

La Crise des Finances publiques et la Dénationalisation de l'Etat: le cas du Mali

Bernard Founou-Tchuigoua*

SUMMARY. Mali is rightly considered as one of the African countries faced with a spectacular developmental and fiscal crisis as evidenced by the withdrawal of the state from public investment, as well as the degradation of major services such as education, health and infrastructure. Conventional theory denotes three functions to public finance namely financing of state activities, redistribution of revenue particularly to disadvantaged sectors of society and regulating the economy through mechanisms such as the banking system. Contrary to its universal and egalitarian assumptions, an examination of international public aid in which technical assistance plays a strategic role underscores the hierarchical nature of relations between various states. To the three functions listed above, a fourth and significant function of public finance will have to be added - the reproduction of unequal relations between the center and the periphery. Similarly the function of redistribution varies in the two poles. In the periphery where the system of social security is not developed, there is perverse redistribution. Public finance serves to redistribute resources taken mostly from the poor and middle class to a minority class, the top administration. It is essentially through private accumulation and job-creation for the educated youth that the class in power reproduces itself. In Africa, and Mali is a good case in point, the capacity for self-adjustment of the imbalances of state budget is missing. Hence, attempts at balancing the budget through the reduction of the remuneration of labour in order to increase the potential benefits of investors result in under employment and impoverishment of the masses. At the root of the current fiscal crisis in Mali and some which have a dialectical relationship with it include, population increase, urbanization, the emergence of the private sector, the alarming educational crisis and the debt crisis. The neo-liberal responses to these multifarious crisis has initiated a process of "denationalization of the State".

Le Mali est considéré à juste titre comme un des pays africains où la crise du développement et des finances publiques se manifeste de manière particulièrement spectaculaire avec la quasi disparition de l'Etat du financement de l'investissement, la dégradation des grands services (éducation, santé etc.) qui manquent de matériel et du patrimoine immobilier et routier. Pourtant la crise malienne est peu étudiée. On explique généralement ce paradoxe par la difficulté d'accéder aux informations fiables si elles existent et par la dégradation des moyens de la recherche universitaire; mais à notre sens la raison majeure est de nature théorique et méthodologique. C'est pourquoi, nous allons consacrer la première partie de ce texte à la notion de crise des finances publiques à la périphérie du système capitaliste, en ayant à l'esprit spécialement l'Afrique subsaharienne dont la plupart des Etats font partie du groupe des Pays les Moins Avancés (PAM) de l'ONU. La deuxième sera consacrée à l'esquisse d'une économie politique de la crise des finances publiques maliennes.

* Forum tiers-monde, Dakar, Sénégal.

De la Crise des Finances publiques à la Périphérie du Système capitaliste

L'économiste malien, Ouatara a raison d'écrire "qu'en tant que moyen de politique générale, les Finances publiques sont le champ où s'affrontent les intérêts soit de profession, soit de classe et où s'opèrent les priorités et les choix politiques"¹. Il nous invite ainsi à éviter l'approche exclusivement techniciste des "macro economics", et au contraire à mettre en évidence les intérêts que la crise sert et par là-même à proposer une alternative favorable aux intérêts de la nation formée pour l'essentiel des couches populaires.

La théorie des finances publiques a été introduite dans l'économie politique conventionnelle après la deuxième guerre mondiale grâce au cadre conceptuel développé par Keynes et du fait que les finances publiques avaient pris une ampleur considérable dans tous les pays du monde à mesure de l'élargissement des fonctions de l'Etat. Musgrave a proposé de distinguer trois fonctions de ces finances. Elles doivent:

- (i) financer les activités qui permettent à l'Etat de fonctionner;
- (ii) redistribuer les revenus notamment au profit de couches sociales défavorisées par les "lois" de l'économie capitaliste perse;
- (iii) servir d'instrument de régulation économique au même titre que le système bancaire.

Les mécanismes de multiplicateur et d'accélérateur sont décrits dans le cadre de cette régulation.

La théorie suppose implicitement que toutes les économies sont capitalistes, développées et donc égales dans leurs relations. Or nul n'ignore plus que les économies capitalistes développées forment le pôle dominant d'un système dont l'autre est la périphérie. De ce fait, la théorie des finances publiques doit prendre pour champ l'ensemble du système et se demander si le nombre et la hiérarchie de leurs fonctions sont identiques aux deux pôles et s'il y a ou non une tendance forte à la connexion des finances publiques de la partie la plus faible de la périphérie avec celles des Etats du centre, comme le fait penser le réseau de l'aide publique internationale dans laquelle l'assistance technique joue d'ailleurs un rôle stratégique. S'il en est ainsi, il faudrait ajouter, pour les Finances Publiques des pays dominants, une quatrième fonction qui est d'assurer à côté d'autres mécanismes la reproduction des relations d'inégalité entre le centre et la périphérie. Le crédit en est l'élément essentiel. Lorsqu'il est trop important par rapport à la capacité de remboursement, c'est la crise de la dette. Une des fonctions des finances publiques du centre est ainsi d'endetter le Sud afin de s'assurer des marchés et

1 Amadou Tiegoue Ouatara - *Les Finances publiques du Mali et la Théorie générale des Finances*. Ed. Imprimerie du Mali.

des ressources naturelles à faible coût et, le cas échéant, intervenir dans la vie politique.

Comme les pays africains n'ont pas la maîtrise nationale sur leur économie, ils n'ont pas non plus celle de leurs finances publiques. Le budget ne remplit pas les trois fonctions de Musgrave puisque certains pays n'arrivent même pas à boucler leur budget de fonctionnement sans subvention extérieure - c'est le cas du Mali. Il serait donc illogique d'attribuer une fonction de régulation de l'économie nationale à leurs finances publiques. La fonction de régulation ne peut être exercée que si l'Etat peut déclencher dans certains cas un déficit volontaire pour faire jouer le multiplicateur par exemple, dans sa lutte contre le chômage.

La fonction de redistribution ne joue pas de la même manière. En effet à la périphérie, les finances publiques servent généralement à redistribuer au profit d'une minorité, des ressources prélevées en grande partie sur les pauvres et les couches moyennes, le système de sécurité sociale n'étant pas développé. Deux séries de mécanismes sont en présence dans cette redistribution perverse: l'accumulation privée et la création des emplois.

Dans nos sociétés les finances publiques jouent un autre rôle très important, dans l'accumulation privée réalisée par les hauts fonctionnaires et par des "hommes d'affaires". La haute administration², on le sait, est atteinte par la corruption et notamment par la corruption extérieure. Le produit est accumulé partie à l'extérieur, partie à l'intérieur dans des secteurs à rentabilité immédiate. Le livre de Pierre Pean, *L'argent Noir*, décrit parfaitement le mécanisme³.

Les finances publiques contribuent également à enrichir les bénéficiaires des marchés publics qui vendent en général leurs biens et services au-dessus du prix du "marché libre" alors que symétriquement, l'administration achète aux privés à des prix sur-facturés.

Outre cette fonction d'enrichissement de la haute administration et du commerce et des entreprises de bâtiments et travaux publics, les finances publiques africaines contribuent aussi à offrir des emplois aux jeunes sortis de l'enseignement secondaire et supérieur. Le plus souvent alors l'évaluation économique des projets part de considérations plus politiques qu'économiques. C'est par ce mécanisme que la classe du pouvoir, qui est essentiellement un pouvoir de fonctionnaires, se reproduit.

Ces différences entre fonctions des finances publiques des pays dominants et des pays africains fondent les différences dans les crises financières. En fait, au Centre, il n'y a plus de crise sauf celle de la sécurité sociale là où

2 Coiffé par le Gouvernement.

3 Pierre Pean - *L'argent Noir: la corruption et le sous-développement*. Fayard Paris 1988.

elle est très importante. On a pu alors parler de réformes pour équilibrer le budget de la sécurité sociale. Au centre, l'endettement, même extérieur, de l'Etat n'entraîne pas de crise financière et l'emprunt fait alors partie d'une politique économique globale. C'est pourquoi les rapprochements que l'on fait parfois entre la dette des USA exprimée dans leur propre monnaie d'ailleurs, et celle des pays de la périphérie est sans fondement⁴. Généralement dans le budget de l'administration centrale des pays africains, on distingue le budget de fonctionnement de celui de l'investissement, le premier comprenant deux chapitres, les dépenses en personnel et les dépenses en matériel. Cette distinction a en fait un caractère politique: les dépenses d'investissement peuvent être différées sans mettre en cause immédiatement l'ordre public ni réduire la marge de manoeuvre de l'Etat à l'égard des créanciers, alors que l'exécution du budget de fonctionnement est la condition du maintien de cet ordre. De même, si le matériel n'est pas disponible à temps, la qualité du service rendu en souffre, mais le désordre qui peut en résulter ne se manifeste que sous certaines conditions. Par contre si l'Etat ne peut pas honorer les engagements contractés à l'égard des salariés et des créanciers intérieurs - même étrangers - et extérieurs, c'est sa crédibilité qui est en jeu. Sa marge de manoeuvre de mener dans ce cadre sa politique budgétaire, diminue considérablement. On pourrait tirer de ce développement la conclusion qu'un pays peut éviter la crise aiguë des finances publiques, du moins de l'administration centrale, en veillant à la maîtrise de son budget de fonctionnement, comme s'il y avait un écran entre les différents chapitres du point de vue du créancier. C'est ainsi que l'on a vu des Etats donner des garanties aux emprunts ou emprunter directement sans poser le problème des échéances du service de la dette, alors qu'il est évident qu'en dynamique, le service de la dette des emprunts pour l'investissement doit être assuré par les recettes courantes. La distinction entre différents chapitres du budget relève plus de la gestion que de la politique budgétaire.

A la périphérie, il faut distinguer la crise ou le déficit tendanciel des finances publiques dont le cadre théorique général a été fourni par S. Amin⁵, des crises conjoncturelles, qui sont des crises dans la crise.

Pour nous la crise financière apparaît dès que l'Etat est contraint de bloquer le processus de reproduction élargie d'activités qu'il juge nécessaires à la croissance économique et au progrès social et technique parce qu'il n'arrive ni à augmenter ses recettes ordinaires, ni à emprunter et que le concours de la Banque Centrale pour couvrir les dépenses entraînerait une spirale in-

4 Entendons nous bien, les mécanismes de corruption et d'utilisation du secteur public pour l'accumulation individuelle sont courants dans les pays industriels, mais n'en sont pas une caractéristique de base.

5 S. Amin - *L'Accumulation à l'Echelle Mondiale*, Anthropos 1970.

flationniste. La crise est d'autant plus aiguë qu'il faut assurer un service de la dette auprès des créanciers puissants qui sont en mesure d'imposer la direction que doit prendre l'ajustement. Dans le cas des pays africains les créanciers de cette catégorie sont des Etats et des institutions financières multilatérales du centre, (prêteurs aux conditions de faveur), des sociétés transnationales et des banques dont le FMI (prêteurs aux conditions dures). Dans ceux de la zone du Franc, les crédits accordés par des entreprises financières peuvent être assimilés aux emprunts extérieurs, en raison de la possibilité de transferts sans limites vers la France.

Le problème de la marge de manoeuvre de l'Etat et de la société n'est pas le même dans un projet de développement qui donne la priorité à la construction nationale et donc à la révolution technologique avec plein emploi, que dans celui qui accordé la priorité à la compétitivité. Dans le premier, les principes de l'autonomie nationale de répartition équitable des revenus et des charges fiscales, et de la démocratie sont considérés comme des valeurs à défendre. Une coopération régionale peut en être une condition essentielle. Dans ces cas, la nécessité de maîtriser les finances publiques découle donc d'une analyse globale qui se résume en ceci: l'intérêt des peuples est de construire un monde multipolaire dans lequel les relations entre les pôles sont équilibrés et où la démocratie régit les relations entre chaque Etat et la société civile. Un Etat nationaliste conséquent dans ce sens est celui qui oeuvre dans cette perspective. En Afrique, partie du tiers monde la plus dominée et la plus surexploitée, cette perspective est une exigence. Ici la construction d'une capacité technique et politique de l'auto-ajustement au cours du processus des transformations que nécessite le passage d'une société agraire dépendante à une société industrielle est l'objectif que soutient la maîtrise des finances publiques.

Dans le second type de projet, l'ajustement aux contraintes extérieures de la compétitivité est l'objectif principal que vise la recherche de l'équilibre financier. La capacité de l'auto-ajustement faisant défaut, la recherche de l'équilibre n'est que l'un des moyens de réduire la rémunération du travail pour augmenter les profits potentiels des investisseurs (nationaux ou étrangers) qui visent le marché local ou le marché international. L'équilibre avec sous-emploi et appauvrissement des masses n'est pas alors un sous-produit dans ce projet mais bien l'objectif véritable. Là est le contenu essentiel de politiques d'ajustement dits structurels en cours en Afrique. A l'horizon de ces politiques, nous promet-on, se profilent des "Corées du Sud" africaines⁶, alors que c'est le néo-colonialisme qui se renforce!

L'inscription de l'analyse de la crise financière des Etats africains dans une

6 Le modèle coréen est idéalisé dans toute la littérature du néo-libéralisme.

perspective donnée est capitale. En effet, dans la perspective néo-coloniale, ni l'équilibre, ni la crise des finances publiques ne sont des moments dans le processus de la démocratisation et de la révolution économique et de l'autonomie; c'est pourquoi le soutien du Centre est acquis à tout gouvernement en place qui ne remet pas en cause la logique globale d'insertion dans le système. L'équipe au pouvoir cherche une marge de manoeuvre non pour transformer radicalement les rapports qui bloquent le développement, mais pour se maintenir en place.

Par contre lorsqu'il s'agit du Premier Projet, le Centre qui est un tout complexe formé d'Etats, de sociétés transnationales, d'agences multilatérales dont certains font partie du système des Nations Unies comme la Banque Mondiale, saisit toujours l'occasion d'un déséquilibre conjoncturel pour le déstabiliser. C'est pourquoi la maîtrise du déficit financier dans le cadre global de la maîtrise économique est capitale, car c'est la condition de l'élargissement de la marge de manoeuvre.

Le cas malien aurait pu servir à illustrer les deux alternatives, un gouvernement acceptant l'équilibre comme une condition d'insertion dans le système de la Zone Franc ayant succédé à un autre qui s'y était opposé. En fait l'opposition n'est pas si tranchée, les deux régimes étant des variantes du deuxième projet, sauf au niveau idéologique; ce qui n'est pas peu, mais pas suffisant.

La Crise malienne

Si c'est depuis le début des années 1980 que les finances publiques de certains Etats africains connaissent une phase de crise aiguë, celles du Mali l'ont connue depuis l'indépendance, mais dans deux contextes idéologiques différents.

C'est ce que nous allons rappeler brièvement avant de procéder à la description de la crise financière des années 1980. Ensuite nous mettrons en évidence les facteurs déterminants des dépenses, et ferons une analyse de la fiscalité qui permettra d'aborder le problème de la dette publique.

Stratégies maliennes de la Modernisation et Crises des Finances

L'économie malienne en elle-même est une économie à déficit tendanciel des finances publiques. Dans le livre *Afrique de l'Ouest bloquée*, S. Amin avait appliqué⁷ sa théorie des finances publiques à ce pays. Son analyse se résume ainsi: le Mali centre d'une des régions les plus développées de l'Afrique Occidentale jusqu'au 16ème siècle, avait été périphérisé au second degré par la traite négrière, puis par la colonisation. La traite portait un coup fatal au mode de production tributaire dont le système politique reposait sur

7 Samir Amin - *L'Afrique de l'Ouest Bloquée*, ed' Minit 1971, Paris p. 152-160 et p. 255-264.

la captation du surplus, dans lequel le commerce lointain jouait un rôle de premier plan. Les régions côtières, relativement arriérées puisque incapables de générer un volume de surplus suffisant pour fonder des Etats comparables, allaient "prosperer" avec la traite et être mises en valeur pendant la colonisation. Le Mali, à l'instar du Burkina et du Niger, allait rester jusqu'à l'indépendance une "réserve non exploitée directement, mais bien intégrée au système mondial par l'intermédiaire des colonies françaises de la côte. Le Mali indépendant allait hériter au plan économique d'un "cadeau empoisonné", l'Office du Niger, qui engloutit des milliards sans jamais atteindre, même avec retard, les objectifs fixés, tellement le projet avait été mal conçu"⁸.

Pour les différentes composantes de la direction du Mouvement anti-colonial, le modèle de nation à bâtir à partir du territoire légué par la colonisation et même les étapes étaient connus: c'était celui d'une nation européenne industrialisée. Dans une première étape, il fallait "rattraper les pays côtiers", (Côte d'Ivoire et Sénégal) aussi bien sur le plan du revenu, que des implantations industrielles, de l'urbanisation et de la construction des infrastructures.

Deux problèmes divisaient la couche dirigeante: 1. De l'Etat et des forces dites du marché, qui allait jouer le principal rôle? 2. Comment financer l'industrialisation et l'urbanisation en question? Opter pour l'étatisme, c'était opter pour l'accélération à la manière des pays socialistes d'Europe. Opter pour la soumission aux forces du marché, c'était en fait accepter le néo-colonialisme dans sa forme primaire. Mais les problèmes principaux, du modèle de développement rural et des relations villes-campagnes, n'étaient pas débattus. En fait, consciemment ou non, Dakar ou Abidjan était le futur de Bamako.

Le choix était entre deux variantes d'un développement capitaliste extraverti, qui, dans le cas du Mali, ne pouvait pas aller très loin. L'hypothèse fondamentale, la formation d'un surplus agricole ne pouvait pas être aussi facilement vérifiée que les protagonistes le pensaient.

Dans un premier temps, l'aile gauche, avec Modibo Keita en tête gagna la bataille: l'industrialisation et la modernisation se feraient sous la houlette de l'Etat. Une analyse sommaire amena à la conclusion que premièrement le surplus agricole extrait de la paysannerie pouvait augmenter par l'introduction de méthodes d'organisation "modernes", (comme les coopératives), l'investissement humain, l'émulation patriotique; que deuxièmement le surplus pouvait être capté directement par l'Etat, sans passer par l'intermédiation des commerçants traditionnels ou plutôt historiques. Alors que l'Etat avait l'am-

8 · Samir Amin, *op.cit.*

bition de se servir du système bancaire pour centraliser le surplus, le fonctionnement de la zone Franc auquel tenait tout le secteur privé était bien un obstacle insurmontable. La décision fut donc prise en 1962 d'en sortir.

Le régime fut renversé par un coup d'Etat en 1968. Le nouveau régime allait cependant connaître également les crises de finances publiques sur fond de déclin économique dont il importe de rappeler quelques traits.

Le Déclin économique et social depuis 1970

Le tableau ci-dessous met en évidence l'effondrement de l'économie mesuré par l'évolution du PIB et du PIB par tête. Il est dû essentiellement au déclin très marqué de l'agriculture, principale production du pays. L'économie repose sur l'agriculture et celle-ci sur la pluviométrie et sur le mouvement des prix notamment mondiaux. Sous l'action conjuguée de ces deux facteurs, la moyenne quinquennale de la production des céréales officiellement enregistrée était en général en 1981-85, inférieure à ce qu'elle était en 1961-65. En milliers de tonnes: mil-sorgho 867 et 702; maïs 86 et 77; riz paddy 177 et 140. Pour l'arachide, les chiffres étaient de 136.000 tonnes et 60.000 tonnes. Seule grande exception, le coton dont la production est passée de 18.000 tonnes à 125.000 tonnes. Le Plan de Développement 1987-1991 résume les effets de cette catastrophe agricole sur les revenus et les entreprises.

De 1983 à 1985, le chiffre d'affaires des entreprises privées et mixtes a diminué de 15%; "le revenu par tête dans le secteur primaire a chuté de 10% entre 1982 et 1985 et le pouvoir d'achat des fonctionnaires d'environ 25% entre 1980 et 1986"⁹. En 1986 une bonne récolte des produits alimentaires s'est traduite par l'effondrement des prix au producteur

Les aléas climatiques et les prix n'expliquent évidemment pas tout. L'inefficacité dans l'utilisation des moyens de production a joué aussi un rôle important puisque "entre 1975 et 1985, la production du riz a baissé, bien que pour cette céréale, l'essentiel des superficies soit dans les zones aménagées et encadrées et peu soumises aux aléas climatiques". L'efficacité de l'investissement est allée en déclinant, le rapport du taux de croissance du PIB par rapport à celui de l'investissement ayant évolué de la manière suivante (en %): 1960-1984: 20; 1969-1986: 18; 1976-1986: 12,3; 1980-1986

Le caractère aléatoire de l'épargne est manifeste. Il arrive fréquemment que la consommation globale dépasse la production. En onze ans, de 1976 à 1986, la propension à consommer n'est descendue au-dessous de 90% qu'une seule fois; elle a été sept fois supérieure à 95% et a dépassé la production 4 fois.

9 Op.cit.

Tableau 1 - Taux de croissance annuel moyen du PIB et du PIB/Hab 1980-1984

Pays	Population (en millions 86)	PIB										PIB/Hab.				
		70/80	80/84	80/81	81/82	82/83	83/84	70/80	80/84	80/81	81/82	82/83	83/84			
Mali	7,6	3,8	-0,1	-1,8	5,9	-4,1	-0,1	1,6	-2,9	-4,6	2,9	-6,8	-2,8			
Burkina	8,1	4,0	-1,4	3,5	0,0	-4,8	-3,9	2,0	-3,7	0,9	-2,4	-7,0	-6,1			
Niger	6,6	5,0	-2,0	-5,3	-2,7	7,2	-6,7	2,4	-4,8	-8,0	-5,5	4,2	-9,2			
P.M.A.*	-	3,9	2,4	3,5	2,5	1,8	1,7	1,2	-0,2	0,9	-0,2	-0,8	-0,8			
P.V.D.	-	5,8	1,0	1,3	0,9	-0,5	2,5	3,3	-1,3	-1,2	-1,5	-2,8	0,2			

Source: UNCTAD - The least developed countries 1986 report p. 3.

* Pays les moins avancés.

Tableau 2 - Education: Pourcentage du groupe d'âge pertinent dans les différents ordre d'enseignement

Année	Enseignement primaire			Enseignement secondaire			Enseignement supérieur
	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total 20-24 ans
1960	7		4	2			0
1965	24	32	16	4	5	2	
1975	22		16	3			1
1985	23	29	17	7	10	4	1

Source: Banque Mondiale - *Rapport sur le Développement dans le monde*, 1978, p. 120 et 1988, p. 314.

La crise de la balance des paiements dans ces conditions est inévitable. De 1969 à 1986, les exportations ont augmenté au rythme annuel de 3,6% et les importations de 3,6%. La propension à importer s'est envolée passant de 16% à 27,5%.

L'aide extérieure est aussi en crise depuis 1981 après une phase de grand essor au cours de la décennie 1970. En dollars courants, son montant qui était passé de 86 millions à 224 millions de 1976 à 1980, n'était que de 168 millions en 1983. La valeur réelle surtout par habitant n'a pas augmenté depuis lors.

Les conséquences sociales en sont dramatiques; il suffit de rappeler qu'en moyenne la quantité de calories consommées par jour, déjà très insuffisante, diminue: 1.860 calories en 1965, 1.810 en 1985¹⁰

Sur une population active de 2,2 millions environ, l'emploi salarié est estimé à 150.000 personnes dont 48.000 fonctionnaires. La structuration du secteur public a déjà entraîné la diminution de 25% d'emplois. Il n'existe pas de statistiques sur le taux de chômage. On sait cependant que l'office nationale de la main-d'oeuvre a enregistré entre 1976 et 1986 82.000 demandes d'emploi et n'a pu satisfaire que 20.780. En 1986, 1.000 diplômés sur 5.800 ont trouvé un emploi¹¹.

A la Recherche d'une Politique des Finances publiques

Alors qu'un siècle après la colonisation, la productivité du travailleur et le rendement de la terre baissaient dans la vallée du Niger au lieu d'augmenter, "la modernisation de l'Etat" et l'impératif de l'industrialisation entraînent la mise en place d'une bureaucratie politique et d'une bureaucratie économique par la création du secteur économique d'Etat. La jeunesse fut mobilisée dans un effort enthousiaste de scolarisation. L'agriculture n'étant pas à même de financer les dépenses, il fallut recourir à l'inflation et à l'aide

10 Banque Mondiale - *Rapport sur le Développement dans le Monde* 1988, p. 312.

11 *Plan de Développement* 1987-1991, p. 13.

extérieure; mais la pénurie et avec elle le marché parallèle se développèrent avec la complicité des intérêts lésés: l'Etat français à cause de la position stratégique du pays; les commerçants qui auraient voulu partager avec l'Etat la place occupée par le négoce coloniale; les petites féodalités rurales bousculées par les structures modernes; les propriétaires de comptoirs coloniaux nationalisés; les classes dirigeantes de pays "avancés" de la côte, qui craignaient la "contagion socialiste". La gauche de l'Union soudanaise RDA au pouvoir ne pouvait compter que sur l'aide de l'URSS et de la Chine (bien faible à l'époque), de l'Egypte de Nasser et du Ghana de Krumah. L'Algérie de Boumedienne voisine et sympatisante n'existait pas encore comme force économique et diplomatique.

Le régime de Modibo Keita n'était armé ni techniquement, ni politiquement pour maîtriser les finances publiques dans ces conditions.

Les dirigeants de la Première République (1960-1967) crurent possible de recourir au mécanisme inflationniste. C'est pourquoi le Mali sortit de la zone Franc en 1962 et tenta de mettre en place un système bancaire autonome pour financer son premier plan de développement quinquennal, très ambitieux puisqu'il prévoyait un taux de croissance moyen de 8,5% l'an. L'inflation permit de financer un Programme d'investissement tout aussi ambitieux: la formation de capital augmenta effectivement au taux annuel de 13% l'an entre 1959 et 1965 mais l'efficacité en fut très réduite: le P.I.B. stagna (1,8% par an) et le PIB par habitant régressa.

Au plan politique, le recours à l'autoritarisme à l'égard des paysans et le divorce politique entre les deux composantes du mouvement national, les fonctionnaires et les commerçants "traditionnels", avaient rétréci la base du pouvoir¹². Le régime n'était donc pas capable d'auto-ajustement en ce sens qu'il ne pouvait pas maîtriser l'inflation. C'est pourquoi la coalition des forces hostiles au nationalisme imposa facilement un ajustement de type néo-colonial, consistant principalement à stabiliser les dépenses publiques en faisant dépendre les investissements presque exclusivement des prêts et dons extérieurs. La pièce maîtresse fut la ré-intégration par le Mali à la zone franc en 1967 dont deux règles essentielles sont que la Banque Centrale ne peut pas refinancer les crédits d'investissement et qu'elle n'apporte son concours à l'Etat que jusqu'à l'équivalent de 20% des recettes courantes réelles de l'année précédente. Le franc malien fut dévalué de 50%.

L'ajustement politique parut être un préalable à l'ajustement financier; le premier fut facilement réalisé par le coup d'Etat militaire de 1969, mais le second ne l'est toujours pas, et le déclin économique continue.

4. Un certain nombre de crises partielles sont à l'origine de la crise des

12 Cl. Meillassoux - *Analyse de Classe du Processus de Bureaucratisation du Mali*. Ronéo 1972. IDEP, Dakar.

finances publiques ou bien entretiennent avec elle des relations dialectiques. Nous allons prendre les plus significatives.

(a) La Croissance démographique et l'Urbanisation

En 1960, le Mali avait une population de 3,8 millions d'habitants. En 1988, elle est de 8 millions et a augmenté à raison de 2,6% par an depuis 1980; contre 2,1% entre 1965 et 1980. En 1960, c'était un pays agricole non urbanisé avec seulement 7% de la population dans les agglomérations de 5.000 habitants ou plus. En 1980, ce taux était de 20%. L'urbanisation crée des besoins dont la satisfaction exige plus de moyens qu'en milieu rural. Plus précisément la minorité riche est concentrée dans la capitale. Son accès à l'affectation des ressources publiques lui permet d'imposer l'aménagement de quartiers dont les banlieues riches des pays développés sont les modèles, ainsi que des normes d'équipements collectifs sans tenir compte des difficultés financières, alors que pour l'essentiel elle échappe à l'impôt. Des recherches devraient être entreprises à ce sujet. Il est néanmoins très net qu'au Mali, comme dans les autres pays de la région, la partie proprement urbanisée des villes est très réduite, et est très dépendante des transferts de ressources pour son entretien. Le reste n'est qu'un "gros village", mais un gros village qui doit consommer des produits de base importés en raison des distorsions dans la répartition des revenus et l'archaïsme agricole.

Cette dépendance ne se justifie pas. En fait elle est entretenue par la politique de "l'aide" et pas seulement l'aide alimentaire. La suppression de celle-ci réduirait la base politique de la classe dirigeante, mais c'est un leurre de penser que la "vérité" des prix sera le moteur de l'expansion de la céréalisation, en dehors d'un projet cohérent de construction nationale.

(b) En apparence l'observation courante selon laquelle l'**agriculture africaine** ne bénéficie pas de **subventions nettes**, doit être nuancée dans le cas du Mali, où trois cas doivent être distingués: l'agriculture capitaliste mécanisée de la région de Bamako, qui fournit des produits de luxe: légumes et fruits. Elle est en fait exempte d'impôt et bénéficie d'exonérations de toutes sortes. De plus l'Etat y développe les infrastructures. Le système bancaire a accordé des prêts pour sa mise en valeur. L'office du Niger constitue le deuxième secteur. Ce cadeau empoisonné de la colonisation a englouti des milliards pour des résultats très médiocres. C'est un cas de subvention nette, mais sans amélioration sensible du revenu des producteurs, tellement le rapport capital/produit est élevé. Le troisième cas est celui du périmètre cotonnier mis en place depuis une douzaine d'années, comme culture sous pluie à faible coefficient de capital et susceptible de se développer sans subventions. La Banque Mondiale a écrit un rapport extrêmement élogieux sur ce pro-

jet¹³. Il faut dire qu'il est antérieur à la dégradation du prix du coton sur le marché mondial. En fait, c'était un projet idéal pour illustrer le bien-fondé de la politique d'ajustement structurel qui consiste à diminuer les déficits intérieurs et extérieurs par la réduction des importations et des subventions et l'augmentation des exportations, mais depuis la publication du rapport, les cours du coton sur le marché mondial se sont effondrés!

Dans la problématique du renforcement de l'Etat et de la Nation qui est la nôtre, nous distinguons d'un côté le problème technique (développer des cultures sous pluies parallèlement à la recherche de formules d'irrigations adaptées), et de l'autre celui le plus important du choix en faveur de la construction nationale qui implique le développement du marché intérieur. Dans cette optique la subvention nette à la céréaliculture serait une nécessité comme dans tous les pays qui ont réussi leur révolution agricole. Mais les cultures "tropicales" d'exportation n'en bénéficieraient pas nécessairement

(c) la Crise de l'Education et les Finances publiques

La crise de la scolarisation est l'une des plus dramatiques d'Afrique; en 1985, le taux de scolarisation était de 23% contre 24 en 1965. Les déperditions scolaires se multiplient. Les diplômés de l'enseignement supérieur qui bénéficiaient au départ de salaires "internationaux", sont condamnés d'abord à exercer un travail à productivité marginale nulle (voire négative) dans la fonction publique et ensuite au chômage avant le glissement dans le secteur "informel". La crise financière frappe de plein fouet le budget de l'éducation nationale (cf. Tableau 3).

Résultats très éloignés de ceux auxquels s'attendaient les Mouvements de libération et même les Etats conservateurs qui prenaient l'engagement à Addis Abeba en 1963, d'assurer la scolarisation à 100% en moins d'une décennie et d'éliminer rapidement l'analphabétisme! C'est que les dépenses pour l'éducation étaient comptabilisées en investissements - qu'il s'agisse des dépenses pour les bâtiments ou plus subjectivement des dépenses de fonctionnement. Les Etats ne considéraient-ils pas qu'ils contribueraient à préparer l'avenir d'autant mieux qu'ils consacraient une part élevée du budget à l'éducation?

Le constat est aujourd'hui accablant: le système éducatif d'ajustement que l'Afrique a adopté est facteur important de crise financière et non l'instrument privilégié dans la lutte pour la maîtrise de ces finances. La compréhension de cette évolution passe par un détour théorique.

13 World Bank - Project completion Report. *Mali Sud Agricultural Development Project*. June 1988. Africa Regional Office.

Tableau 3 - Dépenses de l'administration centrale

	1971	1975	1981	1982	1986
A - Pourcentage des dépenses totales			100	100	100
- Défense	16	11.1	08.4	08.1	
- Education	13	20.6	15.7	09.0	09.0
- Santé	04.80	01.3	03.1	02.8	01.7
- Logement et équipement collectif sécurité sociale et aide sociale			03.0	05.0	06.2
- Services économiques	12.39	11.2	11.4	08.1	07.7
- Divers (dont investissement)	66.20	66.9	55.6	65.3	67.3
B - Dépenses totales (% PNB)			25.9	33.7	34.0
C - Déficit global (% PNB)			- 05.6	- 09.3	- 09.6

Source: Drissa Lamine Diallo: *les Causes et les Conséquences de l'Accroissement des Dépenses publiques au Mali depuis l'Indépendance*. Messons ENA juin 1986 p.46.

Les systèmes éducatifs africains font partis depuis la colonisation d'un système global où le centre est à la fois le lieu de la production des techniques, et celui des normes culturelles et éducatives. Les finalités en sont le maintien de l'autonomie et de la cohérence nationale dans l'interdépendance, mais aussi de la domination et de l'exploitation (de la périphérie). Elles déterminent en dernier ressort les contenus et les coûts sociaux des divers degrés de l'éducation et de la formation qui se propagent dans le système global, entraînant la structuration au centre pour les uns et l'ajustement désordonné à la périphérie. Les différences des salaires entre les pays développés ne sont pas des contraintes à ce niveau, puisqu'il n'y a pas un marché international du travail. Elles le sont entre chaque grande zone du Centre et sa périphérie, la similitude des structures de formation entraînant la "fuite des capitaux". Parallèlement "l'assistance technique", très coûteuse et susceptible de renforcer la dépendance, permet de pallier les incohérences du système.

En raison du caractère autocentré des sociétés centrales

- (a) le système éducatif s'auto-ajuste par le moyen de l'Etat, pour fournir les qualifications toujours plus performantes au plan de la productivité et de l'inventivité de nouveaux outils et de nouvelles méthodes d'organisations;
- (b) les différences de revenus et de statut liées à l'éducation reflètent les différences de productivité et d'inventivité, d'aptitude au commandement etc. qui reflètent à leur tour les différences dans la durée (et les difficultés) des études.

Le système forme des spécialités pour les trois grands secteurs de la production: le primaire, le secondaire et le tertiaire, le secondaire étant le cœur du système économique. Une des fonctions essentielles des spécialistes de ce secteur est de concevoir et de produire des outils qui sont nécessaires au changement des techniques et à l'augmentation de la productivité du travail. Il n'y a pas d'économie centrale si ce secteur n'est pas très actif.

Le système central qui s'auto-ajuste pour assurer les fonctions que nous avons énumérées, ne connaît pas de crise de financement du système éducatif qui ne soit pas économiquement soluble. Souvent le problème se résume aux luttes entre les progressistes qui veulent un financement public élevé et les conservateurs qui insistent sur les "responsabilités individuelles". D'un côté comme de l'autre, le principe de l'utilisation du système éducatif pour assurer la mobilité sociale et obtenir qu'il s'ajuste quand c'est nécessaire, est accepté. La raison fondamentale est que l'emploi dans le secteur public n'est qu'une possibilité entre autres.

En Afrique les relations entre les finances publiques et l'éducation se posent différemment. Comme les Etats n'ont pas adopté le principe de la maîtrise budgétaire, qui accompagne l'option pour la construction nationale autonome, ils n'ont pas pu mettre sur pied un système éducatif à la fois efficace et peu coûteux; l'efficacité se mesurant à la capacité du système de fournir des compétences (cadres capables de maîtriser les changements au niveau macro-social, ouvriers qualifiés, chefs d'entreprises agricoles et industriels, concepteurs des changements techniques etc.) nécessaires à la révolution économique et à la généralisation de l'éducation de base pour toute la population en une dizaine d'années. Un système peu coûteux refuserait la soumission aux normes de salaires élaborées au centre.

Or l'Afrique a bâti un système éducatif inefficace et trop coûteux pour les finances publiques car l'Etat doit importer le matériel et les techniques de l'éducation, employer seul les diplômés et payer à ceux qui sortent de l'enseignement supérieur des salaires relativement élevés, même s'ils sont inefficaces du point de vue du développement. Ces salaires permettent le modèle de consommation du centre; le système éducatif fonctionne donc comme une courroie de la reproduction de la dépendance et de l'arriération économique. La relation salaire-formation favorise les classes et les individus et non la construction nationale.

En raison de la différence très grande entre les salaires des fonctionnaires maliens et ceux de leurs collègues sénégalais ou ivoiriens par exemple, on pourrait penser que ce schéma ne s'applique pas au Mali. En fait, les différenciations internes des salaires entre diplômés et non diplômés sont du même ordre. Comme l'économie malienne est déclinante, la crise est apparue plus tôt.

La Banque Mondiale recommande de ne budgétiser que l'enseignement de base et de copier le système américain pour l'enseignement supérieur et te-

chnique, c'est-à-dire de faire payer celui-ci par les parents ou par le recours au système du crédit-formation. En attendant, deux séries de mesures ont été prises: on a arrêté pratiquement le recrutement des étudiants en fin d'études, par le système généralisé de concours avec des recrutements à caractère plutôt symbolique; et on a réduit la part du budget consacré à la formation (cf. Tableau 4).

En raison de la disparition quasi totale des dépenses, même l'enseignement manque des matériels¹⁴.

La solution néo-libérale n'en est pas une. L'économie pour ne pas dire la société est trop extravertie pour qu'une réforme qui se contente pour l'essentiel de réduire les dépenses publiques donne les résultats escomptés. Le problème des finalités doit être débattu. Si le principe de la construction nationale qui implique la multiplication rapide des emplois productifs et l'abandon du concept de salaire international est adopté, trois principes pourraient guider les réflexions et les recherches:

- (1) fixer clairement les grandes lignes des changements techniques à opérer par étapes pour arriver au stade de la mise en place d'une industrie des biens outils nationaux, dominés sans doute dans une première phase par des petites machines agricoles et non agricoles;
- (2) pouvoir se passer assez rapidement de l'assistance technique étrangère;
- (3) créer un système peu coûteux, mais efficace.

Tant que la deuxième condition n'est pas réalisée, le système est toujours en crise; or, actuellement au Mali, comme ailleurs en Afrique surtout francophone, le système éducatif n'a pas formé des compétences suffisantes pour remettre en question ce système. C'est sans doute pourquoi le gouvernement croit résoudre la crise de financement en laissant les sources arabes développer un enseignement parallèle en arabe. De plus, ce sont les institutions internationales et nationales du centre qui, derrière la Banque Mondiale (et non l'UNESCO!) sont entrain de préparer les rapports sur les réformes du système éducatif. Là aussi, la "dénationalisation de l'Etat" est à l'oeuvre.

(d) *Le secteur privé* qui se veut nationaliste, revendique aussi l'approvisionnement de l'administration en matériels et services locaux: il est en relations étroites avec le "secteur informel". Les relations de parenté et de clientélisme politique jouent évidemment ici des rôles importants pour inciter l'Etat à dépenser. En somme l'activité du secteur informel dépend en grande partie du déficit du secteur public.

14 A la Bibliothèque de l'Ecole Nationale d'Administration, un des établissements les mieux dotés de Bamako, les étudiants n'ont à leur disposition que de vieux manuels français et les mémoires de fin d'études des promotions antérieures.

Tableau 4 - Dette publique ou garantie par l'Etat. Encours de la dette extérieure à long terme contractée ou garantie par le secteur public (millions de dollars)

Années	Taux nominal de croissance annuelle (%)												
	70	73	75	78	80	81	82	83	84	70/75	75/80	80/84	70/84
Mali	238	282	332	509	667	729	805	906	960	7,5	14,8	9,9	11,4
Mauritanie	27	106	188	593	731	848	1029	1176	1171	51,8	27,3	13,5	31,5
Niger	32	64	112	197	399	605	603	633	678	28,8	29,3	11,7	26,3
Burkina Faso	21	31	63	186	301	313	344	393	407	26,0	38,5	8,7	28,5
Sénégal	100	179	304	640	926	989	1236	1498	1555	25,4	27,4	15,6	23,3
Tchad	32	39	67	194	202	156	123	115	109	16,0	26,9	- 14,2	13,2

Sources: Banque Mondiale - *les Besoins financiers de l'ajustement dans la Croissance en Afrique subsaharienne* 1986-1990 p. 66.

Mais l'entreprise privée étrangère, du secteur des bâtiments et travaux publics notamment, joue un rôle plus important dans la mesure où une grande partie des dépenses dans ces secteurs, appelées prestigieusement "investissement", est financée de l'extérieur. La filiale locale de la grande entreprise française le plus souvent, doit convaincre l'administration de lancer de grands travaux. L'incitation est d'autant plus efficace qu'une solidarité fonctionnaire entre l'Etat français, fournisseur du crédit à l'Etat malien, les industriels exportateurs et les intérêts proprement néo-coloniaux des bâtiments et travaux publics, le commerce et la banque.

Evidemment, ces sollicitations n'aboutissent que si l'Etat malien exprime de son côté, même si c'est à posteriori, les demandes d'investissement, dont une partie est parfaitement justifiée du point de vue de la construction nationale, au plan de la communication comme de la production. Ainsi l'endettement pour la construction de certaines installations hydro-électriques est justifié et la construction du barrage de Manantali était sans doute nécessaire. Mais ce qui est en cause, c'est la cohérence du projet de développement d'un côté et la capacité de la société de le réaliser sous l'impulsion principale de l'Etat de l'autre.

Le secteur privé national et étranger contribuent à la formation du déficit. Nous n'envisageons ici que l'influence sur les dépenses. Il incite l'Etat par des moyens multiples, y compris par la corruption, à acheter, emprunter, construire.

Au Mali, l'Etat est l'acheteur le plus important du matériel importé ou fabriqué sur place (ce qui est rare). Evidemment l'armée et la police forment des débouchés que les fabricants d'armements ne peuvent pas ignorer. Or nous savons que dans l'administration, la tendance en cas de crise financière est de réduire les dépenses du matériel au profit des dépenses en personnel, à l'exception peut être des ministères stratégiques comme ceux de la défense, de la sécurité et des finances. Une idée en est donnée par le tableau 3, d'où se dégage que la diminution des dépenses qu'impose l'ajustement affecte davantage le secteur social (éducation et santé) que l'armée. L'armée est-elle utile?

Dans l'optique d'une construction de l'Afrique de l'Ouest autonome, il faudrait que dès à présent, les patriotes de cette région, à commencer par ceux du Mali, engagent la lutte pour une neutralité de la région, donc pour le démantèlement des bases militaires étrangères, et pour la signature et le respect de traités de non agression, afin que les ressources déjà médiocres ne soient pas consacrées à l'armement, mais à la réduction des liens de dépendance.

(e) Crise de la dette.

C'est cette coïncidence entre les intérêts du groupe dirigeant et ceux du complexe du centre qui est à l'origine du processus de l'endettement précoce du pays. Deux caractéristiques fondamentales de l'endettement malien se dé-

gagent des tableaux 4 et 5. Premièrement, il était précoce puisque déjà en 1970, l'encours de la dette était supérieur à celui de la Mauritanie, du Burkina, du Niger et du Sénégal réunis. Au cours de la décennie 1970 considérée généralement comme celle de l'endettement, la dette malienne a augmenté moins rapidement que celle du Sénégal par exemple. De 1970 à 1984, elle a quadruplé, tandis que celle du Sénégal a augmenté de plus de 15 fois. Deuxièmement la ventilation par sources (tableau 5) fait apparaître la place limitée de l'Occident et du Japon: 24% en 1970 et 46% en 1984 (sans la dette FMI). C'est la conséquence des relations établies avec les pays de l'Est dès les années 1960.

Du point de vue de l'analyse de la crise financière de l'Etat et de l'approfondissement de sa compradorisation, c'est l'évolution du service de la dette qui doit retenir d'abord l'attention. De 0,8% du PNB en 1970, il était passé à 1,2% en 1980; et à 2,1% en 1986, soit environ 6% des dépenses de l'administration centrale et 14,2% des exportations. Ces taux sont parmi les plus modestes du monde, mais n'oublions pas que l'économie est en déclin; en sorte que le pays doit demander des rééchelonnements et des annulations.

L'effet le plus important de cette endettement est la "dénationalisation de l'Etat", dans la mesure où, ouvertement le système bancaire international avec la Banque Mondiale et le FMI, en tête, partage le pouvoir de détermination de la politique économique avec l'Etat malien. Il nous suffit de citer à cet effet trois faits d'importance: l'adhésion à l'UMOA.

Crise fiscale

Dans les régimes autoritaires africains, les producteurs ne constituent pas une force politique, l'équité fiscale n'existe donc pas. Le Mali n'échappe pas à la règle.

La structure des recettes ordinaires de l'administration centrale met en évidence la prédominance des impôts indirects, phénomène classique dans la fiscalité africaine pour ne pas dire périphérique. En effet, même si le voeu du gouvernement qui voulait diminuer la part relative de ces impôts et augmenter celle des recettes non fiscales, assises sur les bénéfices des entreprises publiques notamment, avait été réalisé, les impôts sur la consommation auraient continué à procurer plus de la moitié des recettes ordinaires. Or, comme nous le verrons plus loin, le secteur public était déjà globalement déficitaire au début de la décennie 1980.

Pourtant d'après le code fiscal, les **impôts directs** sont nombreux et comportent des taux élevés. Ainsi, le taux d'imposition est de 10% sur les bénéfices réalisés par les exploitations agricoles, de 5% sur les revenus provenant d'immeubles d'habitation occupés par leurs propriétaires et enfin de 30% sur les revenus des autres immeubles. Le taux de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) est de 30% pour les sociétés en nom collectif, les sociétés anonymes, les particuliers et membres de sociétés de caution mutuelle de commerçants reconnus par les administrations.

Tableau 5 - Dette extérieure à long terme contractée ou garantie par l'Etat à la fin de 1984, selon les sources (\$ millions)

	Dette Totale y compris achat FMI	Sources publiques						Multilatérale			Sources privées			Total FMI
		Bilatérale		Autres		Total	BIRD	AID	Autres	Total	Cr. four.	Inst.	F.	
		CAD	OPEP											
Mali	1095	47	145	387	579	0	191	160	351	19	11	960	64	
Mauritanie	1327	68	569	82	720	57	56	215	328	62	61	1171	30	
Niger*	947	194	72	16	282	0	119	121	240	12	144	678	44	
Burkina	437	80	17	14	110	0	124	136	260	7	30	407		
Sénégal*	2026	439	280	121	860	91	199	208	498	10	187	1555	201	
Tchad	115	3	7	4	13	0	57	34	72	14	10	109	4	

Source: Banque Mondiale - *Les Besoins financiers de l'Ajustement dans la Croissance en Afrique subsaharienne 1986-1990*, p. 67.

* Dette extérieure prévue à long terme garantie par l'Etat: Niger 162; Sénégal 10.

Malgré ces taux progressifs, l'essentiel de l'impôt direct est payé par le petit salarié (celui qui vit seulement eson salaire) et le petit paysan. C'est en effet le salarié qui supporte une grande partie de l'impôt général sur le revenu, le taux étant fixé généralement à 17% du salaire de base des agents de la fonction publique. Quant au paysan, il est astreint à la "taxe de développement" et au "minimum fiscal", nouveau nom de l'impôt de capitation de la période coloniale, puisque comme lui, il frappe toutes les ressources physiques âgées de 15 à 60 ans à l'exception des assujetés à d'autres impôts directs, des militaires et des étudiants et élèves. Au total, en 1975, moins du cinquième des recettes ordinaires était couvert par des impôts directs (cf. tableau 6).

Tableau 6 - Structure des recettes ordinaires de l'administration centrale

	1975	1981	1982	1986
A/ Recettes fiscales (% des recettes ordinaires)				
- Impôts sur le revenu, les bénéfiques et plus value	21	18,8	15,4	9,2
- Côtisations sécurité sociale	3,8	4,3	3,6	
- Taxes intérieures sur biens et services	57,5	39,7	38,9	31,2
- Taxes sur les échanges internationaux	20,7	18,7	21,7	
- Autres taxes	17,7	13,2	14,5	19,6
B/ Recettes non fiscales (% recettes ordinaires totales)		7,6	8,2	14,7
C/ Recettes ordinaires totales (% PNB)		14,4	15,5	16,3
Total	100%	100%	100%	100%

Source: Banque Mondiale - *Développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara*, p. 101; *les besoins financiers de l'ajustement dans la croissance en Afrique subsaharienne 1986-1990* p. 112; *le rapport sur le développement dans le Monde 1988* p. 302

Comme il fallait s'y attendre, la structure des **impôts indirects** est dominée par les recettes douanières (60 et 80% respectivement selon que l'on inclut ou non les comptes hors budget).

Les recettes extraordinaires provenant pour l'essentiel d'emprunts surtout extérieurs, ou intérieurs (auprès de filiales de banques étrangères), avaient couvert plus du quart des recettes totales.

Les impôts indirects constituent, nous l'avons vu, plus de 50% des ressources ordinaires de l'administration centrale. Les taxes intérieures sur les transactions, les biens et services sont dominés par la taxe sur l'essence, qui fournit 50% de l'ensemble. Il s'agit là d'un impôt qui devrait frapper surtout les propriétaires des véhicules particuliers considérés comme consommateurs d'un bien de luxe. Mais il faut prendre en considération, d'une part que c'est l'administration qui paie la plus grande partie des factures d'essence automobile et d'autre part que le système de transport urbain public est inexi-

stant, ce qui permet aux transporteurs de répercuter la taxe sur les usagers.

Depuis le début des programmes de stabilisation des dépenses publiques c'est-à-dire en fait l'élimination du déficit budgétaire, la part des "impôts sur le revenu et les plus-value" dans les recettes ont diminué de 50%, passant de 19% en 1981 à 9% en 1986.

Trois observations s'imposent. La première est qu'au Mali, encore peut-être plus qu'ailleurs dans le capitalisme périphérique, le poids de l'impôt n'est pas supporté par les riches, mais par les pauvres et les "classes moyennes". La deuxième est que cette absence d'équité ne s'explique pas principalement par des raisons techniques, la procédure étant plus simple pour les impôts indirects que pour les impôts directs; mais par la structure du pouvoir, qui ne permet pas aux petits contribuables de s'exprimer ouvertement sur les évasions fiscales évidentes. La troisième est que pour avoir un système fiscal équitable, un projet de construction nationale est nécessaire.

Les données fiscales du Mali peuvent être bouleversées par la découverte et la mise en exploitation de ressources minières et/ou pétrolières, en raison des royalties qui peuvent en provenir; Ce ne serait pas sans danger pour l'agriculture comme l'ont montré tant d'exemples dans le domaine pétrolier. S'il s'agit de l'or, les risques de fuites du circuit officiel et d'évasion fiscale sont énormes. C'est la leçon que l'on peut tirer d'une étude du PMA qui montre qu'en 1985, les exportations d'or du Mali avaient atteint environ 22 milliards de francs CFA, soit autant que l'élevage, deuxième production d'exportation officielle après le coton¹⁵, sans que les retombées fiscales soutiennent la comparaison.

Conclusion

Considérant que la révolution économique et technologique est une nécessité incontournable pour les peuples africains, et que sans Etat fort parce que populaire et démocratique, elle n'est pas possible, nous avons choisi d'examiner l'impact de la crise sur l'évolution de la marge dont dispose l'Etat du Mali, Etat autoritaire et faible ou plutôt affaibli. L'objectif majeur était de contribuer dans ce cadre à montrer l'intérêt de l'intégration de l'analyse économique et politique des finances publiques dans la théorie de l'Etat africain. Une question essentielle nous a préoccupée: "la dénationalisation de l'Etat africain" ou l'aggravation de la réduction de sa marge de manoeuvre est-elle entrée dans une nouvelle phase avec la crise?

Dans un premier temps, une relecture critique des théories des finances publiques a permis de faire des propositions théoriques et méthodologiques nouvelles (système mondial des finances publiques¹⁶); dans un second temps

15 Ministère du Plan PNUD-MLI/82/002 - "Assistance à la Planification" - "Perspectives de l'Economie malienne 1985-1986.

16 Dans le cadre de la théorie de la dépendance et de la construction nationale.

la crise financière de l'Etat a été mise en relation avec la stratégie de la modernisation, le déclin économique et les formes particulières de crise (celles de l'urbanisation, de l'éducation du secteur privé de la dette et de la fiscalité). Nous avons établi que la "dénationalisation de l'Etat" prend une forme nouvelle. En effet, à présent, les Etats du centre et les institutions financières dominées par eux, ne se contentent plus de partager avec l'Etat local le pouvoir, mais aussi le droit de déterminer ouvertement la politique budgétaire.

Cette analyse politique s'impose au moment où précisément une réforme des finances publiques est en cours avec une assistance technique extérieure massive. La priorité est accordée à la dimension technique: disposer d'un budget qui fournit des informations complètes et cohérentes sur l'ensemble des dépenses et des recettes. Cette approche technocratique voile pour l'instant la dimension politique et même stratégique des problèmes.