont augmenté le nombre de leurs employés, au moins en partie en raison de la réduction de la contribution forfaitaire. (l'incapacité présumée de licencier une personne une fois qu'elle est embauchée en raison des dispositions du code du travail peut être un facteur sérieux qui décourage l'embauche).

Bien que l'économie malienne semble avoir bénéficié de la réduction des impôts, les gains ont été modestes, sûrement parce que les réductions, elles-mêmes ont été modestes.

Certaines des réductions ont été annihilées par les augmentations des taxes ailleurs. La patente-taxe annuelle autorisant à pratiquer le commerce-a été augmentée de façon substantielle. Les taux ont été augmentés de presque 50 pour cent, et certaines entreprises ont été "propulsées" à des catégories au taux plus élevé, de telle sorte que l'augmentation réelle a été supérieure à 50 pour cent. Selon nos calculs, l'augmentation de la patente a, en moyenne, largement neutralisé les avantages de la réduction de l'impôt sur bénéfices commerciaux et industriels. Parmi les entreprises du secteur structuré étudiées par la Mission, quelque 19 pour cent de celles qui ont déclaré que les bénéfices avaient diminué attribuaient cette diminution à la révision de la patente. En fait, certaines ont qualifié l'augmentation de la patente de "catastrophique". De plus, les valeurs mercuriales[2]--la valeur utilisée par les autorités pour évaluer les importations à des fins d'imposition--ont été soit augmentées ou abolies, augmentant effectivement les taxes et recettes d'importation, mais améliorant la structure des taxes réelles du commerce international.

Enfin, les réglementations fiscales actuelles sont encore très compliquées et ouvertes à des interprétations divergentes. L'assujetissement à l'impôt peut dépendre moins de la capacité de payer que de l'interprétation subjective des autorités de la capacité du contribuable de payer.

---

2 Dans le passé, les valeurs mercuriales dans beaucoup de cas n'avaient pas subi de modifications pendant de longues périodes, ce qui a causé un effritement des récettes de la taxe sur les importations en termes réels.

Le Code de Commerce

Le PRE a contribué à la promulgation en Mars 1986 d'un nouveau code de commerce complet dont les dispositions sont entrées en vigueur au début de 1987. Le nouveau code rend plus transparentes les règles qui régissent les affaires en publiant en un seul volume toutes les règlementations concernant tous les aspects du commerce. Le plus important c'est que le nouveau code simplifie considérablement les conditions d'immatriculation des entreprises: un registre de commerce tenu par les tribunaux remplace la procédure incommode qui consistait à passer par un certain nombre d'agences gouvernementales et exigeait l'approbation finale par le Ministre des Finances et du Commerce.

Jusqu'ici, le nouveau code paraît bien apprécié. Le Président de la Chambre de Commerce du Mali pense que le nouveau code est le meilleur élément du PRE, et le chef de la Fédération des Employeurs considère que c'est un succès inqualifiable.

Certes, les données d'immatriculation des entreprises laissent penser qu'il est maintenant plus facile de créer officiellement une entreprise. A la fin de 1988, on comptait 1,355 entreprises enregistrées au tribunal principal de Bamako, soit une augmentation de plus 370 pour cent à compter de 1985. Du début 1989 à ce jour, 267 autres entreprises ont été enregistrées. Selon les interviews, la plupart des entreprises étaient déjà en activité; il y avait des entreprises du secteur structuré comme celles du secteur non-structuré.

Parmi les entreprises du secteur structuré couvertes par l'enquête actuelle de la Mission, 84 pour cent étaient enregistrées. Il semble que les entreprises du secteur structuré s'enregistrent essentiellement pour deux raisons. Premièrement, au moment de l'enregistrement, les entreprises doivent fournir une estimation de leur revenu normal; si elles ne sont pas immatriculées, le chiffre qu'elles déclarent à des fins d'imposition peut être aisément contesté. Deuxième-ment, si elles ont des problèmes d'ordre juridique ou sont impliquées dans un conflit, elles pensent qu'elles ne seront écoutées par les autorités que si elles sont immatriculées.

Bien que certaines entreprises du secteur non-structuré n'étaient pas au courant des procédures d'immatriculation, une autre enquête de la Mission sur les entreprises du secteur non-structuré indique que 30 pour cent s'immatriculent actuellement, essentiellement pour les mêmes raisons que celles du secteur structuré.

L'immatriculation des entreprises du secteur non-structuré indique un mouvement des entreprises vers le secteur structuré. D'un point de vue macroéconomique, l'un des avantages d'un tel mouvement serait l'augmentation des recettes fiscales. Cependant, il est peu probable qu'une telle augmentation des recettes fiscales se produise sur une grande échelle au Mali. Presque toutes les entreprises du secteur non-structuré qui s'immatriculent actuellement ont déjà payé leurs impôts, dans la plupart des cas sur une base forfaitaire. Cela veut dire qu'elles n'ont pas payé les impôts sur la base de documents comptables. Les autorités ont plutôt évalué les impôts sur la base d'un indicateur qui pourrait remplacer le revenu comptable, tel que le nombre de mètres carrés occupés par l'entreprise, le nombre des employés, etc.

Un autre avantage potentiel du mouvement vers le secteur structuré est la promotion de la croissance dans les entreprises effectuant le transfert du secteur non-structuré vers le secteur structuré. Pour béné-fic ier des avantages d'une entreprise du secteur non-structuré, une société doit rester petite, en limitant son rendement et ses embauches. Cependant, une fois qu'elle devient une entreprise du secteur structuré, elle peut continuer à se développer, en jetant les bases pour accéder au crédit du secteur

structuré. Toutefois, de tels avantages ont été probablement insignifiants jusqu'ici pour l'économie malienne. L'état déprimé de cette économie limite les possibilités d'expansion. Par ailleurs, le crédit du secteur structuré, sous forme de prêt renouvelable à court terme a été habituellement utilisé surtout à des fins commerciales; peu de crédit a été fourni pour des fins d'investissement.

Dans l'ensemble, nous pensons que l'impact du nouveau code a été marginal pour un certain nombre de raisons:

- Les dispositions de l'ancien code relatives à l'immatriculation des entreprises n'ont jamais été appliquées avec rigueur. Les entreprises pouvaient fonctionner et ont fonctionné sans être immatriculées. Si les entreprises devaient remplir toutes les formalités réquises, elles n'auraient jamais démarré. Cependant, le fait de ne pas être immatriculées laissait les entreprises dans l'insécurité juridique et les exposait aux tracasseries administratives.

- Les interventions bureaucratiques continuent. Les retards dans le paiement des salaires de la fonction publique, un problème continuel au Mali, encouragent cette situation.

- Bien que le nouveau code prône la mise en place de tribunaux de commerce pour trancher les conflits en rapport avec les activités commerciales et industrielles, aucun tribunal n'a été mis en place. Le manque de tribunaux de commerce fonctionnels pour défendre les droits de propriété et protéger les personnes physiques et morales contre la violation des dispositions contractuelles continue à rendre les transactions d'affaires risquées.

- Le nouveau code ne couvre pas totalement l'ensemble des lois et règlementations relatives aux activités et transactions d'affaires.

De plus, bien que 72 pour cent des entreprises du secteur structuré couvertes par l'enquête de la Mission considéraient que c'était une bonne idée d'assouplir les conditions d'immatriculation des entreprises, moins de 13 pour cent des entreprises ont déclaré qu'elles avaient tiré des avantages de cet assouplissement.

Le Contrôle des Importations et des Exportations

Au cours des 2 dernières années, encouragé par le PRE, le Mali a libéralisé les importations et les exportations. En 1988, le Gouvernement a supprimé les quotas sur 10 produits-le sucre, le lait, le sel, le thé, les insecticides, les batteries de véhicules, les piles, les appareils ménagers, les articles de ménage, et le pétrole. Pour les 10 produits, qui représentaient quelque 40 pour cent de la valeur des importations du Mali, les autorités délivreront gratuitement les licences d'importation. A compter de Juin 1989, le Gouvernement a remplacé les licences d'importation et d'exportation par un système d'immatriculation, a aboli le système de quota à l'importation, et a institué le système de guichet unique à Bamako pour traiter de toutes les formalités administratives concernant les transactions commerciales internationales.

Dans le cadre du nouveau système d'immatriculation, pour les importations, l'importateur déclare aux autorités son intention d'importer et reçoit une autorisation. L'autorisation, qui est valable pour 6 mois, est octroyée automatiquement; les autorités ne font plus de discrimination, donc le comportement qui consistait à chercher une situation de monopole a été éliminé.

Etant donné que ces procédures de commerce libéralisé ont été appliquées il n'y a pas longtemps, il est prématuré d'évaluer leur impact spécifique. Dans un rapport positif, le FMI rapporte que les importations, y compris les intrants intermédiaires et

ceux d'investissement, sont en hausse jusqu'ici cette année.

Néanmoins, il est probable que l'impact de la libéralisation des importations soit modeste. Dans bien des cas, surtout dans le sous-secteur industriel, les quotas n'étaient jamais fermes. D'autres allocations pouvaient être accordées en plus des allocations initiales. De plus, bien que l'on puisse remplir maintenant toutes les formalités pour les importations en une seule fois au guichet unique dans le cadre du nouveau système d'immatriculation, l'importation reste encore incommode: les importateurs doivent obtenir une facture proforma de leurs fournisseurs et prendre une police d'assurance malienne, déclarer leur intention d'importer auprès du système bancaire, et payer les frais d'immatriculation au Ministère des Finances et du Commerce.

Aussi, en cherchant à accroître les recettes provenant des importations en éliminant la fraude et la sous-facturation, le Gouvernement a pu rendre l'importation plus difficile. Selon les dispositions récentes, il a été demandé aux fournisseurs à l'étranger d'envoyer la confirmation des importations, y compris le volume et le prix, directement au Ministère des Finances et du Commerce. Les importateurs se plaignent que cette exigence enlève toute flexibilité dans leurs opérations; ils doivent s'engager trop a l'avance pour importer une certaine quantité de biens. De plus, la SGS--une entreprise suisse chargée de la surveillance du nouveau système--doit vérifier les quantités et les prix des biens avant leur expédition au Mali, procédure qui aux yeux des importateurs peut augmenter le coût de leurs transactions. Ces mesures sont récentes et il est prématuré d'évaluer leur impact. La plainte des importateurs peut ou ne pas être bien fondée. Il est possible aussi que le Gouvernement ne joue pas toujours selon les règles établies. Il pourrait, par exemple, bloquer les importations d'articles délicats tels que le riz, produit de première nécessité.

L'Impact de la Restructuration du Secteur Public

Efficacité améliorée du secteur public

L'objectif du volet "restructuration du secteur public" du PRE était d'améliorer l'efficacité avec laquelle le secteur public délivre ses services. Le raisonnement était que si l'on allouait des fonds supplémentaires pour l'équipement--fournitures et matériels nécessaires afin que les employés du gouvernement puissent accomplir leurs tâches--l'efficacité augmenterait. Des fonds supplémentaires pour les fournitures seraient générés grâce à la limitation des dépenses de personnel en fixant un plafond pour le recrutement et en mettant en oeuvre le Programme de Départ Volontaire à la Retraite Anticipée (PDVR).

Dans le plan du PRE, la mesure de l'efficacité s'exprime par le ratio des dépenses en matériels par rapport aux dépenses de personnel. Le ratio a changé, et pour le meilleur.[3] La masse salariale a augmenté de 1985 à 1986, est ensuite devenue relativement constante pendant la période de 1986 à 1988. Il baissera

---

3 Les problèmes de données étaient particulièrement aigus pour cet élément de l'évaluation. Les inconsistances, le changement de nomenclature, et l'utilisation de plans de budget ou de dépenses budgétaires réelles constituaient les principales contraintes. Par exemple, les chiffres du FMI (sur la base des paiements et des majorations estimatives) montrent que le ratio était de 0,25 en 1985, puis il monte jusqu'à 0,27 pour se maintenir à ce niveau pendant la période de 1986-1988. Les données récentes sur le projet, basées sur les dépenses réelles, montrent que le ratio est de 0,317 pour monter jusqu'à 0,485 en 1988.

en 1989, avec l'impact combiné des plafonds de recrutement imposés par le FMI, du Programme de Départ Volontaire, et du taux constant des salaires. Les dépenses pour les bourses d'études sont restées constantes, conformément à une autre condition du FMI. Enfin, une rubrique budgétaire importante—un mélange de fonds spéciaux et de dépenses qui ne s'insèrent dans aucune des catégories habituelles—reflète une légère tendance à la hausse.

Le programme a réussi à accroître le ratio des dépenses de matériel par rapport aux dépenses de personnel. L'amélioration du ratio est beaucoup plus importante que prévue, presque entièrement grâce à l'arrêt de la croissance de la masse salariale. Le montant des fonds dépensés en fournitures, en termes réels, était aussi plus important que prévu.

Nous avons effectué des investigations sur l'allocation davantage de fonds aux différents ministères pour l'équipement. En raison de l'introduction d'un nouveau système de nomenclature en 1987, seule la comparaison entre les dépenses de 1988 et de 1987 était fiable.

En 1988, les dépenses d'équipement pour tous les ministères s'élevaient à 13,3 milliards de FCFA contre 10,6 milliards de FCFA en 1987, soit une augmentation de plus de 25 pour cent. Cependant, 76,8 pour cent de l'augmentation des dépenses en équipement étaient consacrés aux Ministères de la Défense et des Affaires Etrangères, et à la Présidence. Pour sa part, l'éducation a reçu 19 pour cent de l'augmentation. Les Ministères des Ressources Naturelles, de l'Agriculture, et de la Santé ont reçu chacun moins, en terme nominal, en 1988 par rapport à 1987.

Les budgets du Ministère de l'Education ont été examinés plus en détail pour voir comment les fonds supplémentaires ont été répartis. Aussi, en comparant 1988 à 1987, on constate une augmentation de 20 pour cent du budget du Ministère de l'Education pour les dépenses non-salariales. Environ 15 pour cent de l'augmentation ont été consacrés aux fournitures, aux bourses d'études.

En résumé, un impact recherché de la réforme budgétaire était d'accroître la productivité des services gouvernementaux en donnant plus de fournitures et de matériels aux employés-par exemple, davantage de matériels didactiques, de gasoil pour la supervision sur le terrain, etc. Les secteurs économique et social, à l'exception de l'éducation, ont eu des performances assez mauvaises. Même le Ministère des Finances et du Commerce, qui était ciblée pour les principales améliorations de la productivité, a reçu moins de fonds d'équipement en 1988 qu'en 1987.

L'Administration Fiscale

Pour rendre la réduction des taux fiscaux soutenable, le PRE a cherché à améliorer le recouvrement des impôts et des taxes à travers (1) l'informatisation progressive des recettes fiscales gérées par le service qui s'occupent de l'impôt sur le revenu, (2) le renforcement de la Brigade Nationale d'Investigation et du Service de Contrôle, et (3) le développement du système informatique du Service des Douanes.

Il est possible que le PRE ait un impact positif sur le recouvrement des impôts. Bien que les recettes fiscales en 1988 aient été inférieures de 14 pour cent à celles de 1987 et de 22 pour cent à celles de 1986, en partie à cause de la réduction des taux fiscaux, on constatait effectivement une augmentation des recouvrements dans certains cas où les taux n'avaient pas été réduits, probablement en raison d'une meilleure performance. Les recouvrements de l'Impôt Général sur le Revenu et de l'Impôt sur le Chiffre d'Affaires ont augmenté respectivement de 30 pour cent et de 17 pour cent entre 1985 et 1988. Cette constation est très importante compte tenu de la situation déprimée de l'économie.

Jusqu'ici en 1989, les recettes fiscales ont nettement augmenté, dont 44 pour cent pour la douane seulement par rapport à la même période en 1988. Au cours des 2 dernières années, les recettes de la douane ont diminué en raison du manque de rigueur dans l'application des lois et de la mauvaise situation économique. Parmi les raisons couramment évoquées pour l'amélioration de la performance du service de recouvrement cette année sont les augmentations et/ou l'abolition des valeurs mercuriales comme base d'évaluation douanière et l'utilisation extensive des ordinateurs dans le service des douanes. De plus, les recettes devraient être soutenues par l'introduction de poursuites judiciaires contre ceux qui ne s'acquittent pas de leurs impôts et taxes. On peut dire que les ajustements des valeurs mercuriales, l'utilisation extensive des ordinateurs au service des douanes, et l'action plus efficace du Gouvernement dans le recouvrement des arriérés de taxes et d'impôts sont directement l'oeuvre du PRE.

Le Programme de Depart Volontaire a La Retraite

Vu sous un certain angle, le programme DVR peut être considéré comme un "pont" entre les volets "restructuration du secteur public" et "promotion du secteur privé" du PRE. Les départs volontaires à la retraite anticipée permettent de réduire le taux de croissance de la masse salariale de la fonction publique. Des encouragements et de grandes facilités d'accès aux ressources sont offertes aux agents ayant pris la retraite anticipée pour leur permettre de s'établir dans le secteur privé.

Le PDVR était considéré comme un programme pilote. L'objectif fixé par l'A.I.D. et le Gouvernement du Mali était de permettre à 600 employés de l'Etat d'acceder à la retraite anticipée sur une période de 2 à 3 ans (1986-1988). Ce nombre ne représente qu'environ 1% de l'effectif de la fonction publique qui était estimé alors à 40,000 ou 50,000 employés.[4] Les critères d'éligibilité au programme étaient simples: en principe, les participants devaient avoir travaillé pendant 5 ans au moins à la fonction publique et devaient être à 5 ans au moins de la retraite normale. Chaque partant volontaire à la retraite devrait bénéficier des avantages suivants:

- des indemnités de départ, environ le montant de 3 à 4 salaires annuels
- des allocations de retraite, soit une somme forfaitaire ou la pension complète à l'age de la retraite (cela dépend de la durée des services et du nombre d'années qui restent avant la retraite).
- de l'appui financier pour les études de faisabilité que le participant pourrait effectuer sur la branche d'activité où il voudrait s'engager.

En outre, pour les participants qui présentent des projets bancables, un fonds de garantie de prêt a été mis en place (ce fonds rembourse aux banques jusqu'à concurrence de 50% du montant des prêts impayés, jusqu'à concurrence de 5 millions CFA par prêt).

Il avait été estimé que 500 sur 600 volontaires profiteraient des dispositions des études de faisabilité et

---

4 Les estimations de l'effectif de la fonction publique varient. Dans le Document d'Approbation de l'Assistance au Programme, cet effectif était estimé à 47.286 personnes en 1981. L'on estime par ailleurs que 50.000 autres personnes sont employées par le gouvernement dans les municipalités, les organisations de développement rural, et les organisations para-étatiques. Pour un meilleur contrôle de la fonction publique, le PRE a encouragé l'automatisation des états de salaires et le contrôle physique des agents de la fonction publique.

que 180 rempliraient éventuellement les conditions pour obtenir le prêt. Le Document d'Approbation de l'Assistance au Programme de l'A.I.D. (PAAD) prévoyait que la plupart des volontaires s'engageraient dans une branche de l'activité agricole.

Le programme a commencé avec un an de retard. Les formalités pour remplir les conditions préalables pour le premier décaissement ont pris plus de temps que prévu. Au moment de cette évaluation, le Volet DVR est achevé, avec un total de 644 agents admis à la retraite en trois vagues: 210 en 1987, 300 en 1988 et 134 en 1989. Au total, il y avait 1.200 postulants. Le critère de sélection des participants était: l'ordre d'arrivée des demandes et la répartition par niveau d'ancienneté pour s'assurer que les coûts ne dépassent pas les fonds disponibles. Aucune disposition n'avait été prise pour choisir les participants dans les catégories professionnelles où il y avait un effectif excédentaire.

Presque les trois-quarts des participants du PDRV étaient de Bamako; environ un sixième était des femmes. Par catégorie professionnelle, environ la moitié (53%) des partants était des enseignants; les employés des travaux publics représentaient 14%, suivis par les agents des services de l'agriculture et de l'élevage, 12%. Compte tenu de la situation déplorable dans laquelle se trouve le système éducatif du mali, le fait qu'un grand nombre d'éducateurs ait participé au programme de DVR pourrait avoir un impact négatif non souhaité.

L'impact budgétaire du programme peut être quantifié. Pour l'année 1990 (la première année entière où l'économie budgétaire a été réalisée pour tous les participants), l'économie a été estimée à 458 millions CFA, un peu plus de 1% de la masse salariale. Ce montant est inférieur aux estimations du PAAD qui prévoyait 792 millions CFA. La différence est due en partie au fait que les salaires réels étaient inférieurs aux estimations du PAAD et à la composition des vagues de participants, ceux-ci étant en quelque sorte légèrement moins payés que le PAAD l'avait supposé. L'économie budgétaire se poursuivra pendant le siècle prochain, pour se réduire progressivement étant donné que les gens prendraient leur retraite de toute façon.

La vaste majorité de la première vague des partants volontaires à la retraite (84%) dit avoir entrepris une affaire. A l'exception de quelques unes, toutes les affaires consistent en un investissement de moins de 2,5 millions de FCFA ($7,500). Beaucoup parmi les partants volontaires à la retraite ont effectivement utilisé les fonds qu'on leur a alloués pour monter leurs propres affaires. Certains ont engagé d'autres personnes pour les aider à gérer leurs affaires, créant ainsi un certain nombre d'emplois. Certaines de ces affaires sont bien florissantes.

L'équipe a visité plusieurs entreprises pour voir comment les nouveaux entrepreneurs se tiraient d'affaires. Ceux qui ont ouvert des pharmacies et des magasins de pièces détachées semblent avoir le mieux réussi. Trois magasins sont particulièrement impressionnants. Deux de ceux-ci ont été ouverts par des femmes. Les propriétaires gagnent toutes beaucoup plus d'argent maintenant qu'au moment où elles étaient fonctionnaires. L'une des femmes a comparé le volume des ventes à ses débuts à celui d'aujourd'hui. Le volume de ses ventes a grimpé 10.000 FCFA par jour quand elle a commencé il y a 6 mois à 200,000 FCFA actuellement. Comme les autres entrepreneurs qui ont bien réussi et avec lesquels nous nous sommes entretenus, elle est très heureuse des progrès accomplis par son entreprise.

Ce n'est qu'un nombre relativement restreint des participants à la retraite qui ont cependant bénéficié des études de faisabilité et des prêts bancaires. A ce jour, 55 parmi eux ont effectué des études de faisabilité et 20 ont reçu des prêts dont 6 seulement ont été fournis par les banques participant au programme

de garantie de prêts; le reste des prêts a été octroyé par le Fonds Européen de Développement (projet de développement des petites et moyennes entreprises financé par le FED). Le montant le plus élevé des prêts fournis par les banques étaient de 3,5 millions de FCFA, et celui fourni par le projet FED était de 20 millions FCFA. Ainsi, environ 80% des nouveaux hommes d'affaires ont dû utiliser au moins une partie des fonds de départ volontaire à la retraite pour entreprendre leurs affaires.

Le Gouvernement du Mali n'a pas encore entrepris un suivi systématique du programme de départ volontaire à la retraite. Beaucoup de partants ont utilisé leur prime pour aider des membres de leur famille de plusieurs manières, la plupart du temps pour payer les coûts associés aux cérémonies familiales--bap-têmе, mariage, décès. En termes de nombre et de montants de prêts accordés par les banques, les activités actuelles n'ont pas rempli les espoirs. Cependant, si l'on estime que 80% des partants ont entrepris leurs propres affaires, on peut évaluer à quelque 500 le nombre de participants du programme DVR qui ont mis sur pied de petites entreprises (commerce de détail, taxi). Les études sur les petites et moyennes entreprises dans d'autres pays (surtout là où l'on ne fournit pas de formation ou de suivi) laissent penser que la plupart de ces entreprises vont échouer. Compte tenu du niveau relativement faible de l'activité économique au Mali, et des possibilités limitées de croissance de l'économie à brève échéance, il est difficile d'imaginer que la majorité des participants du Programme du DVR puissent réussir. En outre, selon certains témoignages, des portions variées des fonds versés aux partants volontaires à la retraite ont été utilisées pour acheter des articles de consommation, pour rembourser des dettes et pour soutenir financ-ièrement des membres de la famille étendue.

Toutefois, on sait que beaucoup de fonctionnaires ont des emplois secondaires; il est possible que certains aient utilisé les fonds qu'ils ont reçus pour renforcer ou développer une entreprise qu'ils géraient déjà.

Certains partants volontaires à la retraite auxquels nous avons rendu visite étaient mal préparés pour investir ou conserver les fonds qui leur ont été versés. Ceci peut constituer une partie du problème au lieu d'en être une solution. L'équipe a aussi rencontré certains participants dont la nouvelle situation de non-travailleur signifie qu'ils n'ont plus accès au système de crédit informel. Bien que ces exemples soient rares, ils indiquent qu'il y a lieu d'avoir des inqui-études, et qu'il est nécessaire de continuer à suivre les participants.

Le programme de DVR a été une réussite dans une certaine mesure. Le nombre de participants a dépassé sensiblement le nombre fixé, et il y a eu effectivement une économie budgétaire substantielle. D'autre part, le gouvernement a clairement manifesté sa volonté de réduire la masse salariale en acceptant la mise en oeuvre de ce programme. Les procédures d'annonce, de sélection et de paiement, quoique lourdes, semblent avoir été convenablement exécutées.

L'aspect économies réalisées ne doit cependant pas être exagéré. Une mesure beaucoup plus efficiente était de limiter les recrutements dans la fonction publique. A partir de 1987, la Fonction Publique a accusé une perte nette en effectif étant donné que l'effet de la diminution du personnel (et bien sûr le PDVR jusqu'en 1989) est de beaucoup superieur aux recrutements nouveaux autorisés par le Programme du FMI.

Les facteurs qui influent sur la réaction relativement négative des participants en ce qui concerne les études de faisabilité et les prêts pour s'établir dans le secteur privé sont multiples et complexes. Les diverses contraintes qui entravent l'essor du secteur privé en général ont été déjà mentionnée. En ce qui

concerne le programme de DVR, on pourrait ajouter les contraintes suivantes:

- La mentalité de droit acquis. Certains participants pensent que le gouvernement doit sécuriser leur situation en leur versant plus de fonds en liquidité et en leur fournissant plus de prêts garantis et autres formes d'appui.

- Les incompréhensions concernant le fonds de garantie. Certains participants croient que le fonds de garantie devait leur garantir un prêt jusqu'à concurrence de 5 millions FCFA. Par suite de ces incompréhensions, certains pensent que les procédures d'obtention de prêt n'en valaient simplement pas la peine.

- L'attitude des banques commerciales qui considèrent les participants du PDVR comme des clients à haut risque, surtout au regard des études de faisabilité peu fiables, du manque de formation des participants et de la localité où ils opèrent (s'ils ne sont pas de Bamako ou d'un autre centre urbain où la banque pourrait suivre les activités).

Les Enseignements

Le PRE doit être considéré dans le contexte actuel, comme une partie intégrante d'une réforme multisectorielle de grande envergure entreprise par le gouvernement du Mali. L'aide des Etats-Unis, ainsi que celles des autres bailleurs de fonds, a permis de rendre la réforme possible. Cela a permis d'avaler plus facilement la pilule amère, bien que la guérison peut prendre du temps. C'est sous cet éclairage que l'on doit examiner les résultats de l'effort conjoint du gouvernement du Mali et des bailleurs de fonds.

L'aide des Etats-Unis a eu une importance capitale pendant les premières années du PRE. A ce moment, les négociations avec la Banque Mondiale sur l'ajustement structurel étaient bloquées et l'accord de confirmation du Fonds Monétaire International s'acheminait vers l'échec. La présence des Etats-Unis et leur appui continu a donné au gouvernement malien déconcerté un soutien psychologique très important.

Le PRE est considéré comme un ajustement structurel très "humain", avec un visage humain. Il faut reconnaître que le programme de DVR a joué un rôle important pour rendre crédible le PRE. Les responsables maliens et américains du programme sont considérés comme étant préoccupés du sort des employés du secteur public en général et de celui des employés ayant pris la retraite anticipée en particulier. Les cours organisés à l'intention des participants du PDVR en est une preuve. La politique de porte ouverte des responsables du projet est aussi citée en exemple. Des enquêtes menées ont montré que les gens apprécient beaucoup l'assistance fournie. Un participant a appelé le projet "un projet du peuple" plutôt qu'un projet de "briques et de ciment". Ainsi, bien que le climat de confiance ne soit pas quelque chose que l'on peut quantifier, il représente sans doûte un effet non-négligeable du projet.

Les Espérances

Le programme de réforme économique a été exécuté dans un des pays les moins développés du monde. La croissance dans ces circonstances--même dans un environnement très favorable et avec une bonne

exécution du programme--est une entreprise de longue haleine. Les programmes ultérieurs dans de tels pays pauvres en ressources devraient étudier de manière réaliste les impacts éventuels, en mettant l'accent sur le fait qu'ils ne peuvent être atteints qu'à long terme. En visant des objectifs trop élevés, on condamne l'entreprise à un échec éventuel. En limitant nos horizons à 5 ans, on laisse une importante tâche inachevée.

La Poursuite de l'Action

Il est nécessaire de maintenir et de renforcer la confiance du gouvernement au secteur privé. Au niveau du gouvernement et des hommes d'affaires, certaines personnes sont toujours préoccupées concernant la concurrence effrenée. Cette préoccupation pourrait servir de motif pour revenir à des systèmes de règlements pour assurer des "marchés ordonnés" et accorder des monopoles aux clients importants du système bancaire. Le dialogue sur la réforme des politiques économiques instauré par la Mission de l'USAID et les autres bailleurs de fonds a réussi à apaiser cette préoccupation. Le dialogue doit donc se poursuivre.

Intégration des Activités

La notion impliquée dans le programme et qui sous-entend qu'une plus grande efficacité du secteur public découlerait des réformes du PRE requiert une plus grande intégration des interventions et la recherche d'objectifs communs. Cela est surtout vrai pour les secteurs sociaux. Si les intentions sont d'accroître l'efficacité, par exemple du ministère de l'éducation, nous suggérerons l'approche suivante: que les accords du programme (et les études d'appui) soient plus directs (ciblés) ou que l'on envisage une assistance directe au secteur donné.

La première proposition suppose plus d'effet de levier qu'il n'est possible réellement; il est peu probable que la deuxième solution puisse réussir sans un climat général convenable pour les mesures de réforme. Une autre solution pour accroître l'efficacité serait naturellement, de procéder à la privatisation des services à travers un mécanisme de passation de contrats.

Gestion du Programme

Plus comme une remarque, l'équipe d'évaluation réaffirme la notion croissante que l'assistance hors projet exige un effectif élevé de personnel. Les agents de l'A.I.D. ainsi que ceux du Gouvernement ont dû consacrer un temps considérable à l'exécution et au suivi du programme. Le suivi en particulier représente un sérieux problème, compte tenu du manque général de données.

Le Programme de Réforme Économique

Le PRE du Mali était un programme extrêmement complexe comportant plusieurs aspects. Cependant, le programme a été bien exécuté. Cela peut être attribué à la longue période consacrée aux préparatifs du programme y compris le recrutement de membres qualifiés pour l'assistance technique. A cet égard, le cas du Mali devrait servir d'exemple pour les autres PRE.

Questions d'Ordre General

L'Emploi

Compte tenu du nombre décroissant des sortants des grandes écoles qui entrent dans la fonction publique, et des milliers de travailleurs de secteur public qui seront licienciés, il se crée une masse relativement importante de personnes bien formées mais sans emploi. C'est seulement maintenant que les autorités maliennes ont commencé la restructuration de l'enseignement supérieur pour le rendre plus conforme aux besoins du Mali. Le secteur privé n'a pas une capacité suffisante pour absorber ces gens. La situation de ce groupe (et des sortants futurs) et la façon dont ceux-ci peuvent être absorbés par l'économie sont des questionsclé qui demeurent sans réponse.

Des Interventions Appropriées

Certes, nous pouvons démontrer que le pays a tiré des avantages économiques du PRE, mais il faudra reconnaître que ces avantages sont modestes. Aurait-il été possible d'obtenir des avantages plus importants dans d'autres domaines de l'économie, par exemple, la production du coton ou l'élevage, où le Mali a un avantage comparatif?

L'Impact à Long Terme

La restructuration des finances publiques grâce à la réforme fiscale et au gel de la masse salariale des fonctionnaires peuvent permettre de réaliser à court terme des économies, mais qui seront résorbées par l'augmentation future des coûts. Par exemple, l'admis-sion à la retraite anticipée de 330 enseignants dans un pays où le taux de scolarisation est déjà inférieur a 20%, peut affecter négativement l'accroissement de la production, l'expansion du secteur privé et le développement en général.

Les Questions Monétaires

L'équipe a entendu plusieurs commentaires signifiant que le manque de crédit est une contrainte pour le développement des affaires. Il est évident que le crédit est rare, et beaucoup de gens attribuent ce fait aux plafonds imposés par le FMI. Il est possible aussi que le nombre très limitées des projets bancables renforce cette impression. Cette question mérite d'être étudiée plus en profondeur.

Fiche de Renseignements du Projet

1. Pays: Mali

2. Nom du projet: Programme de réforme économique

3. Numéro du projet: 688-0420

4. Exécution du projet:

   a. Autorisation du projet: 1985, 1988, 1989

   b. Allocation finale: 1989

   c. Fourniture finale des contributions: 1990

5. Achèvement du projet - décaissement final: 1990

6. Financement du projet: A.I.D. Total: 25 millions de dollars

7. Mode d'exécution:

   a. Accord du programme entre l'USAID/Mali et le Gouvernement du Mali, Ministère des Finances et du Commerce.

   b. Exécuté par la Cellule d'Accompagnement du Projet, Ministère des Finances et du Commerce.

8. Evaluations:

   a. Evaluation mi-terme (Hermann et Gordon 1987)

   b. Evaluation spéciale du Programme de Départ Volontaire à la Retraite (Seyda et Solomon 1988).

   c. L'étude sur l'impact du secteur privé (Bui et de Raet 1989)

9. Responsables de la Mission de l'USAID concernés pendant la durée du projet:

   a. Les directeurs de la Mission: David Wilson, Eugène Chiavaroli, Dennis J. Brennan

   b. Chef du projet au niveau de la Mission: James Elliott

10. Taux de change du Pays-hôte:

   a. Monnaie malienne: Franc de la Communauté Financière Africaine (FCFA)

   b. Taux de change: 1985; 1 dollar = 450 FCFA; 1989: 1 dollar = 310 FCFA

Sigles Et Abreviations

PRE Programme de Réforme Economique

FCFA Franc de la Communauté Financière Africaine (1 dollar = 310 F CFA en octobre 1989).

FED Fonds Européen de Développement (financement de communauté économique européenne).

Forfait Terme français utilisé pour signifier que les prix ont été fixés de façon administrative.

PIB Produit intérieur brut

Guichet unique Guichet où toutes les opérations fiscales seront effectuées.

FMI Fonds Monétaire International

matériel (dépenses d') équipement et autres fournitures par opposition aux dépenses salariales

PAAD Terme américain signifiant le Document d'Approbation de l'Assistance au Projet (DAAP)

Patente Licence permettant de pratiquer le commerce

SGS Une société suisse employée par le Gouvernement du Mali pour superviser le respect des nouveaux règlements en matière d'importation.

Valeurs mercuriales Valeurs des biens fixées officiellement et permettant de déterminer la taxe douanière de ces biens.

DVR Départ Volontaire à la Retraite

BIBLIOGRAPHIE

L'Agence pour le Développement International. 1985. "Le Programme de Réforme Economique du Mali": le Document d'Approbation de l'Assistance au Programme. Washington, D.C.: A.I.D. Août.

L'Agence pour le Développement International. 1988. "Exposé de la Stratégie de Développement du Pays, AF 1990-1994, Mali." Washingtion, D.C.:A.I.D. Mai.

L'Agence pour le Développement International. 1988. "Le Programme de Réforme Economique du Mali": Supplément du Document d'Approbation de l'Assistance au Programme. Washington, D.C.: A.I.D. Juin.

L'Agence pour le Développement International. 1989. "Plan d'Action, AF 1990-1991, USAID/Mali." Washington, D.C.: A.I.D. Mai. Photocopie.

L'Agence pour le Développement International. 1989. "Le Programme de Réforme Economique du Mali": Supplément No.2 du Document d'Approbation de l'Assistance au Programme. Washington, D.C.: A.I.D. Août.

Atwood, David, et James Elliot, 1989. "La croissance économique, la recherche sur les cultures vivrières, et l'Agriculture au Mali." Bamako, Mali: USAID/Mali. Mars. Photocopie.

Bui, Dat, et Pierre de Raet. 1989. "Mali: Etude des résultats de l'évaluation de l'impact." East Orange, New Jersey: le Groupe chargé de l'Economie du Développement de Louis Berger International, Mai.

Cowan, L.Gray. 1986. "Rapport de Mission: Afrique de l'Ouest: la Privatisation au Mali, en Côte d'Ivoire et en Guinée." Washington, D.C.: Bureau pour la Coordination des Programmes et des politiques, l'Agence pour le Développement International. Avril. Photocopie.

Diallo, Abdoulaye, et James Elliot. 1989. "Synthèse de l'Etude Spéciale sur le Programme de Départ Volontaire à la Retraite du PRE." Bamako, Mali: USAID/Mali. Mars. Photocopie.

Gellar, Sheldon. 1985. "La Réforme du Secteur Public et l'Expansion du Secteur Privé au Mali: le Contexte Institutionnel." Juin. Photocopie.

Grant, William, et Peter Hanel. 1988. "Etude du Climat Economique au Mali." Bamako, Mali: USAID/Mali.

Hermann, Chris, et Edgar Gordon. 1987. "Evaluation mi-terme du Programme de Réforme Economique du Mali." Bamako, Mali: USAID/Mali. Photocopie.

Le Fonds Monétaire International. 1988. "Le cadre économique et financier à moyen terme au Mali (1988-1992)." Washington, D.C.: FMI.

Le Fonds Monétaire International. 1988. "L'Ajustement Structurel au Mali." Washington, D.C.: FMI.

Le Fonds Monétaire International. 1989. "Le Mali--Examen dans le cadre de l'Accord de confirmation." Washington, D.C.: FMI.

Ministère des Finances et du Commerce. 1989. "Point de l'exécution de la Composante 'Reforme Fiscale'." Bamako, Mali: Gouvernement du Mali. Photocopie.

Ministère du Plan. 1989. Comptes économiques du Mali: Résultats préliminaires de 1987." Bamako, Mali: Gouvernement du Mali.

Ministère du Plan. 1989. Eléments de conjoncture, 1er trimestre 1989." Bamako, Mali. Gouvernement du Mali.

Oppenheim, Jeremy. 1987. "La Réforme institutionnelle et le Développement du Secteur privé au Mali." Bamako, Mali: USAID/Mali. Photocopie.

Seydi, Ibrahima, et Morris I. Solomon. 1988. "Rapport d'évaluation du programme de départ volontaire des fonctionnaires à la retraite anticipée (P.D.V.)." Washington, D.C.: Metametrics.

Switzer, Charles Dudley. 1989. "L'administration fiscale au Mali." Bamako, Mali: USAID/Mali. Photocopie.

Wilcock, David C., Alan D. Roth, et Stephen M. Haykin. 1987. "La libéralisation de la vente des céréales au Mali: Evaluation de la Réforme Economique." Washington, D.C.: Bureau de la planification du développement, Bureau pour l'Afrique, A.I.D.