

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



MALI

**PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES
ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)**

Rapport d'évaluation de la performance de projet (REPP)

**DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS
(OPEV)**

3 février 1998

I RESUME DE L'EVALUATION ET MATRICE DES RECOMMANDATIONS

1. Objectifs et portée

1.1 Le présent Rapport d'Audit de Performance de Projet (RAPP) concerne le Programme de Restructuration du Secteur des Entreprises Publiques (PRSEP)* de la République du Mali couvrant la période 1988-1990. Ce programme, pour lequel le Fonds Africain de Développement (FAD) a accordé en novembre 1988 le prêt n° F/MAL/PR-SP/88/25 de 32,24 millions d'UC, constitue une composante essentielle du vaste programme de réformes et d'ajustement entrepris par le Gouvernement malien depuis 1982.

1.2 Le programme a été conçu comme la première étape d'une action d'ajustement à moyen terme en vue d'améliorer la gestion des ressources publiques. Il concerne 35 entreprises publiques et a pour objectifs d'une part la réduction de la charge du secteur des entreprises publiques sur l'économie du pays et les finances publiques par des actions de désengagement au profit du secteur privé, et, d'autre part l'amélioration des performances économiques et financières des entreprises viables et stratégiques par l'amélioration de l'environnement juridique et économique.

1.3 Le prêt vise à soutenir la couverture des dépenses en devises des importations du Gouvernement et des opérateurs économiques privés maliens. Il devait contribuer, ensemble avec les crédits IDA et des autres donateurs, à soutenir substantiellement la balance des paiements du pays pour les années 1988, 1989 et 1990. Les fonds de contrepartie devaient permettre à l'Etat d'apurer le bilan de la BDM et d'alimenter le Fonds d'indemnisation et de réinsertion.

1.4 Les principaux résultats attendus de ce programme sont: (i) l'allégement du poids des entreprises publiques sur le budget national par la mobilisation des ressources extérieures nécessaires au désengagement de l'Etat; (ii) la diminution des subventions de l'Etat aux entreprises publiques et autres exonérations aux dispositions légales strictes; (iii) l'amélioration de l'intermédiation financière et le développement du secteur privé; (iv) la rationalisation du secteur des entreprises publiques grâce à diverses mesures (règlement des dettes croisées, privatisation/liquidations, réhabilitation des entreprises ; (v) l'amélioration des performances des entreprises maintenues dans le portefeuille de l'Etat; (vi) l'impulsion du secteur privé.

2. Performance d'exécution

2.1 Approuvé le 26 avril 1988, le prêt a été signé près de sept mois après son approbation. Malgré ce délai assez long, le Gouvernement a satisfait sans difficultés majeures aux conditions de mise en vigueur et la première tranche a été décaissée une semaine plus tard. Ceci traduit la volonté du Gouvernement d'accélérer l'exécution du programme et de rattraper le retard.

2.2 Après ce retard sur le calendrier initial pour la signature de l'accord de prêt, la mise en vigueur est intervenue le 5 janvier 1989, soit seulement deux semaines après la signature. A l'achèvement du programme, le coût s'établissait à 92,30 millions d'UC pour une prévision de 205,24 millions d'UC à l'évaluation, en raison du retrait de certains bailleurs de fonds pressentis.

2.3 Les conditions de décaissement de la deuxième tranche ont été accomplies avec six mois de retard. Quant à la troisième tranche, elle a été décaissée en deux parties, en raison du retard pris

(*) Pour la Banque mondiale et les autres cofinanciers, le programme est appelé " Programme

d'ajustement du secteur des entreprises publiques" (PASEP).

pour la satisfaction de toutes les conditions y afférentes. La dernière partie de cette tranche a été décaissée avec 14 mois de retard. Les procédures d'acquisition de biens et services prévues dans l'accord de prêt (nature des biens éligibles, pays d'origine et mode d'acquisition) ont été respectées et une mission de supervision financière a été effectuée par les services de la Banque.

2.4 Le Gouvernement malien n'a pas régulièrement et systématiquement soumis à la Banque les rapports d'activité pour apprécier du déroulement de l'exécution du programme. Son rapport d'achèvement n'a été soumis à la Banque qu'après que cette dernière ait déjà préparé son rapport propre. Il n'a pas réalisé l'audit du compte du prêt FAD. Cette situation n'a pas facilité le suivi du programme. La Banque elle-même n'a pas suivi régulièrement le programme, se contentant d'une mission de supervision technique consacrée uniquement à la BDM et d'une mission de supervision financière pour le déblocage de la deuxième tranche.

3. Performance Institutionnelle

3.1 Le cadre légal et institutionnel a été profondément réformé, et cela a contribué à modifier fondamentalement les relations entre l'Etat et les entreprises publiques, à responsabiliser davantage les instances dirigeantes des entreprises et à leur donner une plus grande autonomie de gestion du personnel. Les contrats-plans qui ont été instaurés définissent les critères de performances attendues ainsi que les obligations réciproques. Ils ont impulsé des nouvelles méthodes dans le fonctionnement des entreprises publiques. Cependant, les engagements prévus dans ces contrats-plans n'ayant pas toujours été respectés, les entreprises maintenues dans le portefeuille de l'Etat n'ont pas réussi à avoir une autonomie opérationnelle et à enregistrer des résultats satisfaisants.

3.2 Le BEP, chargé de la mise en oeuvre du programme, en l'absence d'un cadre juridique pour l'orienter, et n'étant pas suffisamment impliqué et responsabilisé dans la conduite des opérations de privatisation, a été moins performant que prévu. L'assistance technique qui était censé l'aider dans la mise en oeuvre de ce processus de privatisation et le traitement des dettes croisées, a été défailante, ce qui a conduit à un retard considérable dans le processus.

4. Impact du programme

4.1 Malgré le retard dans la conduite du processus, l'Etat s'est désengagé de nombreuses entreprises publiques et la taille du secteur a été réduite. Des quinze entreprises à privatiser, l'Etat s'est désengagé totalement de neuf entreprises et il est resté actionnaire minoritaire (entre 10 et 20%, à l'exception de HUICOMA où il détient 40%) dans les six autres. Les treize entreprises du programme qui devaient faire l'objet de liquidation ont toutes été cédées. La situation des six entreprises qui sont restées dans le portefeuille de l'Etat a évolué de façon différente d'une entreprise à l'autre. Parmi elles, il y en a une en cours de restructuration (RCFM), une dissoute (OERHN), une démembrée en trois entités distinctes (OPT). Dans l'ensemble, ces six entreprises n'ont pas été réellement réhabilitées et restent financièrement déséquilibrées et peu rentables malgré les contrats-plans.

4.2 Le désengagement de l'Etat a abouti à l'assainissement physique et financier du secteur et à l'amélioration sensible des finances publiques par la réduction des subventions et des transferts directs accordés aux entreprises publiques. Cependant les effets induits des mesures de restructuration sur l'activité économique ne sont pas encore perceptibles en termes de création d'emploi. La vente des actifs des sociétés liquidées n'a toujours pas permis de faire face à leur situation d'endettement critique. Le licenciement d'un nombre important de travailleurs des entreprises publiques a eu des conséquences fâcheuses sur le marché de l'emploi et a entraîné un taux de chômage élevé malgré la mise en place d'un programme d'indemnisation et de réinsertion.

4.3 L'économie malienne a connu une sensible reprise de la croissance économique et une nette amélioration des principaux indicateurs économiques entre 1988 et 1990 (taux de croissance réel du PIB de 4% en moyenne annuelle, accroissement du revenu par tête ainsi que des exportations dont les recettes se sont accrues de 6,4% en moyenne, réduction sensible du déficit de la balance courante qui est passé de -16,3% du PIB en 1988 à -14,6% en 1990). Les améliorations constatées ne sont pas attribuables au seul PRSEP; il y a aussi les conditions climatiques favorables de cette période et l'impact des autres programmes de réformes soutenues par la communauté des bailleurs de fonds dont le FAD. Mais, les bouleversements socio-politiques de 1991 ont entraîné la chute du taux de croissance et la détérioration des finances publiques.

4.4 Le désengagement de l'Etat s'est accompagné d'une prise en charge de certaines activités par le secteur privé et la part de ce dernier dans la production industrielle s'est sensiblement accrue, le taux de l'investissement privé par rapport au PIB, d'après la Banque mondiale, passant de 10,2% en 1987 à 12,1% en 1990. Selon le recensement industriel de 1994, le nombre des entreprises du secteur privé représentait 81,4% du total des entreprises contre 68,88% en 1989 et l'investissement privé (FBCF) qui représentait 65,2 % de l'investissement total en 1987 en représentait 72,2 % en 1990. Cependant, le secteur privé n'a pas véritablement pris la relève en ce qui concerne la continuité des activités des entreprises privatisées.

4.5 D'une manière générale, la mise en oeuvre du PRSEP a donné lieu à un constat mitigé. En effet, les nombreuses réformes engagées n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés. Elles n'ont pas permis d'améliorer les performances des entreprises publiques maintenues dans le portefeuille de l'Etat. Elles n'ont pas non plus permis à celles-ci d'avoir une véritable autonomie opérationnelle malgré l'instauration du système de contrats-plans. Par ailleurs, elles n'ont pas favorisé, au rythme souhaité, le désengagement de l'Etat des entreprises jugées non stratégiques et elles n'ont pas facilité la promotion de l'investissement privé. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation, parmi lesquelles on peut citer le non respect des engagements prévus dans les contrats-plans, les lenteurs administratives dues au nombre élevé des ministères impliqués et à la lourdeur des procédures, les difficultés d'accès des opérateurs économiques au secteur bancaire et financier, etc.

5. Durabilité

5.1 Le désengagement de l'Etat de la plupart des entreprises publiques et de certaines activités productives est durable. La clarification des relations Etat/entreprises publiques peut être considérée comme durable. La volonté politique du Gouvernement de se désengager et le changement de mentalités de la population sur les entreprises publiques qui en découle en acceptant de céder ce qu'elle appelait alors "acquis du peuple" est un gage de durabilité des résultats obtenus. Les résultats économiques enregistrés confortés par les réformes engagées et par les effets de la dévaluation du franc CFA sont encourageants. Ils sont cependant loin d'être définitivement acquis du fait de la très grande dépendance de l'économie malienne vis-à-vis des financements extérieurs, des cours du coton, son principal produit d'exportation, des conditions climatiques ainsi que de la situation socio-politique.

5.2 Les mesures d'accompagnement prises dans le cadre de l'amélioration de l'environnement économique peuvent être considérées comme satisfaisantes, mais la durabilité de leurs effets nécessite la pérennité et le renforcement des moyens des structures mises en place (qualifications du personnel, locaux et moyens techniques, bureautiques, archivages,...), la coordination entre les différents acteurs impliqués dans le processus de réforme ainsi que leur adhésion au programme. Elle nécessite aussi l'application effective des décisions prises. Tout cela passe par des structures politiques stables et durables.

6 Conclusions

6.1 Malgré le retard, l'exécution du programme s'est faite de manière satisfaisante. Cependant, certaines dispositions de l'accord de prêt n'ont pas été respectées, notamment l'audit du compte du prêt et la soumission par le Gouvernement malien de son rapport d'achèvement du programme pour permettre à la Banque de préparer son propre rapport d'achèvement. Il en est de même des rapports trimestriels d'exécution qui n'ont pas été régulièrement et systématiquement soumis par le Gouvernement.

6.2 La performance de la Banque a été insuffisante. En effet, le programme n'a bénéficié que de deux missions de la part de la Banque durant toute son exécution et, la Banque n'a pas su profiter du programme pour renforcer le cadre de dialogue de politique avec le Gouvernement.

6.3 Les résultats dans leur ensemble sont mitigés bien que la notation individuelle attribuée varie beaucoup d'un indicateur à l'autre. Les mesures d'indemnisation et de réinsertion n'ont pas eu l'impact souhaité car peu de bénéficiaires ont réussi à rentabiliser leurs propres projets, notamment par manque de soutien, d'expérience, de financements complémentaires.

7. Rétroaction et actions de suivi

7.1 Les enseignements tirés de cette expérience sont relatifs à la mise en place et la réussite d'un programme de réformes pour lequel il apparaît que la seule mobilisation des ressources financières ne suffit pas. Une revue du cadre de mise en oeuvre, de suivi et de coordination de la réforme nous semble au préalable indispensable pour asseoir ce type de programme. En effet, il faut non seulement un cadre juridique (loi de privatisation et ses textes d'application) pour orienter la structure responsable de la privatisation et de la cession des actifs, mais aussi, un cadre institutionnel adéquat en termes de structures de mise en oeuvre dotée de moyens nécessaires et suffisants. Il faut aussi s'assurer de la coordination étroite des différents acteurs impliqués dans le processus de réformes et de leur adhésion au programme. L'exigence de privatiser les entreprises publiques à des échéances fixes qui sont des conditions de déblocage des ressources du programme n'est pas de nature à favoriser la mise en place d'un tel processus dans de bonnes conditions.

7.2 La réussite du programme repose notamment sur une estimation judicieuse des moyens techniques, humains et financiers nécessaires et une bonne affectation des ressources disponibles sur la base des études et des critères définis au préalable. Une réflexion doit être menée sur la réforme du secteur bancaire et financier, compte tenu de la faible capacité financière des opérateurs économiques en vue d'en faciliter l'accès, ce qui permettrait à ceux d'entre eux qui ont repris les activités de certaines entreprises, parfois dans des situations de faillite virtuelle, de les relancer. Ceci donnerait une impulsion au secteur privé.

7.3 La contribution au développement du secteur privé passe aussi par la réhabilitation, l'assistance et le suivi des entreprises privatisées, la formation des travailleurs compressés aux techniques élémentaires de gestion, le suivi des unités créées par ces travailleurs.

7.4 En vue de consolider les résultats du PRSEP, les actions initiées et non achevées doivent être poursuivies et de nouvelles actions sont à entreprendre. Au Gouvernement, il est recommandé de trouver des solutions appropriées aux problèmes constatés durant cette première phase (réhabilitation physique, financière et organisationnelle des entreprises maintenues dans le portefeuille de l'Etat, le manque d'assistance et de suivi des entreprises privatisées, les conditions de privatisation des entreprises publiques...). Il lui est recommandé en outre de poursuivre les efforts d'amélioration et de renforcement du cadre institutionnel chargé de l'exécution, de la mise en oeuvre et du suivi du

programme et de procéder à la réforme du secteur bancaire et financier en vue de contribuer efficacement au développement du secteur privé.

7.5 Il est recommandé à la Banque de poursuivre le dialogue de politiques avec le Gouvernement malien en vue de consolider les actions du programme et préparer sa deuxième phase sur des bases saines, de renforcer son système de suivi des programmes en multipliant les missions de supervision et de revues à mi-parcours et d'harmoniser ce genre d'interventions avec celles des autres bailleurs de fonds à tous les stades du processus.

7.6 Les actions de suivi au niveau du Gouvernement concernent principalement la situation des entreprises publiques à maintenir dans le portefeuille du Gouvernement en vue d'améliorer leur efficacité et leur rentabilité ainsi que le développement du secteur privé qui nécessite des mesures vigoureuses tendant à rendre l'environnement concurrentiel et incitatif et l'amélioration de l'intermédiation financière.

7.7 Au niveau de la Banque, les actions de suivi doivent porter sur l'amélioration de la qualité de ce type d'opérations par la détermination des indicateurs de performance (financiers, économiques et sociaux), la prise en compte des conditions socio-politiques du pays dans la définition et la mise en oeuvre des mesures de réformes et la fixation des délais raisonnables de réalisation des mesures, la définition des conditions de coordination avec les autres co-financiers du programme, le renforcement des directives en matière de supervisions et de revues à mi-parcours et l'approfondissement du dialogue de politiques avec le Gouvernement.

II CONTEXTE

2.1 Contexte économique national

2.1.1. Au début des années 1980, l'économie malienne a été confrontée à des sérieuses difficultés économiques et financières ayant pour origine une conjugaison de facteurs exogènes défavorables et la défaillance de politiques économiques et financières fortement interventionnistes. L'économie a fortement souffert de cycles de sécheresse répétés entraînant un déficit céréalier important de 350.000 tonnes en 1985, une faible croissance du PIB réel de 2,2 % en moyenne sur la période 1981-85, la détérioration des termes de l'échange et la faible compétitivité des produits manufacturiers due à l'enclavement du territoire et à son impact sur les coûts de production.

2.1.2. L'économie a souffert également des contreperformances des entreprises publiques qui constituaient le principal instrument de la politique économique du Gouvernement. En effet, le secteur des entreprises publiques comptait 77 entreprises dans les années 1980, représentait 70% de la production du secteur industriel moderne, plus de 50% des recettes d'exportation et 80% de l'ensemble de crédits intérieurs. Il représentait aussi 20% de l'emploi non agricole et contribuait pour 8% dans le total des investissements. En 1982, un diagnostic du secteur estimait les pertes de l'ensemble du secteur à 6 % du PIB. En 1987, le déséquilibre financier des sociétés et entreprises publiques était caractérisé par un endettement de près de 15 milliards de FCFA envers l'Etat au titre des arriérés d'impôts contre 8 milliards de FCFA de créances sur l'Etat, soit une situation négative de près de 7 milliards de FCFA, une dette de plus de 20 milliards de FCFA envers la Banque de Développement du Mali, une dette financière de plus de 70 milliards de FCFA envers les autres secteurs de l'économie, des créances irrécouvrables.

2.1.3 Cette situation a obligé l'Etat à maintenir en survie plusieurs entreprises publiques à coup de subventions et d'exonérations fiscales avec pour conséquence un endettement extérieur public important et une accumulation d'arriérés de paiement, un déficit chronique du solde des opérations de

l'Etat avec un déficit moyen de 32,1 milliards de FCFA sur la période 1986-88, un déséquilibre quasi permanent de la balance courante avec des déficits, transferts officiels exclus, de 55,9 milliards de FCFA en 1986, 21,7 milliards en 1987 et 26,8 milliards en 1988.

2.1.4 Les principales causes du déficit structurel du secteur des entreprises publiques proviennent entre autres de l'inadéquation du cadre de politique économique, du mauvais choix des investissements, du manque de clarté des rapports entre l'Etat et les entreprises publiques, de la mauvaise gestion et des facteurs climatiques. Face à cette détérioration profonde et l'urgente nécessité de rétablir les principaux équilibres externes et internes et de remettre l'économie sur un sentier de croissance durable, compatible avec une position viable de la balance des paiements, le Gouvernement a entrepris à partir de 1982 et avec l'appui de la Communauté internationale, un important programme de redressement économique et financier. C'est dans ce cadre qu'il a, avec le soutien des institutions de Bretton Woods et d'autres partenaires dont le Groupe de la BAD, décidé de mettre en oeuvre le programme de restructuration du secteur des entreprises publiques.

2.2 Historique des opérations de prêt à l'appui des réformes

2.2.1 Le Groupe de la BAD a appuyé les efforts du Gouvernement malien dans la mise en oeuvre des réformes à travers trois programmes à la suite du PRSEP. Il s'agit d'un PAS, d'un PAS consolidé et d'un PAS renforcé.

2.2.2 Le premier programme d'ajustement structurel du FAD a couvert la période 1990-92 et avait pour but de promouvoir une croissance durable et compatible avec la stabilisation financière. Ses objectifs quantitatifs étaient : (i) réaliser une augmentation annuelle du PIB réel de 4% en moyenne; (ii) contenir le taux d'inflation à 3%; et (iii) ramener le déficit courant extérieur hors dons à 12,8% du PIB. Ce programme a fait l'objet d'une évaluation retrospective abrégée par les services de la Banque en 1994 (Réf.: ADF/BD/WP/94/99). Les performances macroéconomiques n'ont pas été satisfaisantes. Sur sept indicateurs de référence, seuls l'épargne intérieure et le déficit extérieur ont connu une évolution favorable en 1991-92 par rapport aux tendances de la période 1989-90. Par contre, durant la période 1991-92, la croissance réelle du PIB n'a été en moyenne que de 3% par an contre 3,9 pour les prévisions, les exportations et les importations ont regressé respectivement de 12,2% et 8,2% en moyenne par an, le déficit budgétaire (dons exclus) a représenté 11,9% du PIB contre 7,5% pour les prévisions et le taux d'inflation (par le biais du déflateur du PIB) a été de -2,1% en 1992 contre 3% pour les prévisions. Les performances sectorielles durant la période 1991-92 sont dans l'ensemble peu satisfaisantes, étant en retrait par rapport à la période 1989-90.

2.2.3 Les objectifs du PAS 1990-92 n'ayant pas été atteints en raison principalement des dérapages du cadre macroéconomique causés par les troubles socio-politiques de mars 1991, le Gouvernement a décidé en 1992 de poursuivre et approfondir les réformes entamées à travers un nouveau programme couvrant la période 1992-93, appelé PAS consolidé. Le PAS consolidé a révisé les objectifs du PAS à la hausse en portant le taux de croissance réel du PIB à 4% en moyenne, le taux d'inflation par le biais du déflateur du PIB à environ 2,5% et le déficit courant extérieur hors dons à 12,3% en 1993. Ce programme a fait l'objet d'un rapport d'achèvement par les services de la Banque. L'exécution de cette phase de consolidation a été relativement satisfaisante et les résultats économiques et financiers acceptables ont été enregistrés : un taux annuel moyen de croissance du PIB réel de 3,5%, un taux annuel moyen d'inflation de 2,2%, un déficit budgétaire (base engagements dons exclus) et un déficit de la balance des paiements (hors transferts officiels) respectivement égaux à -9,6 et -13,8% du PIB en fin de période. Les résultats encourageants montrent que les efforts réalisés dans la phase de consolidation du PAS ont mis le pays en situation de tirer le meilleur profit de la dévaluation pour la relance économique.

2.2.4 A la suite de la dévaluation de janvier 1994, le Gouvernement a mis en oeuvre un programme d'ajustement structurel renforcé, soutenu par la communauté des bailleurs de fonds dont le FAD dans le cadre de la restructuration de son portefeuille au Mali. Couvrant la période 1994-96, ce PAS visait l'amélioration de la compétitivité de l'économie malienne, une croissance soutenue ainsi qu'une viabilité financière à moyen terme. Ce programme s'est achevé en 1996 mais n'a pas encore fait l'objet d'un rapport d'achèvement par les services de la Banque.

2.2.5 D'autres programmes initiés et soutenus par le FMI et la Banque mondiale ont également été mis en oeuvre. Il s'agit notamment du programme négocié dans le cadre de l'Accord de confirmation et de la Facilité d'ajustement structurel renforcé du FMI en 1988, du Programme de consolidation du secteur de l'éducation et du Programme d'ajustement du secteur agricole de la Banque mondiale respectivement en 1989 et 1990. Le Gouvernement malien a conclu avec le FMI une autre Facilité d'ajustement structurel renforcé pour la période d'avril 1996 à avril 1999.

2.3 Formulation du Programme

2.3.1 La préparation du PRSEP a été assurée par la Banque mondiale et les autorités maliennes. C'est pratiquement au terme de cette phase que le Gouvernement malien a introduit auprès de la Banque une requête pour le financement du programme en octobre 1987. A partir de ce moment, la Banque a engagé un dialogue fructueux avec le Gouvernement et la Banque mondiale qui lui a permis d'obtenir les informations et documents nécessaires pour préparer et évaluer son programme. La Banque a procédé à l'évaluation du programme en janvier 1988 et accordé le 26 avril 1988 un prêt de 32,24 millions d'UC. Sa contribution visait à permettre à l'Etat d'avoir des ressources nécessaires à la réhabilitation et à la restructuration de la BDM et à la couverture des coûts sociaux du programme.

2.3.2 Malgré le nombre d'intervenants et l'ampleur du programme, aucune modalité de coordination du FAD avec les autres bailleurs de fonds, particulièrement la Banque mondiale, n'était prévu dans le rapport d'évaluation. Il en est de même de la coordination entre les différents acteurs impliqués dans le processus de réforme. Le rapport d'évaluation n'a pas non plus donné des précisions sur les objectifs quantitatifs économiques et financiers sectoriels ni sur les résultats attendus des réformes ni sur les indicateurs sociaux à la suite de l'exécution du programme.

2.4 Bien-fondé du programme

2.4.1 Du constat et de la persistance de la crise du secteur public, il a été reconnu la nécessité pour le Gouvernement de définir une nouvelle stratégie de réforme des entreprises publiques. Ce programme a pour objectifs la réduction du fardeau de la dette que représente ce secteur pour l'économie du pays et les finances publiques et la mise en place d'une politique destinée à promouvoir l'efficacité des entreprises publiques, ainsi que celle du secteur privé. Ce programme s'inscrit dans le cadre de la lettre de politique de développement du secteur et du Plan national de relance économique élaborés par le Gouvernement malien ainsi que du document de perspectives économiques et programme par pays préparé par la Banque pour la période 1988-90.

2.4.2 Le programme de réformes a comporté d'importantes mesures cohérentes dans cinq domaines principaux : (i) politique macroéconomique et incitation (suppression du contrôle des prix et des subventions aux entreprises publiques, abolition des monopoles, mise en oeuvre d'une programmation triennale glissante des investissements, intégration du budget spécial d'investissement dans le budget de l'Etat), (ii) secteur financier (restructuration de la BDM, reliquiefaction des CCP/CNE et amélioration de leur gestion), (iii) cadre institutionnel pour la mise en oeuvre du PRSEP (créations des structures de gestion et de coordination, amélioration des relations Etat/entreprises publiques, statuts et autres dispositions en matière de rémunération du personnel des entreprises publiques), (iv) restructuration et

rationalisation du secteur des entreprises publiques (privatisation, liquidation, réhabilitation et restructuration des entreprises maintenues dans le portefeuille, élaboration de contrats plans et apurement des dettes et créances des entreprises publiques), (v) volet social (Fonds d'indemnisation et de réinsertion).

2.4.3 Le programme a cependant souffert, de l'absence totale d'un cadre juridique approprié (loi cadre de privatisation) et des procédures claires et cohérentes qui auraient permis, dès le début, d'éviter certaines erreurs, notamment des "cessions complaisantes généralement qualifiées de "braderie" et des coûts non prévus. Il a souffert aussi de la sous-estimation de certains volets qui ne pouvaient pas être exécutés à temps, faute de ressources ainsi que du manque d'indicateurs économiques et sociaux quantifiables. De même, le volet réhabilitation des entreprises demeure incomplet du fait qu'on ne parle que des entreprises devant rester dans le portefeuille de l'Etat et rien n'est prévu pour la réhabilitation des entreprises privatisées.

2.5 Objectifs et champ de l'évaluation

2.5.1 Le PRSEP avait pour objectifs spécifiques: (a) la réduction du fardeau que représentait le secteur des entreprises publiques pour l'économie et les finances publiques; et, (b) l'amélioration des performances de toutes les entreprises qui devaient rester dans le portefeuille de l'Etat grâce d'une part, à la réforme des politiques macro-économiques ayant une incidence directe sur la performance du secteur et à celle de l'environnement juridique et institutionnel des entreprises publiques et, d'autre part, à des mesures spécifiques tendant à améliorer la gestion des entreprises.

2.5.2 Bien que s'inscrivant dans le cadre d'un vaste programme de réformes économiques, le PRSEP a privilégié les aspects sectoriels et n'a pas comporté d'objectifs macroéconomiques précis. Aucun indicateur macroéconomique n'a été explicitement retenu dans le cadre de la lettre de politique de développement du secteur.

2.5.3 Les principaux résultats attendus de ce programme sont: (i) l'allègement du poids des entreprises publiques sur le budget national par la mobilisation des ressources extérieures nécessaires au désengagement de l'Etat; (ii) la diminution des subventions de l'Etat aux entreprises publiques et autres exonérations aux dispositions légales strictes; (iii) l'amélioration de l'intermédiation financière et le développement du secteur privé; (iv) la rationalisation du secteur des entreprises publiques grâce à diverses mesures (règlement des dettes croisées, privatisation/liquidations, réhabilitation de six entreprises); (v) l'amélioration des performances des entreprises maintenues dans le portefeuille de l'Etat; (vi) l'impulsion du secteur privé.

2.5.4 La réalisation des objectifs et des résultats devraient se faire principalement par: (i) la modification de l'environnement légal et institutionnel afin donner plus d'autonomie aux entreprises publiques et rationaliser leurs relations avec l'Etat; (ii) la réhabilitation et la restructuration financière de la BDM; (iii) l'apurement et le règlement des arriérés des dettes et créances réciproques; (iv) le désengagement de l'Etat du secteur parapublic en privatisant et en liquidant des entreprises publiques, en supprimant les monopoles; (v) la couverture des coûts sociaux; (vi) la réhabilitation des entreprises prioritaires; (vii) la restructuration des 21 entreprises publiques non couvertes par la première phase du programme.

2.6 Dispositions financières - Banques et autres

2.6.1 Les dispositions financières prévues dans le cadre du PRSEP concernent les engagements du Groupe de la Banque (32,24 millions d'UC), de la BCEAO (38 millions d'UC), du Gouvernement malien (33,5 millions d'UC), du Japon (28,6 millions d'UC), de la Banque mondiale (23,7 millions

d'UC), du FSA (18,6 millions d'UC), de l'Arabie Saoudite (4,1 millions d'UC) et des autres bailleurs non spécifiés (26,4 millions d'UC).

2.6.2 Si plusieurs bailleurs de fonds dont la BCEAO et d'autres non spécifiés se désistèrent, la Banque mondiale a augmenté sensiblement sa contribution qui est passée de 23,7 à 28,2 millions d'UC; et, des fonds non programmés ont été alloués en appui aux réformes du PRSEP par, entre autres, la France (appui budgétaire, réforme des chèques postaux), l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les Pays-Bas et l'OPEP.

2.6.3 Les financements du programme ont été affectés essentiellement à la restructuration de la BDM (34,6 millions d'UC), la reliquifaction des CCP (13,4 millions d'UC), au fonds d'indemnisation et de réinsertion (12,9 millions d'UC), l'apurement des arriérés (13,9 millions d'uc). Une partie des fonds du programme a été utilisée, sous forme d'avance au Trésor (15,3 millions d'uc), dans le cadre du tableau des opérations financières de l'Etat, sans aucune justification. Le remboursement de ces fonds se faisant avec un retard important, ceci a gêné l'exécution de certaines mesures du programme dans les délais (apurement des créances et dettes, indemnisation et réinsertion du personnel).

2.7 Méthodologie et approche de l'évaluation

2.7.1 Trois méthodes ont été utilisées pour l'obtention des informations : (i) la collecte à partir des questionnaires auprès des régies de recettes et des bailleurs de fonds ayant participé au programme ; (ii) le dépouillement des documents collectés auprès des administrations nationales, de certains bailleurs de fonds représentés au Mali et les documents afférents au programme disponibles à la Banque ; (iii) les entretiens avec les différentes administrations et institutions concernées par le programme. L'évaluation a consisté à comparer les résultats obtenus par rapport aux résultats attendus de la réalisation des mesures et actions, mais aussi l'appréciation de la mise en oeuvre et de l'exécution du programme. Il n'a pas été possible de faire l'analyse de la situation qui aurait prévalu sans le PRSEP faute de données disponibles fiables. Tous les experts qui ont évalué et suivi le programme au sein de la BAD ayant quitté l'institution, il n'a pas été possible d'obtenir une opinion intérieure sur la mise en oeuvre du programme.

III **REALISATIONS ET RESULTATS DU PROGRAMME**

3.1 Mise en vigueur du prêt

3.1.1 Le Gouvernement a satisfait sans difficultés aux conditions de mise en vigueur. Malgré les réticences et les pressions de certains groupes sociaux y compris des cadres de l'Administration et des opérateurs économiques sur certaines réformes essentielles à la mise en vigueur du programme, environ huit mois se sont écoulés entre l'approbation du prêt et sa mise en vigueur qui est intervenue le 5 décembre 1988.

3.2 Calendrier d'exécution

3.2.1 La durée d'exécution du programme prévue dans le rapport d'évaluation était de deux ans environ (janvier 1988- avril 1990). Cependant le Programme a été clôturé le 31 décembre 1991 avec une durée de trois ans et un retard de plus d'un an sur le planning prévu. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le retard par rapport au calendrier initial. Il s'agit notamment de (i) manque d'engagement des autorités nationales, au début du programme, face aux conséquences politiques et sociales des réformes; (ii) manque d'adhésion de la part des cadres et autres structures chargés de mettre en oeuvre les différentes mesures de réformes; (iii) retard enregistré au niveau du processus de désengagement de l'Etat en raison de l'absence d'un cadre juridique pour orienter la structure responsable de la

privatisation et de la cession des actifs; (iv) non satisfaction des conditions de déblocage des fonds pendant les périodes fixées; (v) assistance technique défaillante; (v) lenteur administrative dû au manque de coordination et de suivi des actions au niveau des départements et services ministériels impliqués dans le cadre du programme...

3.2.2 L'exigence de la mise en oeuvre effective de certaines mesures telles que les privatisations, la libéralisation du marché, la suppression des monopoles..., à des échéances fixes qui sont des conditions de déblocage des ressources du programme a été une des causes de retards constatés dans l'exécution du programme. En effet, ce genre de mesures sont longues à mettre en oeuvre.

3.2.3 L'insuffisance de ressources disponibles pour certains volets du programme a été également une des causes des retards constatés dans l'exécution du programme. Tel était le cas de l'apurement des arriérés dus par les entreprises publiques et du financement du FIR.

3.3 Coûts du programme, décaissements et utilisation des fonds de contrepartie

3.3.1 A la suite du désistement de certains bailleurs de fonds pressentis, sur un coût total estimé à 205,2 millions d'UC à l'évaluation, 92,3 millions d'UC ont été réellement mobilisés dont 34,9 % par le FAD, 30,6 % par l'IDA, 29,6 % par le Japon (don + prêt), 4,6 % par l'Arabie Saoudite et 0,3 % par l'Union Européenne.

3.3.2 Le prêt FAD devait être décaissé en trois tranches, respectivement de 13,82 millions d'uc en juin 1988, 9,21 millions d'uc en juin 1989 et en juin 1990. Mais, les fonds n'ont pas été décaissés aux périodes fixées. Le décaissement de la première tranche est intervenu le 13 décembre 1988, soit avec près de six mois de retard sur le calendrier initial mais seulement 8 jours sur l'entrée en vigueur du prêt. Le décaissement de la deuxième tranche a été effectué le 2 janvier 1990 après satisfaction des conditions spécifiques y afférentes et justification de l'utilisation de la première tranche à la suite d'une mission de supervision financière de la Banque en décembre 1989. Ainsi, un décalage de 6 mois par rapport au calendrier de décaissement prévisionnel du prêt FAD a été observé.

3.3.3 Concernant la troisième tranche, elle a été décaissée en deux parties égales : (i) une avance de 4,61 millions de FCFA le 16 septembre 1990, destinée au bouclage du plan de financement du programme de reconversion des travailleurs licenciés et à l'apurement des arriérés dus par les entreprises publiques, et (ii) le reliquat du même montant décaissé le 27 août 1991. Les progrès réalisés dans l'accomplissement de certaines conditions afférentes à cette tranche (trois conditions réalisées sur sept) et le souci de ne pas bloquer le déroulement du programme expliquent la décision de la Banque de consentir une avance. Le reste de la tranche a été décaissé après satisfaction des conditions restantes ayant trait à l'exécution du plan d'action pour l'apurement des arriérés dus par les entreprises publiques, au désengagement total ou partiel de l'Etat dans les entreprises couvertes par le PRSEP, au plan d'action pour les 21 entreprises non couvertes par le PRSEP, au programme de paiement des primes de départ au personnel licencié et à sa reconversion. Il faut souligner que les décalages constatés sont dus aux difficultés de collecter, au niveau des différentes institutions financières de la place, les factures d'importation mais aussi à la lenteur administrative et aux procédures des bailleurs de fonds.

3.3.4 Les procédures d'acquisitions des biens et services prévues dans l'accord de prêt ont été respectées tant en ce qui concerne leur nature, leur origine, que leur mode d'acquisition. Les fonds de contrepartie ont servi en priorité à l'apurement du bilan de la BDM et au financement du FIR. Quant au montant en devises, il a été utilisé à l'achat de divers produits et plus particulièrement les produits alimentaires, pétroliers et pharmaceutiques) dont il a été difficile de retrouver les documents et d'évaluer les montants à la post-évaluation.

3.4 Approche de cadre logique

3.4.1 L'approche de cadre logique n'existait pas encore dans les directives opérationnelles en vigueur à la Banque au moment de l'évaluation du PRSEP. Le rapport d'évaluation a certes exposé clairement les buts et objectifs du programme ainsi que les résultats attendus, cependant il n'a pas analysé l'ensemble de conséquences et des risques liés à l'exécution de ce programme (monopoles de fait, fraude, spéculation, subventions déguisées, etc..)

3.4.2 Pour les besoins d'évaluation du programme, une matrice rétrospective a été établie et des indicateurs de performance et d'impact ont été identifiés pour l'appréciation des performances au niveau des résultats obtenus et de la réalisation des objectifs du programme (Annexe 1).

3.5 Compatibilité avec les stratégies et politiques de la Banque et du pays

La mise en oeuvre du PRSEP rentre dans le cadre du Plan national de redressement économique et donc de la stratégie malienne en matière de relance de l'économie nationale. Par ailleurs, le programme est conforme aux priorités sectorielles des interventions de la Banque au Mali formulées dans le document de perspectives économiques et programme par pays (PEPP) pour la période 1988-90.

3.6 Compatibilité avec l'intégration économique régionale

3.6.1 Le PRSEP n'était pas conçu dans l'optique de l'intégration régionale en raison de l'ampleur des problèmes spécifiques au secteur des entreprises publiques et à l'économie maliennes. Cependant des mesures telles que celles relatives à l'assainissement du secteur financier à travers la restructuration de la BDM ainsi que la transformation du réseau des chèques postaux et de la caisse d'épargne en Banque Malienne de l'Habitat, au nouveau cadre réglementaire et à la politique prudente des prêts vont dans le sens de la politique de la BCEAO dans le cadre de l'UMOA que le Mali a réintégré en 1984.

3.7 Mesures de réforme

3.7.1 La plupart des mesures contenues dans le plan d'action pour la mise en oeuvre du PRSEP ont été exécutées à l'exception de l'évaluation des performances des entreprises publiques, les audits financiers des principales entreprises publiques, la formation du personnel des entreprises publiques.

3.7.2 Le nombre de produits soumis au contrôle des prix est passé de 55 en 1986, à 10 en 1989 et à 4 fin décembre 1989 (produits pharmaceutiques humains et vétérinaires, tarifs des transports urbains et internationaux, hydrocarbures). Cette mesure a permis de maintenir ou de baisser les prix dans 75 % des cas et de rendre les entreprises plus compétitives. A l'heure actuelle, la suppression de tous les contrôles des prix est quasi totale à l'exception de produits pétroliers pour lesquels il est prévu la mise en place d'un système d'ajustement automatique des prix intérieurs en fonction de l'évolution des prix internationaux. Les prix de l'électricité et de l'eau demeurent encore sous contrôle.

3.7.3 En vue d'encourager les activités du secteur privé, le monopole de l'OPAM dans le cadre du Programme du marché céréalière et le monopole d'importation de la Pharmacie populaire du Mali ont été abolis. Déjà, la suppression effective des derniers monopoles d'importation de la SOMIEX concernant le thé, le sucre, le sel et le lait est intervenue fin 1987 à la suite de l'application de l'arrêté ministériel de 1986 à cet effet. Mais, il reste difficile, faute de données, de situer les parts respectives du marché de ces entreprises pour les différents produits. Deux sociétés continuent cependant de conserver le monopole sur certains produits; c'est le cas de la SONATAM avec son monopole d'importation et de

fabrication de cigarettes pour des raisons qui ne sont pas élucidées et l'EDM celui de la production et de la distribution de l'eau et de l'électricité considérées comme des services d'utilité publique.

3.7.4 Les subventions et transferts accordés aux entreprises publiques considérées comme stratégiques n'ont pas été totalement supprimés. Selon le rapport d'achèvement du programme préparé par le Gouvernement malien (avril 1992), les subventions publiques recensées au cours de la période 1990-94 totaliseraient 9,5 milliards soit 2 milliards de moyenne annuelle. En effet, les entreprises ci-après continuent de bénéficier de subventions et transferts : EDM (68,2 millions de FCFA en 1991, 1,695 milliard de FCFA en 1992, 2 milliards de FCFA en 1993 et 3,8 milliards de FCFA en 1994), COMANAV (425 millions en 1994), ONP (100 millions de FCFA en 1993 et 250 millions de FCFA en 1994), RCFM (150 millions de FCFA en 1994 et en 1995), SOTELMA (33 millions de FCFA en 1992, 64 millions de FCFA en 1993, 356 millions de FCFA en 1994 et 20 millions de FCFA en 1995). Il faut également souligner l'existence de subventions déguisées accordées sous forme d'impôts dus non payés, d'exonérations...dont il est difficile de situer l'importance et le poids sur les finances publiques, surtout si l'on tient compte des réticences des entreprises à répondre à cet indicateur essentiel.

3.7.5 Depuis 1988, le Gouvernement a pris des mesures tendant à renforcer ses méthodes budgétaires et de contrôle des dépenses publiques en vue d'une utilisation rationnelle des ressources, particulièrement en faveur des secteurs productifs. En effet, il a été mis en place un budget spécial d'investissement incluant tous les investissements de l'Etat dans les entreprises publiques y compris l'aval de prêts qui sont soumis aux procédures d'évaluation et d'arbitrage budgétaire. Ce BSI est désormais intégré au budget général de l'Etat. La programmation triennale glissante des investissements est devenue un outil prévisionnel indispensable.

3.7.6 La mise en oeuvre des réformes du secteur financier s'est concrétisée principalement par la restructuration et la recapitalisation effective de la BDM qui a été menée à son terme. Ainsi, la BDM est devenue BDM-SA en juin 1989, la part de l'Etat malien passant de 100 % à 20 %. La mise en place d'un nouvel organigramme et les mesures de compression du personnel (de 600 à 299 personnes dont 189 cadres de catégorie A et 10 cadres hors catégorie) ont permis de maîtriser les frais généraux et d'améliorer l'efficacité de la gestion des ressources humaines au sein de la Banque. L'informatisation des opérations bancaires, la formation du personnel exploitant et la mise à disposition de manuels couvrant les principaux champs d'activité de la banque ont permis d'améliorer sa capacité institutionnelle. Grâce au plan d'assainissement et de restructuration, la confiance et la crédibilité ont été restaurées envers la BDM et elle a pu bénéficier des lignes de crédit extérieures (BOAD, BID, CFD) pour un total de 3 milliards de FCFA environ. La mobilisation de ces lignes de crédit semble avoir été difficile en raison des conditionnalités liées à leur utilisation, de l'attitude conservatrice et prudente adoptée par la banque elle-même dans sa phase de restructuration (cf.RAPP de la deuxième ligne de crédit accordée à la BDM; Réf. BAD/OPEV/95/19, Décembre 1995).

3.7.7 Les réformes du cadre légal et institutionnel ont permis de clarifier les relations, responsabilités et missions de l'Etat et des entreprises publiques à travers la définition de leurs statuts et du régime de leurs biens, de leur personnel, des organes d'administration et de gestion (loi 87-51/AN-RM du 10/08/87, loi 89-85/AN-RM du 1/11/89 complétée par le décret 90-017/PRM du 23/1/90), la définition des modalités de liquidation et de privatisation des entreprises publiques.

3.7.8 Les dettes et créances réciproques de l'Etat envers les entreprises publiques ont été partiellement apurées. Selon les responsables maliens, 57 % des fonds du PRSEP ont été utilisés pour cet apurement, soit 21,3 milliards de FCFA. Il n'a cependant pas été possible, sur la base de la documentation disponible et des entretiens avec les autorités maliennes, de déterminer la structure et le montant exact de ces dettes croisées. Quelques informations partielles émanant des estimations de la Commission chargée du suivi du passif des entreprises liquidées ou privatisées indiquent que la dette de l'Etat vis-à-

vis des créances des entreprises publiques était estimée à environ 10,1 milliards de FCFA et le montant des dettes dues aux EP par leurs débiteurs à 13,8 milliards de FCFA au 30/3/93. Compte tenu de l'insuffisance des ressources budgétaires allouées au titre de l'apurement du passif des EP liquidées ou privatisées, le Gouvernement a décidé de régler la dette de l'Etat aux créanciers des EP par des émissions de bons du Trésor remboursables dans dix ans, assortis d'un taux d'intérêts exonérés d'impôts de 5 %. Certains créanciers importants détenant chacun une créance de plus de 100 millions de FCFA (ASECNA, AEROFLOT, NIGERIA AIRWAYS) ont déjà accepté la titrisation de leurs créances. Toutefois, ceux qui le souhaitent peuvent obtenir le règlement de leurs titres avant l'échéance moyennant une décote de 80 %.

3.7.9 Le plan d'action pour le désengagement de l'Etat des entreprises non stratégiques a été exécuté. En effet, sur 15 entreprises du programme qui étaient à privatiser partiellement ou totalement, l'Etat s'est désengagé totalement de neuf entreprises et est resté actionnaire minoritaire (entre 10 et 20 % selon les entreprises à l'exception de l'Huilerie Cotonnière du Mali où l'Etat détient 40 %) dans six entreprises publiques. Les 13 entreprises du PRSEP qui devaient faire l'objet de liquidation ont toutes été cédées.

3.7.10 Les six entreprises publiques du programme que l'Etat avait décidé de retenir sous son contrôle ont été partiellement réhabilitées et/ou restructurées :

- la COMANAV a été restructurée en 1993-94. Les unités (usine de fûts et chantiers navals) ont été cédées à des repreneurs tandis que la gestion des activités connexes (manutention, restauration à bord des bateaux, escales secondaires) a été privatisée. Malgré la restructuration, cette société dispose encore d'un outil de gestion dépassé qui gagnerait à être amélioré;

- l'EDM dont l'Etat détient 79 % du capital est concessionnaire de la production et de la distribution d'électricité et d'eau sur toute l'étendue du territoire. Depuis 1990, elle assure l'exploitation de la centrale électrique de Sélingué et des ouvrages de transport d'énergie associés en vertu du contrat de gestion en date du 24 mai 1989 signé avec OERHN. Cette centrale et ces ouvrages, patrimoine de OERHN, ont été affectés à EDM. Une délégation globale de gestion a été signée avec un groupement français SAUR/CFC COGEMA pour la période 1995-99. L'EDM a mis en oeuvre un important plan d'investissement et prévoit d'entreprendre un audit organisationnel et d'améliorer ses installations qui sont vétustes.

- l'OERHN a été dissoute en 1996. Une partie de ses actifs, dont la centrale électrique de Sélingué, a été transférée à EDM comme indiqué ci-haut. L'Office pour le développement rural de Sélingué (ODRS) a été créé autour des activités de production agricole et piscicole.

- l'OPT a été restructurée en trois entités : (i) la SOTELMA créée le 1er novembre 1989 (ordonnance 89-32/P-RM) et regroupe la branche Télécommunications de l'ex-OPT et les Télécommunications internationales du Mali (TIM), ancienne filiale de l'OPT; (ii) l'ONP est en cours de restructuration et de réhabilitation : ses effectifs ont été réduits et l'ONP envisage d'élaborer un plan de financement, rechercher les ressources correspondantes, améliorer la qualité de ses services, créer de nouveaux produits, restaurer et construire des bureaux de poste, informatiser ses services centraux et relancer l'activité postale; (iii) la SCPCE-SA est devenue une société anonyme dont le capital est détenu à hauteur de 14,8 % par l'Etat malien. Devenue en surliquidité à la suite du rapatriement des devises consécutif à la dévaluation du FCFA de janvier 1994, la SCPCE-SA employait ses ressources uniquement au niveau du marché monétaire car de par ses statuts, elle ne pouvait distribuer du crédit et se trouvait de ce fait lourdement handicapée. Elle a été transformée en Banque malienne de l'habitat (BMH) en 1996.

- la RCFM n'a toujours pas connu de modification de son statut juridique. L'Etat prévoit de privatiser l'exploitation du trafic entre le Sénégal et le Mali en créant, avec une participation de la RCFS et de la RCFM, une société internationale dénommée Société d'Exploitation et de Trafic International (SETI).

- la SONATAM est en passe d'être privatisée : après un premier appel d'offres infructueux (une seule proposition reçue, de plus insuffisante), un deuxième appel d'offres a été lancé début 1997 et les résultats n'ont pas encore été publiés. Un audit financier est prévu avant fin 1997.

3.7.11 Pour les 21 autres entreprises non couvertes par la première phase du PRSEP, un plan de réorganisation a prévu de maintenir cinq d'entre elles dans le portefeuille de l'Etat, d'en privatiser partiellement ou totalement neuf et d'en liquider sept autres.

3.7.12 Pour renforcer et améliorer la gestion des entreprises publiques, le Gouvernement a mis en place dès 1990, des contrats-plans pluriannuels. Après les premiers contrats-plans de la période 1990-1994 (OPAM, CMDT..., d'autres ont été signés pour la période 1996-98 avec ONP, RCFM, PPM, OPAM, Aéroport du Mali et Office du Niger. Le contrat-plan de la CMDT couvre la période 1994-98. Au départ, les contrats-plans étaient préparés sans audits opérationnels préalables. Les instruments de contrôle de gestion n'existaient pas et les textes organiques régissant les entreprises ne prévoyaient pas le contrôle de la réalisation de l'objet social des sociétés d'Etat. Le Gouvernement a cherché à redresser cette situation notamment en créant des comités de suivi des contrats-plans présidés par le Ministre des finances et du commerce en personne mais ces comités sont pour la plupart de création récente et se sont jusque-là illustrés par leur inefficacité. Sous réserve d'une analyse plus approfondie de la situation, qui reste à faire, l'impact des contrats-plans reste cependant limité dans la mesure où les pratiques budgétaires des entreprises publiques s'insèrent rarement dans un cadre stratégique avec des objectifs formalisés et budgétisés, stratégies et plans d'action correspondants. De plus, ces EP jugées stratégiques, doivent au préalable, avec l'appui d'équipements informatiques performants, achever la mise en place d'une comptabilité analytique, de procédures détaillées en matière commerciale, financière ou d'audits internes, avant de pouvoir prétendre atteindre des objectifs précis fixés par les contrats-plans.

3.7.13 Le personnel des entreprises publiques a été réduit de façon significative. De 1988 à 1995, plus de 10.000 employés ont été déflatés. En vue d'assurer leur reconversion, le Gouvernement a créé (ordonnance 88-21/ORM du 5/12/88 complétée par le décret 363/PG-RM du 8/12/88) le Fonds d'indemnisation et de réinsertion (FIR). Outre leurs indemnités de licenciement, les déflatés ont perçu des allocations trimestrielles (équivalentes au salaire des 4 derniers trimestres) et des allocations de réinsertion destinées au financement des projets agréés (24 mois de salaire). L'imprécision quant aux critères d'éligibilité aux avantages du FIR a donné naissance à de nombreux litiges qui ont été portés à la connaissance des tribunaux entraînant des poursuites et condamnations de l'Etat à verser d'importants dommages et intérêts (plus de 1,3 milliard de FCFA déjà payés). Au total, plus de 12 milliards de FCFA ont été versés au titre des indemnités de licenciement, des allocations trimestrielles, des allocations de réinsertion, des condamnations de l'Etat sur les cas litigieux et de frais de fonctionnement des agences chargées d'encadrer les déflatés pour le montage des projets. Il a été inventorié 1.621 projets des travailleurs licenciés qui ont été agréés pour un coût total de plus de 5,6 milliards de FCFA générant environ 5.625 emplois.

3.8 Performance institutionnelle et suivi

A - Performance de l'emprunteur et de l'organe d'exécution :

3.8.1 Dans l'ensemble la performance de l'Emprunteur est satisfaisante. Le Gouvernement a manifesté sa volonté d'exécuter le programme et a fait preuve d'adhésion aux réformes préconisées. Il a respecté la plupart de ses engagements et a su intégrer le PRSEP dans le vaste programme de réformes en cours.

3.8.2 Le BEP, chargé de la mise en oeuvre du Programme, après quelques tâtonnements dus à l'inexpérience, a su préparer les stratégies de désengagement et de privatisation de l'Etat, coordonner et suivre l'exécution du Programme. Ces nombreuses attributions étaient clairement définies. Dans la pratique, le nombre restreint et la rotation rapide de ses cadres particulièrement l'instabilité au niveau du poste de Directeur général (4 en 3 ans), le faible niveau de compétence technique de ses membres dans certains domaines notamment les domaines juridique, des négociations internationales, des audits financiers et organisationnels, l'insuffisance de moyens logistiques performants et en quantité suffisante (ordinateurs, véhicules, etc), l'ont rendu moins performant que prévu. Par ailleurs, l'assistance technique chargée de l'encadrer et l'aider s'est révélée inefficace. Le BEP n'a pas été impliqué dans le processus des contrats-plans. Il n'a pas transmis régulièrement et systématiquement à la Banque les rapports trimestriels d'exécution. Le rapport d'achèvement du programme préparé par le Gouvernement n'a été envoyé à la Banque qu'après que cette dernière ait déjà préparé son propre rapport d'achèvement. Le BEP n'a pas non plus réalisé l'audit du compte du prêt FAD comme stipulé dans l'accord de prêt. Le BEP est chargé actuellement du suivi du portefeuille de l'Etat, de l'exécution et la conduite du programme de restructuration et de privatisation.

3.8.3 Le Comité de suivi n'a pas bien fonctionné à cause de l'absentéisme de ses membres, du manque de coordination entre plusieurs départements ministériels de même niveau hiérarchique, de l'absence de mécanismes d'arbitrage par la Primature ou la Présidence qui a créé des lenteurs dans la prise de décision occasionnant ainsi des retards préjudiciables à la bonne marche du programme.

B - Performance de la Banque

3.8.4 Dans la préparation du PRSEP, la Banque est intervenue tardivement dans le processus entamé par la Banque mondiale et le Gouvernement malien. Elle a fait sa préparation et sa propre évaluation du programme en se basant sur des documents accompagnant la requête du Gouvernement et ceux en provenance d'autres bailleurs de fonds, principalement la Banque mondiale. Aucun mécanisme de coopération et de coordination entre les bailleurs de fonds impliqués dans le Programme n'a été défini, chacun d'entre eux gérant ses propres domaines d'intervention. Le suivi du programme n'a pas été très rapproché de la part de la Banque, deux missions seulement ayant été effectuées durant l'exécution du programme. La performance de la Banque est donc insuffisante.

c) Suivi

3.8.5 Pendant toute la durée du Programme, la Banque n'a entrepris qu'une seule mission de supervision technique, consacrée exclusivement à la BDM, en plus de la mission de supervision financière. Il n'y a eu aucune mission de revue à mi-parcours avant le déblocage de diverses tranches afin d'aider le Gouvernement à satisfaire ou accélérer la satisfaction des conditions y afférentes. Toutefois, des réunions et rencontres informelles ont eu lieu entre les autorités maliennes et la Banque pour passer en revue l'état d'avancement du programme. Aucun mécanisme de contrôle permettant de vérifier la mise en oeuvre réelle des mesures adoptées dans le cadre du programme n'a été mis en place.

3.9 Respect des conditions et dispositions de l'accord de prêt

3.9.1 Les conditions formulées sous forme d'engagements ont été réalisées sans difficultés, d'autres ont exigé des délais beaucoup plus longs compte tenu des procédures administratives incontournables (adoption des lois par l'Assemblée Nationale, collecte des informations auprès de plusieurs ministères impliqués). Comme indiqué ci-haut il n'y a pas eu de missions de revue à mi-parcours et les rapports d'activité n'ont pas été régulièrement et systématiquement transmis à la Banque. En outre l'audit du compte du prêt n'a pas été fait et le rapport d'achèvement du programme réalisé par le Gouvernement

n'est parvenu à la Banque qu'en 1993 et n'a pas servi de base à la préparation du RAP de la Banque.

IV EVALUATION ET IMPACT DU PROGRAMME

4.1 Impact des réformes

a) Soutien aux efforts de relance économique

4.1.1 Suite à l'intensification des politiques de réformes économiques et financières, à partir de 1988, et la mise en place de fondements d'une économie de marché (libéralisation des prix, maîtrise des dépenses publiques et mise en place d'un environnement incitatif), il a été constaté une sensible reprise de la croissance économique au Mali. Alors que la production intérieure brute a stagné entre 1987 et 1988, l'évolution économique du Mali se caractérise, par un taux de croissance annuelle moyenne du PIB réel de 4,4 %, entre 1988 et 1992. Ce taux de croissance masque cependant des fortes variations d'une année à l'autre : de -0,2 % en 1988 à 11,8 % en 1989 pour redescendre à -0,2 % en 1991 puis remonter à 7,8 % en 1992, grâce à une meilleure campagne agricole favorisée par une bonne pluviométrie. Le taux de croissance a été affectée, à partir de 1991, par les dommages causés à l'appareil de production lors des événements socio-politiques de mars 1991, la sévère sécheresse durant la même année, la baisse brutale du cours mondial du coton, principal produit d'exportation, et, les revendications sociales des diverses couches de la population dans le contexte de la transition politique du pays. La période 1993-94 est marquée par une contre-performance (1,1 % en moyenne), découlant de la mauvaise campagne agricole suite à la mauvaise répartition des pluies et aux importants dérapages constatés dans l'exécution du PAS 1990-93. Mais, les effets positifs des ajustements conjugués aux effets favorables de la dévaluation de janvier 1994 ont restauré progressivement la croissance économique qui a atteint un taux de croissance du PIB réel de 6 % en 1995 et 4 % en 1996.

4.1.2 Des progrès significatifs ont été obtenus au niveau de l'amélioration de la gestion des ressources publiques grâce essentiellement à la restructuration du secteur des entreprises publiques qui a permis de limiter le niveau des subventions et des transferts de l'Etat ainsi qu'aux mesures prises dans le cadre des différents programmes d'ajustement (renforcement budgétaire, maîtrise des dépenses, programmation triennale des investissements publics, réforme de la fonction publique). Cette amélioration de la gestion des ressources publiques s'est traduite au niveau des finances publiques par un accroissement des recettes de 1989 à 1990 (respectivement 17 % à 17,4%) après leur effondrement en 1988 (14,5 %). Entre 1991 et 1993, il est constaté une réduction progressive du niveau des recettes totales qui a rejoint celui de 1988 (de 16,3 % en 1991 à 14,2 % en 1992 et à 15 % en 1993) dont l'explication peut être trouvée dans l'incivisme de la population, la part grandissante du secteur informel dans l'économie et la persistance de la fraude fiscale mettant en cause le rendement des services d'assiette concernés. En ce qui concerne les dépenses, elles ont connu une faible augmentation, passant de 25 % du PIB en 1988 à 27,1 % en 1989 pour culminer à 28,3 % en 1991 et redescendre en 1993 au niveau de 1988. Le niveau relativement élevé des dépenses provient, depuis 1991, de plusieurs facteurs, notamment l'augmentation des traitements et salaires qui avaient dépassé le plafond de 40 milliards fixé en 1990, et, l'accroissement des bourses dans l'enseignement secondaire et supérieur. Il provient aussi de l'accroissement des dépenses extra-budgétaires et de reconstruction en vue de réparer les dégâts causés aux bâtiments administratifs lors des événements de mars 1991, d'organiser les élections en 1992 et de restaurer la paix et la stabilité dans le nord du pays.

4.1.3 Durant la période 1988 à 1990, le déficit des opérations consolidées de l'Etat, dons exclus, a été réduit de 10,5 % du PIB en 1988 à 10 % en 1989 et à 8,6 % en 1990. Le déficit s'est aggravé à la suite des événements de mars 1991, se situant à 12,3 % du PIB mais il s'est amélioré sensiblement en 1993 (9,6 % contre 11,2 % en 1992). La contre-performance de 1991 et 1992 s'explique par la baisse des recettes (de 165,8 milliards à 154,8 milliards de FCFA) et un léger

gonflement des dépenses pour des raisons déjà indiquées. Ayant atteint 13,7 % du PIB en 1994 à la suite de la dévaluation, le déficit sur base engagement, dons exclus, est passé à 10,5 % en 1995. Quant au déficit base caisse des opérations consolidées de l'Etat, il s'est amélioré en passant de -8,5 % du PIB en 1988 à -3,4 % en 1990 et à -3,2 % en 1993. Il faut souligner qu'il a été financé de 1989 à 1990 par les ressources extérieures (emprunt et rééchelonnement de la dette).

4.1.4 Grâce au programme de restructuration des entreprises publiques, le système bancaire a été marquée par le redressement spectaculaire de la BDM et la création d'une nouvelle institution, la Société des chèques postaux et de la caisse d'épargne (SCPCE). D'une façon générale, la situation du système bancaire est saine et caractérisée par un important taux de liquidité, principal atout dans la perspective d'une relance économique.

4.1.5 Le crédit intérieur, sous l'effet de la position nette du Gouvernement, après une augmentation sensible en 1989 (de 100,82 milliards de FCFA en 1988 à 109,10 milliards en 1989), a connu une stagnation relative entre 1990 et 1993, stagnation due au fait qu'après un engagement considérable en 1988, le trésor public a amélioré sa situation vis-à-vis du système bancaire. Les crédits à l'économie ont, par contre, connu un accroissement de 6,5 % par an. En dépit de la croissance de 4,1 % par an de la masse monétaire constatée du fait des concours extérieurs, il a été observée une réduction du niveau général des prix attribuable entre autres à la rigueur dont les autorités ont fait preuve au niveau de la politique monétaire de 1988 à 1990 ainsi qu'aux effets positifs de la libéralisation du commerce et des prix. Durant la période 1991-1993, l'inflation a été contenue à un niveau faible d'environ 1,5 % en moyenne annuelle.

4.1.6 Malgré une relative relance de l'investissement privé grâce aux opérations de désengagement de l'Etat (liquidation/privatisation), le volume de l'investissement public, en nette diminution entre 1988 et 1991 (de 40,2 milliards de FCFA en 1988 à 37,1 milliards en 1989 et 35,1 milliards en 1990) demeure significatif bien qu'inférieur par rapport à celui de 1987, année avant la mise en oeuvre du PRSEP (42,2 milliards de FCFA). Alors que les entreprises publiques contribuaient pour 8 % dans le total des investissements, leur contribution est passée à environ 35 % en 1988 et se situe aux alentours de 29 % les années suivantes. Depuis 1994, on assiste à une certaine reprise de l'investissement public.

4.1.7 Globalement, le PRSEP a notablement permis d'améliorer la situation dans laquelle évoluaient les entreprises publiques. Certes, les améliorations constatées au niveau de certains indicateurs macroéconomiques et la réduction de certains équilibres n'auraient pas été si significatifs sans l'impact du programme de restructuration du secteur des entreprises publiques, notamment sur les finances publiques. Cependant, il faut souligner que les progrès enregistrés par l'économie malienne durant la période couverte par le PRSEP (1988-1991) ne sont pas attribuables à ce seul programme; ils sont également attribuables aux effets des autres programmes d'ajustement financés au Mali par la Communauté des bailleurs de fonds sans oublier les conditions climatiques favorables.

4.1.8 Le problème de la dette du Mali demeure préoccupant. Les données sur le volume de ses engagements font apparaître une augmentation de l'encours de la dette entre 1989 et 1992 qui est passé de 737,6 à 793 milliards de FCFA et à sa diminution en 1993 (770,6 milliards). Cette évolution de l'encours de la dette est probablement attribuable au rythme des décaissements sur les prêts d'ajustement, tout retard dans les décaissements occasionnant une augmentation de l'encours. En 1994, sous l'effet de la dévaluation, l'encours de la dette a considérablement augmenté, passant à 1 576,6 milliards de FCFA. Le service de la dette, après rééchelonnement, est passé de 31,6 à 59,7 milliards respectivement en 1989 et 1993. Représentant environ 7 % de l'encours, le service de la dette traduit l'effort que le Gouvernement doit consentir en matière de remboursement de la dette.

4.1.9 Selon le RAP élaboré par le Gouvernement malien, le secteur des entreprises publiques

a contribué à l'augmentation de l'investissement dans l'économie puisque les investissements réalisés " culminent en 1992 à 27,7 milliards de FCFA". Mais, ils ont rechuté à 11 milliards en 1994 en raison des difficultés de certaines entreprises qui ont présenté des capacités d'autofinancement négatives (EDM, ONP, SCPCE, COMANAV...) et qui n'ont pas pu avoir accès au crédit bancaire.

b) Promotion d'un secteur parapublic performant

4.1.10 En 1988, le secteur public comptait 77 entreprises publiques de type industriel et commercial et occupait une part importante dans l'activité économique du pays. Mais, la plupart de ces entreprises dégageaient un résultat négatif à cause notamment de leur mauvaise gestion interne, de l'existence d'un environnement macro-économique peu propice et de l'absence de discipline financière entre le Gouvernement et les entreprises publiques elles-mêmes. Les objectifs du programme de restructuration des entreprises publiques visaient à améliorer cette situation notamment en procédant à la rationalisation du secteur à travers les opérations de réhabilitation, privatisation et liquidation se rapportant dans une première phase à 35 entreprises publiques, dont six étaient à maintenir dans le portefeuille de l'Etat.

4.1.11 La mise en oeuvre du programme de restructuration a entraîné la liquidation de 13 entreprises publiques et la privatisation partielle ou totale de 15 autres. Selon l'inventaire au 31/12/95 du portefeuille de l'Etat fait par le BEP, les participations de l'Etat dans les entreprises publiques ont considérablement diminué : sur 37, l'Etat est majoritaire (plus de 50 % des actions) dans 19 d'entre elles. Avant 1988, les entreprises du portefeuille employaient plus de 35 000 agents et à fin 1994, on en dénombrait quelque 21 500 contre 24 900 agents en 1993.

4.1.12 Outre les mesures de réforme de l'environnement institutionnel et juridique des entreprises (clarification des relations, responsabilités et missions de l'Etat et des entreprises publiques, etc.), le Gouvernement a pris d'autres mesures en vue d'améliorer la gestion des entreprises. En effet, dans le domaine fiscal, le décret portant transfert automatique au Trésor de 90 % des bénéfices des entreprises publiques a été aboli (loi 87-51 remplacée par l'ordonnance 91-014/P-CTSP), et, leurs conseils d'administration ont désormais le droit de proposer la répartition des bénéfices sous forme de dividendes ou de reports à nouveau. En outre, les entreprises publiques sont autorisées à déduire de leur revenu d'exploitation des provisions pour les amortissements, les créances irrécouvrables et la détérioration des stocks.

4.1.13 Si l'on examine la situation des entreprises maintenues dans le portefeuille de l'Etat pendant cette première phase, l'évolution de certains indicateurs du niveau d'activité (CA, Production, VA) et de rentabilité (Résultat net et CAF) par entreprise révèle des situations contrastées. Des performances ont été constatées notamment au niveau de l'exploitation, certaines entreprises ayant connu une expansion d'activité entre 1991 et 1995, ainsi qu'une augmentation de la production et de la VA. C'est le cas d'EDM, ONP, RCFM, SOTELMA. La SONATAM, après avoir connu une chute brutale de la VA en 1991 par rapport à 1990, a amorcé une remontée progressive depuis 1992. Concernant la rentabilité, seule la SOTELMA a enregistré un résultat net positif mais en diminution entre 1991 et 1993. Les résultats d'exploitation évoluent plutôt en dents de scie (cf. Annexe 4).

4.1.14 Des contre-performances significatives sont à relever, notamment en ce qui concerne le niveau d'activité de certaines entreprises. Le CA, la production et la valeur ajoutée de la SCPCE, de COMANAV ont baissé entre 1991 et 1995 (baisse du CA plus accentuée surtout en 1994 et 1995 pour cette dernière). La rentabilité de plusieurs entreprises n'est pas assurée, certaines ayant enregistré une insuffisance brute d'exploitation, le résultat net et la CAF demeurant négatifs, dans la plupart des cas de manière continue entre 1990 et 1995 (cf. tableau...). Ceci montre que ces entreprises ont des besoins de financement mais que le système bancaire malien, rigide et trop prudent, n'a pas pu couvrir.

4.1.15 Globalement, la situation de l'ensemble du secteur des entreprises publiques s'est sensiblement améliorée, le niveau d'activité ayant été satisfaisant jusqu'en 1994, et ce, malgré la baisse de la production totale de 1991 à 1995 (à l'exception de 1994 avec 230 935 millions de FCFA), passant respectivement de 164 365 millions de FCFA à 77 816 millions de FCFA. Le chiffre d'affaire a connu une hausse régulière notamment entre 1990 et 1994, à l'exception de l'année 1992. En effet, le chiffre d'affaire est passé de 171,6 milliards de FCFA en 1993 à 209,2 milliards de FCFA en 1994. Il est à souligner que cette augmentation en terme nominal du chiffre d'affaire fut quasi générale pour les entreprises entre 1990 et 1994. En ce qui concerne la VA, elle a progressé de 2 160 millions de FCFA sur la période 1991-92 (59 377 millions à 61 537 millions de FCFA) et de 57 945 millions de FCFA sur la période 1993-94 (60 345 millions à 118 290 millions de FCFA). Malgré une baisse de 1 192 millions de FCFA entre 1992 et 1993, il y a eu un accroissement important de la contribution du secteur à la richesse nationale. De la sorte, le secteur des entreprises publiques a été relativement efficace, la productivité mesurée par le rapport VA/production est passée de 36 % en 1991 à 37 % en 1992 et à 51 % en 1994.

4.1.16 En ce qui concerne la rentabilité, le résultat net qui est resté négatif en 1991 et 1992 est devenu positif à partir de 1993 bien qu'en diminution en 1994. Le ratio correspondant au résultat net sur le CA a suivi la même évolution. La CAF globale, en baisse en 1992 a augmenté de plus de 36 % en 1994 relativement à 1993 avec un ratio d'autofinancement (CAF/CA) d'environ 12 % en moyenne entre 1991 et 1994. Parallèlement le RAP du Gouvernement malien souligne que la situation nette indique plutôt une amélioration du patrimoine global particulièrement notable (26,2 milliards de FCFA) de 1993 à 1994, mais que cependant pour certaines entreprises, on note des pourcentages de baisse sensibles de patrimoine entre 1990 et 1994 (23 % pour la SCPCE, 15 % pour la SONATAM, 65 % pour l'ONP...).

4.1.17 Au niveau sectoriel, malgré la réhabilitation (du point de vue de la mesure prise), des entreprises du programme maintenues dans le portefeuille de l'Etat (COMANAV, EDM, OERHN, OPT, RCFM et SONATAM), elles ne sont pas réellement réhabilitées et restent financièrement déséquilibrées et peu rentables, et ce, en dépit de l'instauration du système de contrat-plan. Cependant leurs performances se présentent différemment d'une entreprise à l'autre, tel que résumé ci-après ci-après (cf. RAP du programme préparé par le Gouvernement) :

COMANAV

4.1.18 Malgré le redimensionnement et la réduction de l'effectif (135 agents en 1995 contre 285 en 1994 et 328 en 1991), l'entreprise est dans une situation de déséquilibre d'exploitation chronique, avec un niveau d'activité faible. En effet, le CA et la VA baissent régulièrement depuis 1992 : le CA est passé de 1 862,4 millions de FCFA en 1990 à 614 millions de FCFA en 1995 tandis que la VA qui était de 526,7 millions de FCFA en 1990 a baissé à 236 millions en 1995 après avoir été de 184 millions en 1994. La productivité qui, mesurée par le rapport valeur ajoutée/production a évolué en dents de scie entre 1991 et 1995 (17 % en 1991, 33 % en 1992, 20,7 % en 1993, 21,8 % en 1994 et 41,4 % en 1995). La restructuration n'a pas permis d'améliorer la rentabilité de l'entreprise, le résultat net (entre 1990 et 1994) et la CAF (entre 1991 et 1994 à l'exception de 1992) étant restés négatifs; ce qui donne le ratio correspondant au résultat net sur le chiffre d'affaire négatif entre 1990 et 1995. Une comptabilité analytique de gestion est nécessaire pour améliorer la rentabilité de l'exploitation. La CAF est globalement négative sur la période 1990-1995 et le ratio d'autofinancement n'a été positif qu'en 1992 et en 1995. Les perspectives de développement de l'entreprise sont liées entre autres à la modernisation de son outil de gestion, à la formation et au perfectionnement de son personnel.

EDM

4.1.19 Les effectifs d'EDM ont progressivement diminué de 1991 à 1995 passant de 1352 à 1270 agents. Le Gouvernement a signé avec des partenaires extérieurs un accord en vue de l'instauration de la Délégation Globale de Gestion qui est appliquée depuis le 03/01/1995. On note une amélioration progressive de l'exploitation de l'entreprise. L'augmentation des performances paraît surtout remarquable en 1993 et 1994. En effet, le taux de croissance du chiffre d'affaire et de la valeur ajoutée sont respectivement de 43 % et 56 %. La productivité a augmenté progressivement entre 1991 et 1994, passant de 32 % en 1991 à 57,3 % en 1994. La diminution de la CAF en 1994 s'explique par la perte nette enregistrée au cours de cet exercice. L'Etat a accordé à l'EDM des subventions estimées à 3.724 millions de FCFA (soit un peu plus de 88 % par rapport à 1993). L'entreprise enregistre cependant des contreperformances au niveau de la rentabilité puisque le résultat net est resté négatif de 1990 à 1994 (respectivement de -797,1 à -2 650 millions de FCFA), à l'exception de 1993 (+ 637 millions de FCFA). De même la CAF qui n'a connu des résultats positifs qu'en 1992 et 1993 (50 millions et 2 017 millions de FCFA) alors qu'elle a été négative les autres années. La vétusté des installations et le coût de revient élevé des moyens de production thermique demeurent quelques-uns des problèmes fondamentaux de l'entreprise.

OEHRN

4.1.20 L'entreprise a été restructurée en 1995 puis dissoute en 1996 et donc, l'analyse des indicateurs de performance de 1990 à 1994 n'a que peu d'importance pour l'appréciation de la viabilité de l'entreprise. Avec un effectif en forte baisse (100 agents en 1995 contre 183 en 1991), le niveau d'activité a été satisfaisant jusqu'en 1993 mais l'entreprise a enregistré un déficit d'exploitation important en 1994. En effet, le CA a progressé de 1990 à 1994 mais la VA qui a connu la même évolution jusqu'en 1993, a baissé de 15 % en 1994 (3 186 millions de FCFA contre 3 752 millions en 1993). L'entreprise a enregistré un niveau de productivité assez élevé, aux alentours de 85 % entre 1991 et 1993. Après une forte diminution de 1990 à 1992, la CAF qui avait fortement augmenté en 1993 a de nouveau connu une baisse sensible en 1994. Quant au résultat net, ce n'est qu'en 1993 qu'il a été positif (1 900 millions de FCFA) alors qu'il a été nul en 1991 et négatif en 1992 et en 1994 (respectivement -639 et -30 millions de FCFA).

SOTELMA

4.1.21 SOTELMA est l'une des sociétés issues de la restructuration de l'OPT en trois entités juridiquement distinctes. Depuis sa création en 1989, aucun bilan certifié n'a été fait. Il apparaît cependant que les résultats affichés sont globalement satisfaisants entre 1990 et 1994 et que la société est rentable. Avec un effectif stable ayant peu diminué (1 366 agents en 1995 contre 1 465 en 1991), le niveau d'activité est satisfaisant, le CA et la VA ayant augmenté respectivement de 88 % et 92,6 % entre 1990 et 1994. La productivité est forte, le ratio se situant à 92,9 % en 1993 et atteignant 118,5 % en 1994. La rentabilité est faible, le revenu net étant en baisse depuis 1991, devenant même négatif en 1994 (-266 millions de FCFA). En ce qui concerne la CAF, après avoir stagné entre 1990 et 1991, elle a évolué, par la suite, en dents de scie passant de 4 102 à 3 945 puis à 4 248 millions de FCFA respectivement en 1992, 1993 et 1994. Toutefois, l'augmentation de la CAF demeure insuffisante pour réaliser les investissements importants que requiert le secteur des télécommunications. Malgré la signature d'un contrat-plan, l'Etat ne paie pas ses redevances téléphoniques et la société ne dispose pas encore des titres de propriété de ses terrains.

ONP

4.1.22 Né de l'éclatement de l'OPT en 1989, l'ONP est dans une situation de déséquilibre d'exploitation malgré une réduction importante de ses effectifs, puisqu'il a enregistré des résultats déficitaires de 1990

à 1994. Cependant, la productivité est satisfaisante, le ratio ayant augmenté de 59,3 % en 1991 à 81,9 % en 1993. Le ratio d'autofinancement est resté négatif depuis 1990. Les subventions directes reçues de l'Etat au cours de ces trois dernières années (475 millions de FCFA) n'ont pas permis d'améliorer la situation et l'ONP connaît de graves difficultés de trésorerie l'empêchant de faire face aux échéances de paiement des dettes exigibles (impôts, factures eau et électricité...). Les perspectives de développement de l'ONP résident dans l'amélioration de la qualité de ses services, la création de nouveaux produits, l'informatisation des services centraux, etc. Une étude diagnostique s'avère nécessaire pour identifier tous les goulots d'étranglement et définir des actions concrètes à entreprendre pour rentabiliser l'Office.

SCPCE

4.1.23 Issue également de la restructuration de l'OPT, la SCPCE a vu sa situation se détériorer graduellement de 1991 à 1994 : baisse du CA et de la VA, baisse de la productivité, ratios de rentabilité et d'autofinancement continuellement négatifs. L'Etat n'ayant jamais couvert les déficits de la SCPCE comme prévu, cette société a vu ses difficultés s'amplifier avec la baisse du taux du marché monétaire par la BCEAO, sa seule source de revenu étant les placements sur le marché monétaire. Afin de la rendre viable, l'Etat a transformé la SCPCE en Banque de l'habitat en 1996.

SONATAM

4.1.24 L'entreprise, confrontée notamment à l'importation frauduleuse de cigarettes, est dans une situation financière incertaine : tensions de trésorerie dues à la diminution progressive de l'actif net et de plus de 70 % du fonds de roulement, faible capacité d'autofinancement et d'endettement. Le résultat net a aussi enregistré une baisse importante, passant de 174 millions de FCFA en 1991 à 74 millions en 1995, avec une perte importante de plus d'un milliard de FCFA en 1994. Les dettes à court terme avoisinaient 6 milliards de FCFA en 1995. On constate cependant une augmentation sensible de la VA ainsi que du CA entre 1991 et 1995. Comme déjà indiqué, la société est en voie de privatisation.

RCFM

4.1.25 Malgré le CA et la VA en constante augmentation, les performances de la RCFM ne sont pas très satisfaisantes. Le résultat net est resté négatif sauf en 1992 et en 1995. La capacité d'autofinancement qui avait fortement augmenté en 1992 a baissé de près de 48 % en 1993 mais depuis, elle connaît une certaine hausse. La productivité est restée à un niveau satisfaisant passant de 58,3 % en 1991 à 63,9 % en 1992 et à 58 % en 1994. Les transferts reçus de l'Etat au cours des années 1994 et 1995 ont atteint 300 millions de FCFA. La restructuration de la société est envisagée avec la création d'une société filiale de la régie des Chemins de Fer du Sénégal et de la RCFM pour l'exploitation du trafic Dakar-Bamako.

c) Développer le secteur privé

4.1.26 Depuis 1986, d'importantes mesures ont été prises afin de développer le secteur privé : libéralisation des prix, réforme du code des investissements, assouplissement de la réglementation du travail, révision de la taxation des produits pétroliers, création des tribunaux de commerce, révision du code de commerce, restructuration des entreprises publiques, etc. Mais, le secteur privé n'a pas véritablement pris la relève du secteur public et son développement reste encore timide. Sa croissance est encore entravée par : les faiblesses du système judiciaire, le manque de structures appropriées d'assistance des opérateurs économiques privés ainsi que l'accès insuffisant au crédit, l'insuffisance de main-d'oeuvre qualifiée, le manque de zones d'implantation périurbaines aménagées et équipées... Selon les opérateurs économiques, il faut ajouter à ces raisons l'incohérence du système fiscal malien et les taux d'imposition assez élevés qui constituent un frein à l'épanouissement de leurs activités. Ils

reconnaissent néanmoins que le secteur privé malien est en croissance. En effet, le nombre d'entreprises privées ont augmenté, passant de 64 en 1989 à 96 en 1993, représentant ainsi 81,4 % du total des entreprises (contre 45 % en 1981 et 68,8 % en 1989). On estime à environ 150 le nombre d'entreprises industrielles enregistrées au registre du commerce.

4.1.27 Le secteur privé représentait 40 % du PIB en 1995 avec une part prépondérante du secteur tertiaire notamment du commerce (49 %) et de la branche manufacturière (17 %). La politique de désengagement de l'Etat des activités productives depuis 1988 à travers l'ensemble des programmes des réformes dont celui du secteur des entreprises publiques qui s'est accompagnée de la prise en charge de certaines activités par le secteur privé a suscité un certain développement de l'investissement privé, tel qu'il apparaît sur le tableau ci-après.

Tableau 4.2 - Evolution des investissements (FBCF) de 1987-1997 (millions de FCFA)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*		
FBCF			121,4	114,5	122,5	125,9	136,4	139,4	142,6	157,6	175,6
Public				42,2	40,2	37,1	35,1	42,1	40,3	40,1	42,1
Privé			79,2	74,3	85,4	90,9	94,3	99,1	102,5	115,5	124,5
Public/Total %			34,7	35,1	30,3	27,9	30,8	28,9	28,1	26,7	29,1
Privé/Total %	65,2	64,9	69,7	72,2	69,1	71,1	71,9	73,3	70,9		

Source : Comptes économiques du Mali, Mai 1997

* estimations

4.1.28 Le volume des investissements publics des années 1989 à 1994 est inférieur à celui de 1987. En termes de poids, il ressort du tableau que depuis 1988, la FBCF privée représente plus de la moitié du volume total des investissements, voire près des trois quarts certaines années (73,3 % en 1994, 72,2 % en 1990). Même si l'on note une reprise de la FBCF privée, l'investissement demeure encore faible pour engendrer une croissance soutenue durable. Il représente en effet 15,4% en moyenne du PIB entre 1992 et 1994.

4.1.29 La restructuration financière et la privatisation de la BDM ainsi que la création d'une nouvelle institution, la Banque malienne de l'habitat, ex-SCPCE, née du démantèlement de l'OPT, ont contribué à améliorer la situation bancaire en rendant le système bancaire liquide en vue d'améliorer l'accès du secteur privé au crédit. Mais, cette liquidité n'a malheureusement pas profité jusque-là au secteur industriel privé car l'essentiel des activités des banques reste encore centré sur le financement des activités commerciales. Des mesures sont en voie d'être prises par le Gouvernement pour améliorer le fonctionnement des tribunaux commerciaux et administratifs. Dans le cadre du Projet d'investissement dans le secteur des transports qui est en cours, le Gouvernement remettra en état le réseau routier existant tout en accroissant sa couverture et les services assurés.

4.1.30 Pour promouvoir la mise en place d'un environnement propice au développement du secteur privé, la Banque mondiale est en train d'initier un programme de réforme du secteur financier et bancaire en vue de faciliter l'accès du système bancaire et financier aux entreprises, ainsi qu'un projet

d'appui à la promotion de l'entreprise privée. La Coopération française est disposée à appuyer les aspects institutionnels et de formation dans ce cadre. D'autres actions sont programmées par le Gouvernement malien notamment la poursuite de l'assainissement du cadre légal règlementaire et institutionnel, la mise en place d'un cadre de concertation Etat/secteur privé/banques en vue d'un partenariat dynamique, le renforcement des infrastructures physiques (aménagement de zones franches et industrielles viabilisées à Bamako et dans certaines villes de l'intérieur), la poursuite de la formation et du perfectionnement des ressources humaines, le renforcement des structures d'appui au secteur privé, la simplification de la législation fiscale par la réforme du système d'imposition des revenus et l'extension de l'impôt synthétique à d'autres contribuables. En outre, toutes les actions entreprises doivent être poursuivies par une réflexion constructive sur la détermination de prix incitatifs des facteurs clés de production (en particulier de l'énergie, des transports et des télécommunications) pour la promotion des industries locales, sur la lutte contre la fraude et la protection de la production nationale.

4.2 Impact socio-économique

4.2.1 Le programme de restructuration des entreprises publiques a eu un impact négatif sur l'emploi. La compression des effectifs des entreprises publiques a entraîné le départ de 2.853 agents entre 1985 et 1988 et de près de 10 000 personnes entre 1988 et 1995. Des mesures d'accompagnement ont été prévues dans le cadre du programme afin de faciliter la réinsertion sociale et professionnelle du personnel ayant perdu son emploi. Un fonds d'indemnisation et de réinsertion (FIR) a été ainsi créé. Doté de 7,2 milliards de FCFA, dont 4,8 milliards au titre des liquidations de 1985 à 2,5 milliards au titre des privatisations de 1989 à 1992, ce fonds devait servir notamment au financement des projets à monter par les agents déflatés. Ce volet indemnisation et réinsertion s'est trouvé sous estimé financièrement et le besoin complémentaire de financement avait été évalué à 5,2 milliards de FCFA. Dans son application, outre l'insuffisance de ressources financières, le FIR a rencontré de nombreuses difficultés dues essentiellement à l'imprécision de son cadre juridique, à l'inadéquation de ses modalités de fonctionnement qui ont donné naissance à de nombreux litiges tranchés par les tribunaux. L'Etat s'est trouvé condamné à payer des dommages et intérêts estimés en 1994 à environ 10,7 millions de FCFA. Les indemnités de départ et les allocations de réinsertion octroyées sont de l'ordre de 774 millions de FCFA. Il faut signaler que 23 % de l'ensemble de travailleurs licenciés n'ont pas encore perçu leurs indemnités de licenciement et les allocations de réinsertion. De ce fait, le coût des mesures d'indemnisation s'est révélé plus important que prévu, même si, à ce jour, il n'a pas encore été chiffré.

4.2.2 Parmi les déflatés qui ont perçu leurs allocations de réinsertion, 60 % ont créé des entreprises. Le FIR a financé la totalité des investissements de 80 % des projets réalisés. Sur les 1.621 projets financés, on estime que 70 % furent des échecs faute de suivi par les agences d'exécution, et en raison de la mauvaise conception des projets, du manque d'expérience et de formation des bénéficiaires du Fonds, de la faiblesse de leur taille critique et du manque de financements complémentaires. Par ailleurs, les structures impliquées ont montré leur inefficacité dans la réinsertion des travailleurs dont les compétences professionnelles pourtant réelles pour certains d'entre eux ne constituaient pas nécessairement un gage pour créer et gérer des entreprises. Il apparaît donc que la réinsertion n'a pas été un succès, plus des 2/3 des projets ayant échoué, et que le financement des projets initiés par les déflatés n'a pas permis la création d'emplois et de la valeur ajoutée. Cet échec s'est traduit par un accroissement du chômage et de la paupérisation des travailleurs déflatés. Toutefois, la préservation du climat social a été l'un des effets positifs des mesures de réinsertion.

4.2.3 Selon le résultat du recensement industriel de 1994, l'emploi permanent des unités industrielles aurait continuellement décliné, passant de 13 266 travailleurs en 1989 à 12 515 en 1993, une baisse due aux compressions d'effectifs dans les secteurs publics et mixte. L'application des politiques de réforme depuis 1988 a contribué à fragiliser la situation d'une frange importante de la population malienne

particulièrement pour la catégorie d'employés de faible niveau d'éducation. Un projet de lutte contre la pauvreté est en cours de préparation par la Banque mondiale et il permettra de s'attaquer à ce problème.

4.2.4 En raison du manque de données sur la structure des dépenses des ménages et les élasticités, il est difficile d'évaluer l'impact socio-économique de la restructuration des entreprises publiques. Néanmoins, il a été constaté que la suppression des monopoles et la prise en charge par le secteur privé des activités commerciales de la SOMIEX ont eu un effet positif sur les prix à la consommation des produits de base qui, depuis cinq ans, sont en baisse sensible. En effet l'indice des prix à la consommation du poste "alimentation", avant la dévaluation en janvier 1994, à l'exception de l'année 1991 où il a atteint 112,77 - hausse due aux événements de mars 1991- est resté toujours inférieur à son niveau de 1988 qui est de 109,44 (105, 93 en 1989; 108,57 en 1990; 101,62 en 1992 et 100,74 en 1993). Mais il faudra attendre les conclusions de l'étude qu'envisage d'entreprendre le Gouvernement malien sur l'impact macroéconomique de la restructuration des entreprises publiques pour avoir des éléments cohérents sur l'impact socioéconomique.

4.3 Impact institutionnel

4.3.1 Les différentes mesures de réforme de l'environnement juridique et institutionnel des entreprises publiques ont été exécutées. Elles ont consisté à clarifier les relations, responsabilités et missions de l'Etat et des entreprises publiques à travers la définition de leurs statuts, du régime de leurs biens, de leur personnel, des organes d'administration et de gestion. En effet, les textes régissant les classifications des entreprises en EPIC, EPA, sociétés d'économie mixte, définissant leur statut et régissant l'organisation, le fonctionnement et le financement sont en application (loi 87-51/AN-RM du 10 août 1987). Il en est de même du statut du personnel des sociétés et entreprises d'Etat et du personnel des sociétés d'économie mixte (loi 89-85/AN-RM du 1/11/89) et de la rémunération des personnels des EPIC et des sociétés d'Etat (décret 90-017/PRM du 23/1/90). Ces textes ont donné à ces établissements une plus grande autonomie de gestion du personnel. Ils ne leur ont pas permis cependant d'avoir une véritable autonomie de prise de décisions stratégiques voire opérationnelles. Il s'avère donc nécessaire de procéder à une relecture des différents textes dans l'objectif d'une amélioration continue du cadre juridique et institutionnel.

4.3.2 Les contrats plans, en tant qu'outil important de gestion, ont également permis de définir contractuellement les relations devant s'établir entre l'Etat et l'entreprise publique dans le domaine des objectifs et des engagements réciproques. Au moins sept contrats plans sont en cours d'exécution : CMDT, RCFM, ONP, PPM, OPAM, ADM et l'Office du Niger (cf.paragr.3.7.12). Ces contrats plans sont appelés à s'étendre à d'autres entreprises. Cependant, l'efficacité et la réussite des contrats plans dépendent du respect par l'Etat de ses engagements, de la bonne gestion de l'entreprise concernée et du suivi de leur exécution par une structure appropriée...Ce qui n'a pas toujours été le cas. Elle dépend aussi de l'adaptabilité de ces contrats plans à l'environnement économique et financier en continuelle mutation. Ceci limite leur flexibilité et leur efficacité en tant qu'instrument de gestion des entreprises publiques.

4.3.3. La plupart d'entreprises ont des efforts importants à faire dans le domaine de la comptabilité générale (production des états financiers annuels fiables) et elles doivent se doter d'un système de contrôle financier performant ou d'une comptabilité analytique. Il revient au Ministère des finances et plus particulièrement au BEP et aux comités de suivi des contrats-plans de renforcer cet aspect à l'avenir.

4.4 Impact sur les femmes

Il n'y a pas eu de mesures spécifiques en faveur des femmes déflatées tant au niveau de la

conception que de la réalisation du programme.

4.5 Impact sur l'environnement

Le programme ne comportait aucune mesure pour l'environnement et toutes les actions entreprises n'ont pas eu d'incidence directe sur l'environnement.

V DURABILITE DU PROGRAMME

5.1 La situation économique actuelle est bien meilleure que celle qui prévalait lors de la mise en place du PRSEP. La volonté politique du Gouvernement de se désengager des entreprises publiques, la clarification de leurs relations avec l'Etat et leur préparation à la concurrence par la suppression de toute forme de monopole constituent des facteurs de durabilité. Le changement de la mentalité de la population selon laquelle les entreprises publiques sont "un acquis du peuple"(acceptation de l'idée de privatisation et autres actions de désengagement) est en soi un succès et un gage de durabilité du programme.

5.2 La durabilité de l'efficacité des entreprises publiques demeurant dans le portefeuille de l'Etat n'a pu être confirmée étant donné que l'Etat continue de subventionner certaines activités et d'accorder des exonérations fiscales et douanières en vue de permettre à certaines entreprises de poursuivre leurs activités. En effet, bien que les transferts et subventions aient été progressivement réduits, il n'en demeure pas moins que l'Etat accorde des subventions déguisées sous forme d'exonérations fiscales et douanières.

5.3 Plusieurs entreprises ont signé avec l'Etat des contrats-plans pluri-annuels fixant leurs rôles et leurs engagements respectifs (PPM, RCFM, EDM..). La faiblesse des capacités de gestion, le manque de suivi régulier des contrats-plans par des structures appropriées, le non respect des engagements réciproques compromettent le redressement économique et la viabilité de ces entreprises. Par ailleurs, le coût élevé des facteurs de production, l'électricité et l'eau particulièrement, dont les tarifs pratiqués ne sont pas compétitifs par rapport à ceux des autres pays de la région, est susceptible de compromettre la viabilité de certaines entreprises.

5.4 Les résultats économiques enregistrés confortés par les réformes engagées et par les effets de la dévaluation du FCFA sont encourageants. Ils sont cependant loin d'être définitivement acquis du fait de la très grande dépendance de l'économie malienne vis-à-vis des financements extérieurs, des variations des cours du coton, son principal produit d'exportation, et des conditions climatiques. Par ailleurs, leur durabilité passe par des structures politiques stables et durables et par la cohésion sociale. En effet, sur le plan politique, le défi à relever pour le Mali, à l'instar d'autres pays africains dans le contexte de pluralisme politique, est celui d'un consensus social durable qui garantit la stabilité politique et sociale, condition indispensable de la durabilité des effets du programme de réforme des entreprises publiques.

5.5 Les mesures d'accompagnement prises dans le cadre de l'amélioration de l'environnement économique peuvent être considérées comme satisfaisantes (code des investissements, code du travail, guichet unique, fiscalité, législation, centre de formalités des entreprises, ..), mais la durabilité de leurs effets nécessite la pérennité et le renforcement des moyens des structures mises en place (qualifications du personnel, locaux et moyens techniques, bureautiques, archivages,..), la coordination entre les différents acteurs impliqués dans le processus de réforme ainsi que leur adhésion à ce processus..

5.6 Le secteur privé est désormais considéré comme le moteur du développement et cela est une option irréversible. Il est progressivement en croissance induisant une augmentation progressive des investissements privés (plus de la moitié du volume total), mais l'investissement total reste faible pour

engendrer une croissance durable. Par ailleurs, le développement du secteur privé et de l'activité industrielle nécessitent la création et l'aménagement de nouvelles zones industrielles péri-urbaines en vue de l'installation de nouvelles entreprises et/ou l'extension d'entreprises existantes.

5.1.7 L'amélioration progressive de l'environnement judiciaire, avec la mise en place de tribunaux de commerce, est un élément susceptible de garantir la durabilité des effets du programme à condition de renforcer les structures de ces tribunaux et de les doter des moyens matériels et humains adéquats. Par ailleurs, l'application prochaine du droit des affaires, dans le cadre de l'UEMOA, permettra sur le plan législatif d'assurer à terme la durabilité de certaines lois. En effet, certaines législations et contrôles d'origine communautaire renforcent les aspects de durabilité de mesures adoptées dans le cadre national.

VI NOTATION DE PERFORMANCE

Les tableaux de notation de performance se trouvent en annexe.

6.1 Performance d'exécution

La performance d'exécution a été satisfaisante avec une moyenne de 2. Cependant, certaines dispositions de l'accord de prêt n'ont pas été respectées intégralement, notamment l'audit du compte du prêt et la soumission régulière et systématique des rapports d'avancement et la soumission du rapport d'achèvement qui n'est parvenu à la banque qu'après que cette dernière ait déjà préparé son propre rapport. Le calendrier d'exécution n'a pas non plus été respecté.

6.2 Performance de la Banque

La performance de la Banque a été insuffisante avec une note moyenne de 1,75. En effet la Banque n'a pas participé à l'identification et la préparation du programme s'est faite au siège. Deux missions de supervisions seulement (technique et financière) ont été effectuées. Il n' y a pas eu de mission de revue à mi-parcours. De plus, le programme n'a pas bénéficié de la coordination des bailleurs de fonds impliqués.

6.3 Performance des résultats

Les résultats dans leur ensemble sont jugés satisfaisants mais la notation individuelle attribuée varie d'un indicateur à l'autre. Pour le développement institutionnel , les objectifs ont été atteints d'une manière satisfaisante avec une note de 2. Il en est de même de la durabilité avec une moyenne de 2,25. L'engagement continu de l'emprunteur est l'indicateur de durabilité qui a donné le plus de satisfaction avec la note 3. Les autres indicateurs avec une note de 2 nécessitent des efforts importants à déployer. L'indicateur de pertinence et de réalisation des objectifs est satisfaisant dans l'ensemble avec une moyenne de 2,5 tandis que les autres indicateurs ont une note de 2. Les indicateurs de politiques macroéconomiques et de politique sectorielle sont les points forts de la pertinence et de la réalisation des objectifs avec chacun une note de 3.

VII CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

7.1 Evaluation globale :

7.1.1 Malgré les lenteurs et difficultés rencontrées au niveau de l'exécution de certains volets, le PRSEP a atteint une partie de ses objectifs spécifiques en réduisant la taille du secteur des entreprises publiques et le fardeau que ce dernier représentait pour l'économie du pays et les finances publiques. En

effet, le programme a eu pour conséquence l'assainissement de l'environnement dans lequel évoluaient les entreprises publiques, la réduction sensible du montant des transferts de l'Etat vers les entreprises publiques et l'assainissement d'une partie des dettes et créances réciproques. Des améliorations ont été constatées notamment au niveau du cadre légal et institutionnel qui a été fondamentalement réformé; les entreprises publiques disposent d'une relative autonomie de gestion, particulièrement du personnel et, les relations entre elles et l'Etat sont régulées sur la base d'engagements contractuels réciproques. Concernant les dettes et créances, environ 57 % des fonds du programme ont été utilisés, mais il faut noter que ces fonds n'ont pas suffi pour couvrir la totalité des besoins de financement de ce volet du programme, et on estimait, en 1992, à plus de 20,5 milliards de FCFA les dettes non encore apurées. Toutes ces mesures ont permis de rationaliser partiellement le secteur des entreprises publiques.

7.1.2 Sur le plan économique, l'Etat a pris différentes mesures pour créer un environnement économique favorable : libéralisation des prix et du commerce, suppression des monopoles, révision du code des investissements, du code du travail et adoption d'un nouveau code du commerce, mise en place d'un budget spécial d'investissement... Au niveau du secteur bancaire, les mesures d'assainissement articulées principalement autour de la restructuration de la BDM et des Comptes Chèques Postaux et Caisse nationale d'épargne ont renforcé l'efficacité du système bancaire et facilité l'intermédiation financière.

7.1.3 Les mesures de réinsertion ont permis d'atténuer les effets sociaux du programme. Elles n'ont cependant pas eu l'impact souhaité. Les compressions ont coûté à l'Etat plus de 15 milliards de FCFA mais la réinsertion de la plupart des déflatés n'a pas été un succès, plus de 70 % de leurs propres projets ayant échoué. Les raisons de cette situation sont multiples : manque de formation aux techniques élémentaires de gestion, de financements complémentaires, de suivi des unités créées etc.

7.1.4 Les mesures prises dans le cadre du volet désengagement de l'Etat (règlement partiel des dettes croisées y compris le passif des entreprises publiques, la réhabilitation partielle de six entreprises, la privatisation totale ou partielle de quatorze entreprises, la liquidation de quinze autres, la compression des travailleurs) ont permis la rationalisation partielle du secteur des entreprises publiques.

7.1.5 Par contre, l'impact de ces importantes mesures pour le développement du secteur privé et l'amélioration des performances des entreprises publiques restées dans le portefeuille de l'Etat est encore limité. L'attitude extrêmement prudente des banques qui n'a pas facilité en réalité l'accès des opérateurs privés au crédit, le coût élevé des facteurs de production, la qualification insuffisante ou inadaptée du personnel à recruter, le mauvais état des infrastructures... sont entre autres raisons qui freinent le développement du secteur privé. La plupart des entreprises restées dans le portefeuille de l'Etat, pour des raisons liées à leur mauvaise gestion, enregistrent des déficits d'exploitation.

7.1.6 Sur le plan financier, il apparaît que la réforme du secteur des entreprises publiques a coûté plus qu'elle n'a rapporté à l'Etat malien, à cause des erreurs commises dans l'exécution du programme, notamment sur le volet indemnisation et réinsertion des déflatés, qui ont conduit à des coûts qui auraient pu être évités. En effet, le programme a coûté selon les autorités maliennes 118,8 milliards de FCFA et n'aurait rapporté que 10,4 milliards encaissés par le Trésor Public en fin novembre 1994. Outre le coût élevé des indemnisations et réinsertion, le montant de subventions publiques recensées (9,5 milliards de FCFA entre 1990 et 1994), la non prise en compte des subventions indirectes et toutes les charges publiques afférentes à l'exécution des divers contrats-plans, il faut souligner le non remboursement par les repreneurs des coûts de cession des actifs des entreprises, mobilisant ainsi des ressources financières importantes dont les montants ne sont pas chiffrés au niveau de l'administration malienne à l'heure actuelle. Le déficit financier est donc estimé à 108,4 milliards de FCFA. Ce chiffre est probablement en dessous de la réalité en raison par ailleurs de stocks d'impayés fiscaux que les services de recouvrement sont dans l'incapacité d'évaluer, sans oublier le non versement de dividendes à

l'Etat actionnaire.

7.1.7 Plusieurs problèmes restent posés notamment celui de la réhabilitation physique, financière et organisationnel des entreprises que l'Etat a décidé de garder dans son portefeuille, le manque d'assistance et de suivi des entreprises privatisées, les conditions de privatisation des entreprises publiques... pour lesquels les actions doivent être initiées ou achevées.

7.2 Rétroaction et Recommandations

7.2.1 Les enseignements tirés de cette expérience sont relatifs particulièrement :

- a) la mise en place d'un organe d'exécution efficace doté de moyens nécessaires et suffisants (humains, matériels et financiers) constitue un facteur de réussite du PRSEP,(para.);
- b) l'absence d'un cadre juridique (loi de privatisation et ses textes d'application) pour orienter l'organe d'exécution du programme explique les lenteurs et autres retards ainsi que le coût onéreux des privatisations,(para.);
- c) le manque de clarté des textes législatifs et réglementaires (lois, décrets) et leur application moins stricte a conduit à des erreurs d'interprétation préjudiciables à la bonne exécution du programme (procédures d'arbitrages longues et délicates, coûts élevés...),(para.);
- c) une estimation non judicieuse des moyens techniques, humains et financiers disponibles et leur mauvaise affectation non basées sur des études et des critères définis au préalable sont à la base des difficultés de réalisation de certains volets du programme (para.);
- d) le manque de coordination étroite et de concertation entre les différents acteurs impliqués dans le programme et leur non adhésion totale au programme peuvent être source des retards dans l'exécution (para.);
- e) l'exigence de privatiser les entreprises à des échéances fixes qui sont des conditions de déblocage des ressources sans tenir compte de la capacité institutionnelle de l'Etat à les mettre en oeuvre a été un facteur négatif qui n'a pas permis de réaliser les privatisations dans de bonnes conditions (para.);
- f) la " marche forcée" vers l'entrepreneuriat sans expérience, sans formation préalable ni encadrement des unités créées sur le plan financier conduit davantage à des échecs, gaspillage des ressources..., toutes choses contraires à l'objectif poursuivi, (para.);
- g) l'absence des mesures de renforcement interne de la gestion technique et commerciale ne permet pas l'amélioration des performances, (para.);
- h) l'absence d'un secteur privé capable d'assurer, dans les conditions optimales, la continuité des activités des entreprises publiques liquidées ou restructurées pose un problème sérieux à l'exécution normale du volet désengagement de l'Etat et constitue, par conséquent un frein à la réalisation des objectifs du PRSEP, (para.);
- i) les contrats-plans, en tant que cadre régissant les relations et les engagements réciproques Etat/entreprises publiques ne sont pas à eux seuls suffisants pour garantir l'efficacité économique et financière de ces entreprises. La volonté et l'engagement des parties contractantes est nécessaire, (para.);

j) les contrats-plans nécessitent un environnement politique, économique, fiscal et monétaire stable, ce qui limite leur efficacité en tant qu'instruments de gestion des entreprises publiques, (para.).

7.2.2 Pour consolides les résultats du PRSEP, il est recommandé au Gouvernement de :

a) renforcer le BEP en le dotant de moyens humains, logistiques et financiers nécessaires ainsi que d'une assistance technique appropriée pour lui permettre de poursuivre la mise en oeuvre et le suivi du programme de restructuration des entreprises publiques dans de bonnes conditions, et le suivi-évaluation des contrats-plans, (para.);

b) approfondir les actions de réforme des entreprises publiques demeurant dans le portefeuille de l'Etat en vue d'améliorer leur efficacité et prendre des actions pour accroître l'investissement nécessaire à la modernisation des équipements et les installations (para.);

c) de mettre en place une structure d'assistance, d'encadrement et de suivi des entreprises privatisées, (para.);

d) entreprendre la réforme du secteur bancaire et financier pour promouvoir l'intermédiation financière et contribuer efficacement au développement du secteur privé,(para.);

e) supprimer totalement les exonérations, les transferts et subventions aux entreprises publiques non performantes tout en suscitant l'intérêt du secteur privé pour ces activités, (para.);

f) engager des études nécessaires à la réalisation de la deuxième phase de restructuration des entreprises publiques;

g) accélérer le processus de mise en place d'une banque de données au niveau national en cours d'étude.

7.2.3 A la Banque, il est particulièrement recommandé de :

a) renforcer la supervision des programmes par des missions de revue à mi-parcours et au besoin par des missions de supervision, (para.);

b) poursuivre le dialogue de politique avec le Gouvernemnt malien pour approfondir et poursuivre certaines actions du programme qui n'ont pas pu être entreprises durant la première phase du programme et engager la deuxième phase, (para.);

c) veiller au respect des dispositions de l'accord de prêt notamment les dispositions relatives à la production régulier des rapports d'activité, d'audit du compte du prêt (en prévoyant les coûts afférents) et d'achèvement, (para.);

d) établir des indicateurs économiques, financiers et sociales vérifiables pour leur utiolisation dans la matrice de cadre logique, (para.);

e) favoriser les échanges d'informations avec les autres bailleurs de fonds en vue d'harmoniser et mieux coordonner les interventions au niveau de la conception, de la préparation et de l'exécution d'un programme, (para.);

f) assister la BDM-SA dans ses actions d'appui à la privatisation des entreprises publiques à travers l'Unité secteur privé, (para.) ;

g) s'associer aux efforts de réflexion déjà entamés à l'échelle gouvernementale et de certains bailleurs de fonds pour développer et dynamiser le système bancaire et financier, le secteur privé et appuyer le financement des petites et moyennes entreprises.

7.3 Actions de suivi

A) Au niveau du Gouvernement :

7.3.1 La mise en oeuvre des recommandations nécessite des actions de suivi suivantes :

- i) renforcer le BEP avec des moyens humains, logistiques et financiers adéquats et assurer la formation de ses agents en vue des actions de suivi-évaluation des entreprises publiques restant dans le portefeuille de l'Etat pour leur efficacité ainsi que de poursuite du processus de privatisation;
- ii) favoriser et approfondir le dialogue entre le BEP et les entreprises publiques en vue de rechercher les solutions les plus appropriées au problème de réhabilitation physique, financière et organisationnelle des entreprises maintenues ou à maintenir dans le portefeuille de l'Etat (pour améliorer leur efficacité et faire face aux programmes d'investissement et de modernisation), (para.) ;
- iii) poursuivre le désengagement des entreprises publiques non stratégiques en poursuivant la mise en oeuvre de la seconde phase du programme d'ajustement du secteur, et les efforts de promotion du secteur privé, (para.) ;
- iv) poursuivre et approfondir les réformes légales et renforcer les mesures de contrôle pour le développement du secteur privé, (para.) ;
- v) définir les instruments de gestion plus flexibles et efficaces des relations Etat/entreprises publiques en incluant les systèmes de comptabilité analytique et d'information par les tableaux de bord, (para.) .

B) Au niveau de la Banque :

7.3.2 Pour améliorer la qualité des opérations du groupe de la Banque, les directives opérationnelles seront renforcées par les actions suivantes :

- i) renforcement des directives en matière de supervision et de revue à mi-parcours, (para.) ;
- ii) application des dispositions de l'accord de prêt, (para.) ;
- iii) établissement d'indicateurs sectoriels vérifiables de performances économiques et sociales pour une meilleure élaboration de la matrice de cadre logique, (para.) ;
- iv) définition des conditions de coordination avec les autres bailleurs de fonds cofinanciers en vue de permettre des missions d'évaluation, de revue à mi-parcours et d'achèvement conjointes, (para.) .
- v) poursuite du dialogue de politique avec le Mali pour l'approfondissement des réformes en vue du désengagement de l'Etat et du développement du secteur privé, (para.) .

RÉPUBLIQUE DU MALI
RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)

MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS DE SUIVI

PRINCIPALES CONSTATATIONS & CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS	ACTIONS DE SUIVI	RESPONSABILITE
<p><u>Formulation et Bien-fondé du programme</u></p> <p>1°) Le rapport d'évaluation indique clairement les objectifs du programme mais n'a pas abordé les modalités de coordination avec les autres bailleurs de fonds.</p> <p>2°) Le décaissement des différentes tranches du PASEP était lié à des dates butoirs d'achèvement de privatisations.</p> <p>3°) Les objectifs quantitatifs sectoriels et les résultats attendus des réformes n'ont pas été précisés dans le rapport d'évaluation</p> <p>4°) Au niveau du rapport d'achèvement, les aspects relatifs à la préparation, à l'évaluation ainsi qu'aux négociations, à l'approbation, à la durabilité et aux leçons à tirer manquent où ne sont pas bien élaborés.</p>	<p>Favoriser une plus grande concertation avec les autres bailleurs de fonds afin de mieux coordonner les interventions</p> <p>Fixer des dates butoirs réalistes et réalisables.</p> <p>Renforcer la qualité des rapports d'évaluation par des indicateurs de performance (financiers, économiques, sociaux,..) vérifiables. Inclure la matrice du cadre logique dans le RAP</p> <p>Suivre les directives de la Banque en matière d'élaboration des RAP</p>	<p>Introduire dans les directives opérationnelles relatives à la préparation de programmes les conditions nécessaires à une coordination entre bailleurs de fonds</p> <p>Veiller au respect des dates butoirs</p> <p>Respecter les directives d'évaluation de projets en vigueur à la Banque</p> <p>S'assurer que ces aspects sont traités de façon exhaustive</p>	<p>Banque (Département des Opérations par pays et des Politiques Opérationnelles)</p> <p style="text-align: center;">idem</p> <p style="text-align: center;">idem</p> <p style="text-align: center;">idem</p>
<p><u>Exécution du Programme</u></p> <p>5°) Une mission de supervision technique consacrée exclusivement à un seul volet du programme(BDM) et une mission de supervision financière ne sont pas suffisantes pour assurer le suivi continu du programme</p>	<p>Accroître et renforcer le système de suivi des programmes en faisant en sorte que les missions de supervision et de revue à mi-parcours se réalisent, en tenant compte des difficultés d'exécution</p>	<p>Respecter le calendrier des missions</p>	<p>Banque, Gouvernement malien et autres cofinanciers</p>

MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS DE SUIVI

PRINCIPALES CONSTATATIONS & CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS	ACTIONS DE SUIVI	RESPONSABILITE
<p>6°) Dans le RAP de la Banque, il n'y a pas eu de calendrier de réalisations des actions contenues dans la matrice des actions ni d'analyse de l'utilisation du prêt. Aucune mention du coût et du financement effectif du programme n'avait été formulé. Ni les indicateurs sociaux, ni les causes de certains retards d'exécution n'ont été analysés.</p> <p><u>Respect des Dispositions de l'Accord de Prêt</u></p>	<p>Suivre les directives de la Banque en matière d'élaboration des RAP.</p>	<p>S'assurer que ces aspects sont traités de façon exhaustive.</p>	<p>Banque (Département des Opérations par pays et des Politiques Opérationnelles)</p>
<p>7°) Le Gouvernement malien n'a pas soumis au Groupe de la Banque les rapports d'activité du Programme.</p>	<p>Veiller aux respects des dispositions générales de l'accord de prêt.</p>	<p>Appliquer des directives opérationnelles en la matière</p>	<p>Gouvernement malien Départements opérationnels</p>
<p><u>Evaluation des Performances et Résultats du Programme</u></p> <p>8°) Les six entreprises à maintenir dans le portefeuille de l'Etat ont été en partie réhabilitées ou restructurées. Leur situation reste fragile.</p> <p>9°) Du programme de désengagement de l'Etat, il ressort que l'Etat est resté minoritaire dans 6 EP. Concernant le plan de réorganisation des 21 autres entreprises, 5 entreprises sont maintenues dans le portefeuille de l'Etat</p> <p>10°) Inadaptation de certains contrats plans mis en place.</p>	<p>Améliorer le suivi des EP dans lequel l'Etat est resté actionnaire par son action à travers ses représentants aux Conseils d'Administration.</p> <p>Mettre en oeuvre les mesures d'amélioration de la gestion des EP ou Sociétés d'Economie mixtes (cadre organique, qualifications du personnel, contrôles interne et externe, audits) restés dans le portefeuille de l'Etat</p> <p>Procéder à des audits opérationnels préalables. Adapter les contrats plans aux secteurs et filières.</p>	<p>S'assurer de la nomination de représentants de l'Etat aux différents CA des EP garantissant expertise et durabilité</p> <p>Vérifier la prise en compte de ces aspects dans l'organisation des entreprises publiques ou SEM concernés (adaptation de l'organigramme, du profil des cadres impliqués dans la gestion, du budget alloué au management de l'entreprise)</p> <p>Etablir des contrats plans de référence Fixer des indicateurs clefs. Mettre en oeuvre des systèmes de contrôles de gestion.</p>	<p>Gouvernement malien</p> <p>Banque et Gouvernement malien</p> <p>idem</p>

RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)

MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS DE SUIVI

PRINCIPALES CONSTATATIONS & CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS	ACTIONS DE SUIVI	RESPONSABILITE
11°) Malgré, la révision des textes relatifs aux EP les décrets d'application n'ont pas toujours été effectivement appliqués.	S'assurer de l'exhaustivité du cadre législatif (rédaction des décrets d'application).	Finaliser sans délais l'élaboration des textes en suspens en faisant appel à des juristes expérimentés	Gouvernement Malien
12°) Les effets sociaux du programme ont été pris en compte par le FIR. Son coût a largement dépassé les prévisions faute de clarté des textes de mise en oeuvre.	Elaborer des textes de références sans ambiguïté.	Faire appel à des spécialistes en législation du travail	idem
13°) 70 % des projets installés par le FIR ont échoués par manque de formation et de financement.	Développer les programmes de formation à la création d'entreprises par l'Etat ou par des établissements privés et adapter le système bancaire.	Prévoir le financement de ces programmes de formation permanente et faciliter l'accès aux financements.	idem
14°) Le suivi des entreprises, où l'Etat reste impliqué, se fait de manière plus ou moins rapprochée.	Informatiser le suivi des EP par le BEP et s'assurer de la fiabilité et de l'actualité des données.	Doter le BEP de moyens humains techniques et financiers adéquats.	idem
15°) Le secteur privé n'a pas pris la relève des entreprises privatisées par manque de financement approprié	Rendre les financements bancaires plus accessibles aux entreprises privées.	Application des recommandations de l'étude de réorganisation du système bancaire	idem
16°) Les cadres organiques rationalisant le fonctionnement des services administratifs n'ont pas été adoptés.	Réactualiser et adopter les cadres organiques	Impliquer les structures concernées	idem
17°) Des créances importantes n'ont pas été remboursés aux EP liquidées ou privatisées.	Poursuivre le recouvrement des créances des tiers vis à vis des EP liquidées.	Se fixer un calendrier d'exécution et de mesures à prendre.	idem
18°) Des dettes de l'Etat vis à vis des créanciers des EP liquidées ou privatisées n'ont pas encore été soldées.	Accélérer le processus de titrisation ou de remboursement forfaitaire (20 % de leur valeur) de ces créances.	Diffuser l'information relative au processus en cours auprès des personnes physiques et morales concernées.	idem

**RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)**

MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS DE SUIVI

PRINCIPALES CONSTATATIONS & CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS	ACTIONS DE SUIVI	RESPONSABILITE
<p><u>Durabilité</u></p> <p>19°) Le désengagement de l'Etat de nombreuses EP est devenu une réalité, mais le programme de désengagement n'est pas terminé.</p> <p>20°) Nécessité de financements extérieurs pour la poursuite du programme.</p> <p>21°) Le développement du secteur privé demeure timide.</p>	<p>Poursuivre le désengagement de l'Etat dans les entreprises non stratégiques.</p> <p>Rechercher les financements nécessaires auprès des bailleurs de fonds.</p> <p>Favoriser l'émergence d'un environnement concurrentiel et incitatif au développement de l'investissement privé.</p>	<p>Renforcer l'expertise de réflexion du BEP en matière d'orientations stratégiques.</p> <p>Organiser des réunions de concertation avec les bailleurs de fonds.</p> <p>Renforcer les mesures déjà mises en oeuvre (Tribunaux de Travail, Guichet Unique, financements appropriés).</p>	<p align="center">Gouvernement</p> <p align="center">idem</p> <p align="center">idem</p>

RÉPUBLIQUE DU MALI

RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)

FORMULAIRE PR 1
PERFORMANCE D'EXECUTION

Indicateurs	Note (1 à 4)	Observations
1. Respect du calendrier d'exécution	1	Certaines mesures ont été réalisées au-delà du calendrier prévu. Un retard de plus de six mois a été constaté au niveau des décaissements. Tout le programme a connu un retard de plus de 12 mois.
2. Respect des coûts	3	Insuffisance de ressources constatée pour certains volets tels que l'apurement des arriérés dus par les EP et le FIR.
3. Respect des conditions de l'accord de prêt	2	L'Emprunteur n'a pas respecté certaines dispositions de l'Accord de prêt: l'audit du compte du prêt non réalisé, le rapport d'achèvement soumis après celui de la Banque.
4. Adéquation du suivi-évaluation et des rapports d'avancement trimestriels	2	Malgré les faiblesses dues à sa composition, au manque de moyens et à une assistance technique défailante, le BEP a suivi de manière satisfaisante la mise en oeuvre des réformes. Il a établi des rapports d'exécution mais non régulièrement ni systématiquement soumis à la Banque.
5. Exploitation satisfaisante (le cas échéant)	N.A.	
TOTAL	8	
<u>Evaluation globale de la performance d'exécution</u>	2	Satisfaisant, mais la banque doit faire respecter l'ensemble des conditions du prêt et assurer un suivi régulier de l'exécution du programme et exécuter les missions de revue à mi-parcours.

RÉPUBLIQUE DU MALI

RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)**FORMULAIRE PR 1**
PERFORMANCE DE LA BANQUE

Indicateurs	Note (1 à 4)	Observations
1. A l'identification	2	La Banque n'a pas participé à l'identification du programme mais celui-ci fait partie de sa stratégie d'intervention tout en étant conforme aux priorités du pays.
2. A la préparation du projet	2	La préparation a été faite au siège sur la base de documents émanant du pays et des bailleurs de fonds. La Banque a été associée par l'intermédiaire de la Banque mondiale. Elle avait une connaissance relativement bonne sur l'économie malienne.
3. A l'évaluation	3	Le rapport d'évaluation était de qualité satisfaisante mais ne comportait pas d'indicateurs économiques et sociaux ainsi que des modalités de coordination avec les autres bailleurs de fonds.
4. A la supervision	1	Le programme n'a bénéficié que d'une mission de supervision technique consacré exclusivement à la BDM et d'une mission de supervision financière. Aucune mission de revue à mi-parcours n'a été effectuée.
TOTAL	7	
<u>Evaluation globale de la performance de la Banque</u>	1,75	La performance de la Banque a été insuffisante, la supervision n'a pas été renforcée.

RÉPUBLIQUE DU MALI

RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)**FORMULAIRE PR 1**
PERFORMANCE DES RESULTATS DU PROGRAMME

Indicateurs	Note (1 à 4)	Observations
1. Pertinence et réalisation des objectifs	2,4	A atteint partiellement ses objectifs de réduction du fardeau que représente le secteur des entreprises publiques et d'amélioration des performances des entreprises restant dans le portefeuille de l'Etat.
i). Politique macroéconomique	3	Sinsère bien dans le cadre du vaste programme de réformes et d'ajustement entrepris par le Gouvernement.L'approfondissement des réformes en vue du désengagement total de l'Etat et du développement du secteur privé est encore nécessaire.
ii). Politique sectorielle	3	La matrice des actions était bien conçue mais le plan de désengagement était irréaliste compte tenu du contexte national.
iii). Réalisations physiques (y compris la production)	N/A	
iv). Résultats financiers	2	La plupart des entreprises publiques ont des difficultés à se rapprocher des ratios normatifs de gestion financière et sont généralement déficitaires.
v) Réduction de la pauvreté, aspects sociaux, et femmes dans le développement	2	Les aspects sociaux ont été couverts par le programme mais les résultats n'ont pas été à la hauteur des espoirs des déflatés.
vi) Environnement	N/A	
vii) Développement du secteur privé	2	Le secteur privé ne s'est pas développé comme prévu et des programmes spécifiques sont en cours ou en préparation pour promouvoir ce secteur dont notamment le programme de réforme du secteur bancaire et financier et le Projet d'investissement dans le secteur des transports.Le coût des facteurs de production particulièrement de l'énergie, des télécommunications et des transports est encore important.
viii) Autres (spécifier)	s.o.	

RÉPUBLIQUE DU MALI

RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)

Indicateurs	Note (1 à 4)	Observations
2 Développement institutionnel	2	
i). Cadre institutionnel y compris restructuration	2	Le cadre réglementaire a été amélioré. Des contrats plans ont été élaborés pour les EP maintenues dans le portefeuille de l'Etat, même si l'on rencontre quelques difficultés pour leur exécution. Mais la capacité institutionnelle demeure faible.
ii). Systèmes d'information financier et de gestion, y compris système d'audit	2	Des efforts importants doivent être faits pour doter les EP d'un système de contrôle financier adéquat et de comptabilité analytique. Les données statistiques ont besoin d'être harmonisées.
iii). Transfert de technologie	s.o.	
iv). Dotation en personnel qualifié (y compris rotation), formation et dotation de personnel de contrepartie.	2	Rotation trop rapide des cadres. Pas de véritable politique de formation continue du personnel. L'assistance technique n'a pas été bien ciblée.
3 Durabilité	2,2	Satisfaisante mais nécessite des actions d'approfondissement des réformes et des structures politiques stables.
i). Engagement continu de l'emprunteur	3	Le Gouvernement a montré sa volonté de poursuivre les réformes à travers d'autres programmes d'ajustement dont les résultats sont encourageants.
ii). Environnement politique	2	Le processus de démocratisation de la vie publique a donné naissance à des groupes de pression influents (syndicats, partis politiques, société civile) et un dialogue permanent est nécessaire pour faire aboutir les réformes.
iii). Cadre institutionnel	2	Les moyens et la coordination des structures mises en place pour la mise en oeuvre du programme doivent encore être renforcés. Les mesures législatives sont parfois restées inachevées (pas de décrets d'application). Les réformes doivent être approfondies pour promouvoir le développement du secteur privé.

RÉPUBLIQUE DU MALI

RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)

Indicateurs	Note (1 à 4)	Observations
iv). Viabilité technique et perfectionnement du personnel	2	Des actions de développement des ressources humaines au niveau des entreprises publiques dans le domaine de la gestion sont indispensables.
v). Viabilité financière, y compris système de recouvrement des coûts	N/A	
vi). Viabilité économique	2	Nécessité de recourir à des financements extérieurs pour la relance des investissements et de diversifier l'économie.
vii). Viabilité environnementale.	N/A	
viii) Mécanisme d'exploitation et de maintenance (disponibilités de fonds récurrents, devises, pièces de rechange, atelier de maintenance)	N/A	
4 Taux de rentabilité pure	N/A	
TOTAL (1 + 2 +3 +4)	7	
<u>Evaluation globale des résultats</u>	2,2	Satisfaisant, mais des réformes doivent être approfondies pour développer le secteur privé et permettre à l'Etat de se désengager des entreprises non stratégiques.

	1988	1989	1990	1991	Total
--	------	------	------	------	-------

RÉPUBLIQUE DU MALI

RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)

Paiement partiel des arriérés de l'Etat envers les entreprises					
BDM		1,000	2,181		3,181
EDIM			0,100		0,100
PPM			0,022		0,022
COMANAV			0,186		0,186
SOTELMA			1,400	0,700	2,100
RCFM			0,051		0,051
S/total	0,000	1,000	3,940	0,700	5,640
Prise en charge du passif des entreprises liquidées					
AIR MALI		0,790			0,790
CMTR	0,330		0,020		0,350
SONETRA	0,650				0,650
LPM	0,400				0,400
SOCOMA	0,410				0,410
SEBRIMA	0,180				0,180
SOCORAM	0,220				0,220
EMAB	0,520				0,520
SOMIEX		4,470			4,470
SEPOM		4,580			4,580
OCINAM					0,000
SAT			0,080		0,080
SMERT				0,018	0,018
S/total	2,710	9,840	0,100	0,018	12,668
Prise en charge du passif des EP où l'Etat se désengage					
UCEMA	0,060				0,060
SOCIMA	0,240		0,500	0,177	0,917
SEMA		0,190	0,120		0,310
EDIM		0,080			0,080
SOCAM		0,070	0,040		0,110
SMECMA		0,430	0,100		0,530
TAMALI		0,150			0,150
SEPAMA			0,210		0,210
EMAMA			0,010		0,010
MOTEL					0,000
GRAND HOTEL			0,070		0,070
S/total	0,300	0,920	1,050	0,177	2,447
Prise en charge du passif d'autres EP					
COMANAV		0,230	0,120	0,089	0,439
CUMUL en milliards de FCFA	3,010	11,990	5,210	0,984	21,194

Annexe 1.12

RÉPUBLIQUE DU MALI

RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE

DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)

Annexe 8.5 : Principaux indicateurs macroéconomiques de 1988 à 1998 (en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*	1998**
Déficit budg.(b.e.dons non compris)	-10,5	-10,0	-8,6	-12,3	-11,2	-9,6	-13,7	-10,5	-10,1	-9,1	-8,1
Déficit budg.(b.e.dons compris)	-1,7	-1,5	-1,3	-4,0	-3,9	-4,1	-4,2	-3,0	-5,2	-4,5	-3,9
Variation des arriérés	-4,8	-4,8	-0,6	0,1	0,3	1,1	-2,9	-0,8	-1,0	-0,3	ND
Financement intérieur net	-1,4	-1,8	-2,6	-1,8	-1,2	-0,4	21,9	26,5	26,0	26,0	26,0
Financement extérieur net	9,7	11,3	5,9	6,3	4,5	3,4	7,5	7,4	4,0	3,7	3,5
Investissement intérieur brut	20,1	21,2	22,2	23,0	22,0	21,9	26,5	26,0	26,0	26,0	26,0
Epargne intérieure brute	5,0	5,0	6,0	6,0	5,0	6,4	6,6	8,8	11,0	13,1	14,1
Solde Balance courante Transf.off.non compris	-16,3	-14,2	-14,6	-14,1	-14,8	-12,9	-18,2	-15,2	-13,1	-11,6	-10,6
Solde Balance courante Transf.off.compris	-4,5	-4,3	-5,6	-1,7	-3,8	-4,0	-4,5	-5,2	-5,9	-4,8	-4,0
Ratios du service de la dette (ex.URSS et Chine non compris)	4,7	4,7	7,5	17,3	19,6	18,8	23,6	14,5	15,3	13,8	13,6
Service dette/recettes budg.	49,0	38,0	39,0	31,1	35,1	26,6	60,7	21,7	22,6	21,5	20,4
Service de la dette/exportations	36,7	36,8	51,0	18,2	20,4	19,0	22,4	17,0	17,9	17,3	ND
PIB à prix courants	602,7	660,0	680,4	672,3	732,2	755,1	1028,7	1229,3	1336,3	1443,9	1546,90

Source : DSPP du Mali 1997-1999

* estimation

** Projection

RÉPUBLIQUE DU MALI

**RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)**

Annexe 8.4 :Principaux indicateurs macroéconomiques de 1988 à 1990(variation annuelle en pourcentage)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PIB à prix constants	-0,2	11,8	0,4	-2,5	7,8	-0,7	2,3	6,0	4,0	4,9	4,5
Déflateur du PIB	2,3	-0,9	2,9	2,1	1,9	2,6	33,2	12,7	4,5	3,0	2,5
Indice des prix à la consommation moyenne annuelle (Bamako)	3,7	-0,2	1,8	1,5	-6,6	-1,7	24,8	12,4	4,5	3,0	2,5
Exportations	-2,6	14,7	7,2	8,7	-10,2	3,2	87,1	26,8	2,9	11,8	10,9
Importations	6,1	3,6	6,2	7,2	1,3	0,8	1,1	79,5	6,8	4,5	5,3
Recettes budgétaires	-8,8	34,8	-0,3	28,4	-8,1	4,0	32,7	27,6	4,1	13,4	11,2
Dépenses totales	-1,1	18,0	-0,4	10,7	-4,7	-3,3	58,0	9,6	4,2	6,4	5,3
Avoirs extérieur (nets)	-40,6	97,4	133,3	-15,4	0,3	2,4	11,5	3,5	5,4	6,1	3,7
Crédits au Gouvernement	-24,2	-18,8	-76,7	-4,6	-1,8	4,8	0,6	-14,0	0,4	1,4	-1,0
Crédits à l'économie	1,7	19,9	0,0	2,1	3,6	3,9	16,4	58,6	11,6	10,0	10,0
Masse monétaire(M2)	8,5	1,0	-4,9	12,5	3,4	8,4	39,1	17,2	13,4	8,8	7,8
Vitesse de circulation(PIB/M2)	4,3	4,7	5,0	4,4	4,7	4,4	4,3	4,4	4,2	4,2	4,2

Source : PEPP du Mali 1994-1996, calculs de la mission

RÉPUBLIQUE DU MALI

**RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES (PRSEP)**

Annexe 8.3 : Principaux indicateurs économiques de 1987 à 1998 (en milliards de FCFA)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PIB à prix constants	569,4	589,1	658,4	661,2	644,9	695,1	690,0	709,1	751,9	782,0	820,3	857,2
Exportations	76,9	74,9	85,9	92,0	104,5	96,5	105,3	185,9	225,8	232,4	259,8	288,1
Importations	144,0	152,8	158,3	168,1	180,2	182,9	182,5	349,9	373,7	390,5	411,2	437,9
solde courant (transferts officiels non compris)	-89,5	-100,3	-94,4	-99,6	-102,8	-123,5	-92,3	-166,8	-193,1	nd	nd	nd
Recettes totales	120,4	119,5	143,0	155,7	165,8	154,8	146,7	236,7	269,7	nd	nd	nd
Recettes budgétaires	61,2	55,8	75,2	75,0	96,3	89,1	104,7	138,9	177,3	184,6	209,3	232,7
dont Recettes fiscales	51,2	50,1	64,3	65,9	82,4	78,1	64,3	103,2	126,2	nd	nd	nd
Dépenses totales	149,5	147,8	174,4	173,7	192,3	183,4	177,3	280,1	306,9	319,8	340,3	358,3
Déficit budg.(b.e.dons exclus)	-60,3	-61,8	-64,8	-57,6	-80,9	-79,8	-70,1	-141,2	-129,6	nd	nd	nd
Déficit budg.(b.e.dons inclus)	-29,1	-27,9	-31,4	-18,0	-26,5	-29,1	-30,6	-43,4	-37,2	nd	nd	nd
Encours de la dette	604,1	880,0	1002,6	829,0	701,8	731,2	774,5	1576,8	1396,7	nd	nd	nd
Service de la dette	28,6	27,5	31,6	29,2	19,0	19,6	20,0	41,7	38,4	41,7	45,0	47,4
Avoirs extérieur (nets)	-43,8	-39,6	-1,0	13,3	98,7	95,9	105,5	182,2	158,5	nd	nd	nd
Crédits au Gouvernement	42,2	30,4	24,7	5,8	1,2	-3,2	4,4	29,8	5,1	4,9	5,0	4,5
Crédits à l'économie	95,6	70,4	84,4	84,4	86,4	92,6	5,3	87,2	133,2	148,7	163,5	179,9
Masse monétaire (M2)	129,6	140,7	142,0	135,0	152,7	157,1	170,4	234,8	282,1	319,9	348,0	375,2

Source : DSP Mali 1997-1999, PEPP du Mali 1994-1996, Rapport d'évaluation du PAS Mali