

ETAT L
ANALYSE DE VIABILITE DE LA DETTE

**MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES**

**REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple-Un But-Une Foi**

**DIRECTION GENERALE
DE LA DETTE PUBLIQUE**

**COMITE NATIONAL DE
LA DETTE PUBLIQUE**



**STRATEGIE D'ENDETTEMENT PUBLIC DU MALI
POUR L'ANNEE 2017**

Septembre 2016

SIGLES ET ACRONYMES

AID	Association Internationale pour le Développement
ATM	Durée Moyenne de Maturité
ATR	Durée Moyenne de Révision de Taux d'Intérêts
BADEA	Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
BID	Banque Islamique de Développement
BM	Banque Mondiale
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CVD	Cadre de Viabilité de la Dette
DGB	Direction Générale du Budget
DGDP	Direction Générale de la Dette Publique
DNTCP	Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DTS/XDR	Droits de Tirages Spéciaux
EUR	Euro
FAD	Fonds Africain de Développement
FCFA	Franc de la Communauté Financière d'Afrique
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FSD	Fonds Saoudien pour le Développement
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IBW	Institutions de Breton Woods
INSTAT	Institut National de la Statistique
PIB	Produit Intérieur Brut
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTI	Programme Triennal d'Investissement
UNTM	Union Nationale des Travailleurs du Mali
USD	Dollar des Etats Unis d'Amérique
VA	Valeur Actualisée
XOF	Francs CFA

INTRODUCTION

Au cours de ces dernières années, le Mali, conformément à sa politique d'endettement, a jugé nécessaire et utile de se doter d'une stratégie annuelle d'endettement.

Cette stratégie annuelle est élaborée pour être annexée à la Loi de Finances de chaque exercice budgétaire.

L'élaboration de la stratégie d'endettement pour l'année 2017 intervient dans un contexte caractérisé par les effets d'une sortie de crise multiforme sans précédent que le pays a connue au cours de l'année 2012.

Pour juguler cette crise, le Mali a signé le 15 mai 2015 l'Accord pour la Paix et la Réconciliation nationale qui a été parachevé le 20 juin 2015. La mise œuvre de cet Accord nécessite d'importants efforts de l'Etat en termes de mobilisation de ressources financières sur le plan national et international pour honorer ses engagements issus dudit Accord.

C'est pourquoi, la gestion budgétaire de 2016 est marquée, au plan national, par des efforts liés à la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation nationale issu du processus d'Alger et des effets de la mise en place et de l'adoption d'un nouveau document de référence intitulé « **Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable (CREDD) 2016-2018** » en lieu et place du **Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR) 2012-2017**). Ce nouveau cadre référentiel a permis de mettre en cohérence l'ensemble des politiques et stratégies du pays.

Dans un souci de rétablissement de la sécurité sur toute l'étendue du territoire national et d'assurer l'autosuffisance alimentaire, la gestion budgétaire de 2016 est également marquée par la mise en œuvre de la Loi d'Orientation et de Programmation Militaire (LOPM) et la promotion de la politique agricole à travers l'affectation de 15% des ressources budgétaires au secteur de l'agriculture.

Au regard de l'importance de la croissance et de l'urgence de ces besoins de financements et d'investissements durables, la mobilisation des ressources constitue un défi énorme pour le pays.. C'est ainsi que la nécessité de définir une stratégie annuelle d'endettement demeure un impératif. Elle est partie intégrante des fonctions principales de gestion de la dette et vise à assurer le financement des besoins de développement national tout en ayant pour préoccupation la viabilité de la dette et la soutenabilité des finances publiques.

Le présent document, élaboré dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'endettement, répond donc au souci de disposer, notamment pour le Comité National de la Dette Publique, d'un référentiel pour la supervision des actes d'endettement et pour une gestion rationnelle de la dette publique. Il s'articule autour des deux (02) principaux points ci-après :

- analyse du portefeuille de la dette publique au 31 décembre 2016 ;
- stratégie d'endettement public pour l'année 2017.

A. ANALYSE DU PORTEFEUILLE DE LA DETTE PUBLIQUE AU 31 DÉCEMBRE 2016

Pour l'analyse du portefeuille de la dette publique du Mali, les indicateurs de suivi ci-après ont été retenus :

- risque de refinancement :
 - (i) vie moyenne de la dette;
 - (ii) refinancement sur 1 an.
- risque de taux d'intérêt :
 - (i) période moyenne de révision;
 - (ii) dette révisable dans 1 an, 3 ans et 5 ans.
 - (iii) concessionnalité moyenne du portefeuille.
- qualité du portefeuille :
 - (i) risque de change : Ratio dette extérieure / dette Totale;
 - (ii) répartition du portefeuille de la dette par devises.
- soutenabilité de la dette :
 - (i) indicateurs de viabilité de la dette extérieure ;
 - (ii) Valeur Actualisée (VA)/exportation de biens et services (%);
 - (iii) Valeur Actualisée (VA)/PIB (%);
 - (iv) Valeur Actualisée (VA)/recettes budgétaires (%);
 - (v) indicateurs de viabilité de la dette publique et publiquement garantie.

Ces indicateurs sont tirés de la dernière analyse de viabilité de la dette publique du Mali effectuée par le FMI et la Banque mondiale en septembre 2015.

I. Revue du portefeuille de la dette publique

L'évolution de la dette publique extérieure du Mali a été marquée par plusieurs opérations de restructuration dont le pays a bénéficié avant l'initiative PPTE et dans le cadre de l'initiative PPTE et de l'IADM. Ces allègements ont eu un impact positif et significatif sur la viabilité de la dette extérieure du Mali dont l'encours est passé de 103 % du PIB en 2000 à 19 % en 2006. Cet encours a évolué et ressort à 34,1 % du PIB en 2016.

Par le passé, le pays a essentiellement mobilisé des financements extérieurs. Cependant, à partir de juin 2003, le Mali a entrepris la diversification de ses sources de financement en recourant au marché de titres publics par l'émission de bons du Trésor (depuis 2003) et d'obligations du Trésor à partir de 2008. Il ressort de cette revue les analyses ci-après :

1. Dette publique :

1.1. Composition par type de dettes :

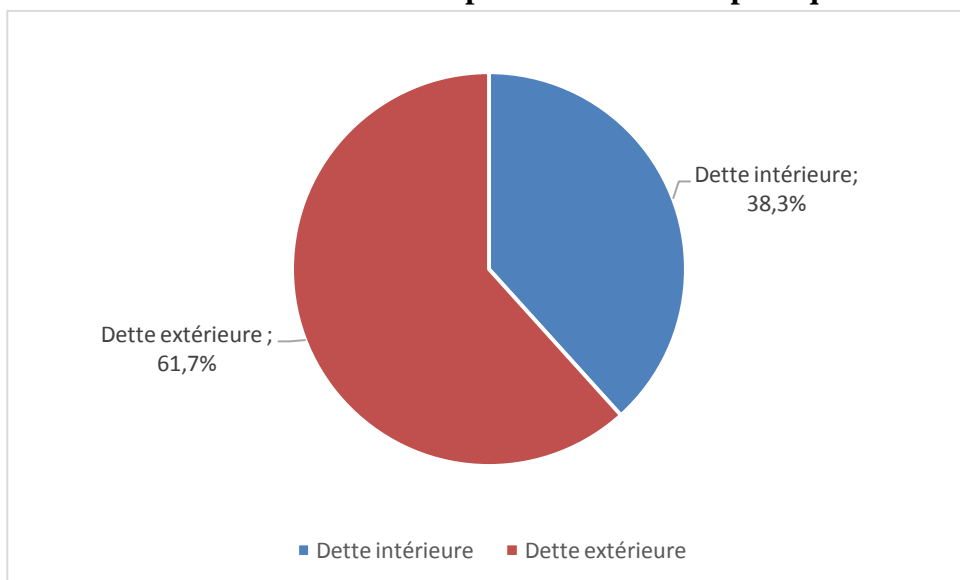
	Montant (millions de FCFA)	%
Dette publique	2 835 523	100%
Dette intérieure	1 086 412	38,3%
Dette extérieure	1 749 111	61,7%

Source: DGDP 2016

NB :

- **dette intérieure:** est constituée de tous les prêts libellés en Francs CFA (y compris les prêts de la BOAD et ceux du FMI);
- **dette extérieure:** est constituée de tous les prêts libellés en devises étrangères.

Composition de la dette publique



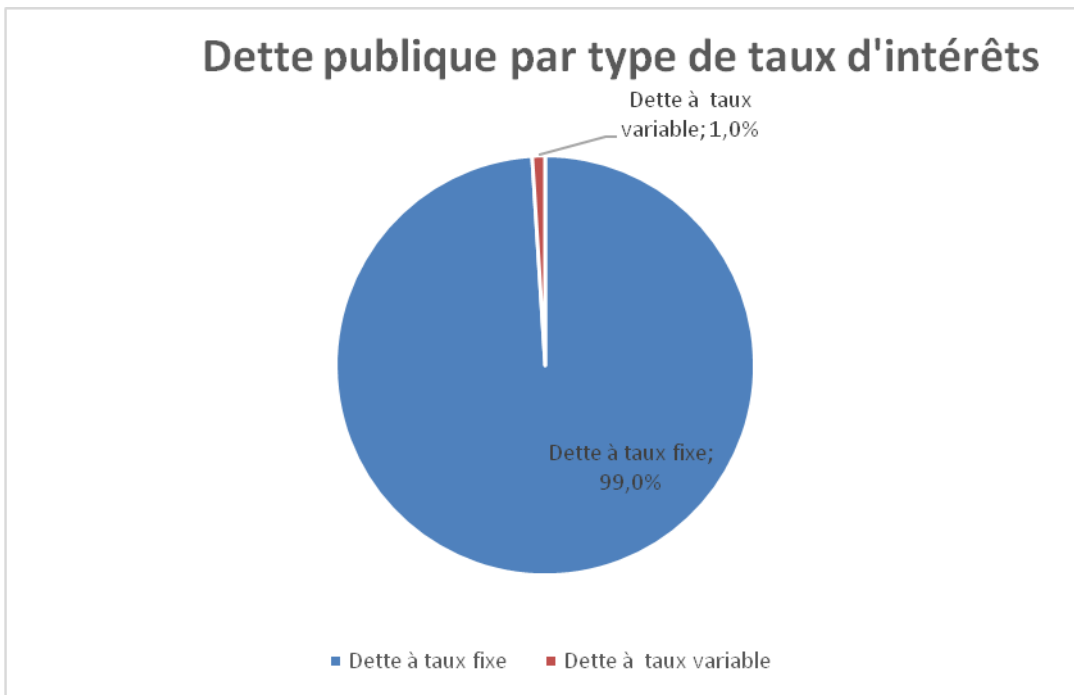
Source: DGDP 2016

A la date du 31 décembre 2016, il ressort de l'analyse du portefeuille de la dette publique que l'encours total ressortirait à 2 835,5 milliards de FCFA constitué de 1 749,1 milliards de FCFA de dette extérieure (soit 61,7%) et de 1 086,4 milliards de FCFA de dette intérieure (soit 38,3%).

1.2. Composition par type de taux d'intérêt :

	Montant (millions de FCFA)	%
Dette publique	2 835 523	100%
Dette à taux fixe	2 808 494	99%
Dette à taux variable	27 029	1%

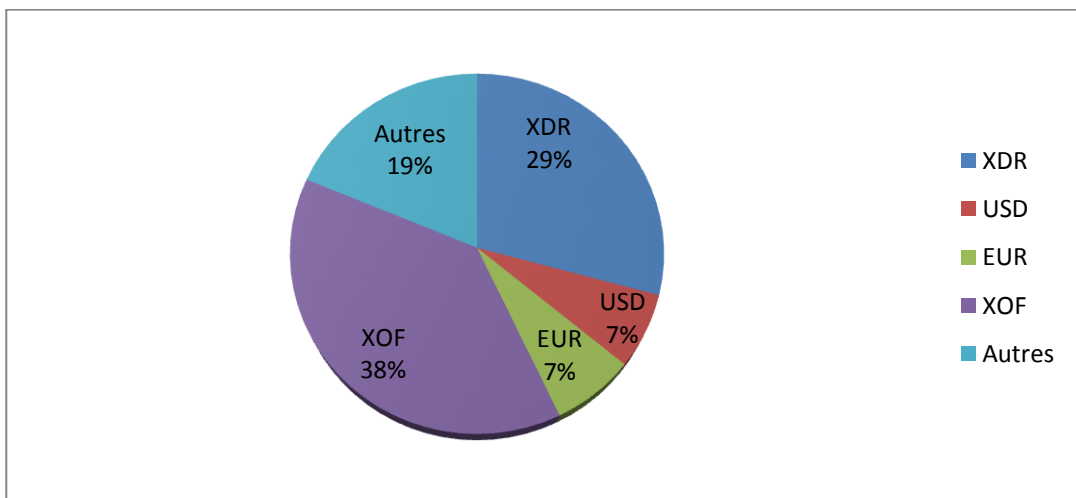
Source: DGDP 2016



Source: DGDP 2016

Le portefeuille est essentiellement constitué de dettes à taux d'intérêt fixe représentant 99% de la dette totale. Par conséquent, il est faiblement exposé au risque du taux d'intérêt.

1.3. Composition par devises :



Source: DGDP 2016

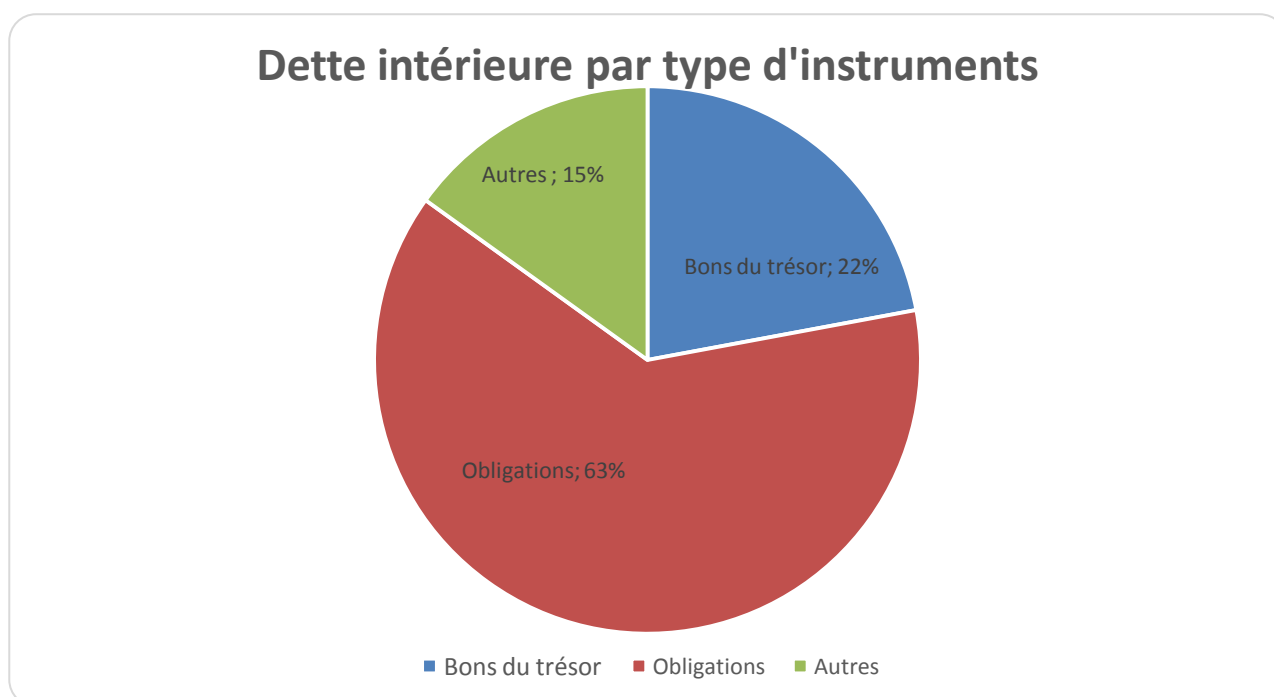
La dette publique, au 31 décembre 2016, serait constituée de 62% de devises étrangères et de 38% de monnaie locale (XOF)..Il en résulte que le portefeuille se trouve exposé à un risque de taux de change. Cependant, ce risque est quelque peu atténué par la proportion de dette libellée en Euro (7%) ayant une parité fixe avec le franc CFA.

2. Dette intérieure par type d'instruments :

	Montant (millions de FCFA)	%
Dette intérieure	1 086 412	100%
Bons du trésor	239 800	22,1%
Obligations	682 943	62,8%
Autres	163 669	15,1%

Sources: DNTCP ; DGDP 2016

La dette intérieure est composée principalement de titres publics à court et moyen termes dont 62,8% d'obligations et 22,1% de bons du Trésor. Les autres instruments (15,1%) sont constitués de prêts de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), des allocations de Droits de Tirage Spéciaux (DTS) du FMI, du prêt de la Côte d'Ivoire et de la dette fournisseurs .

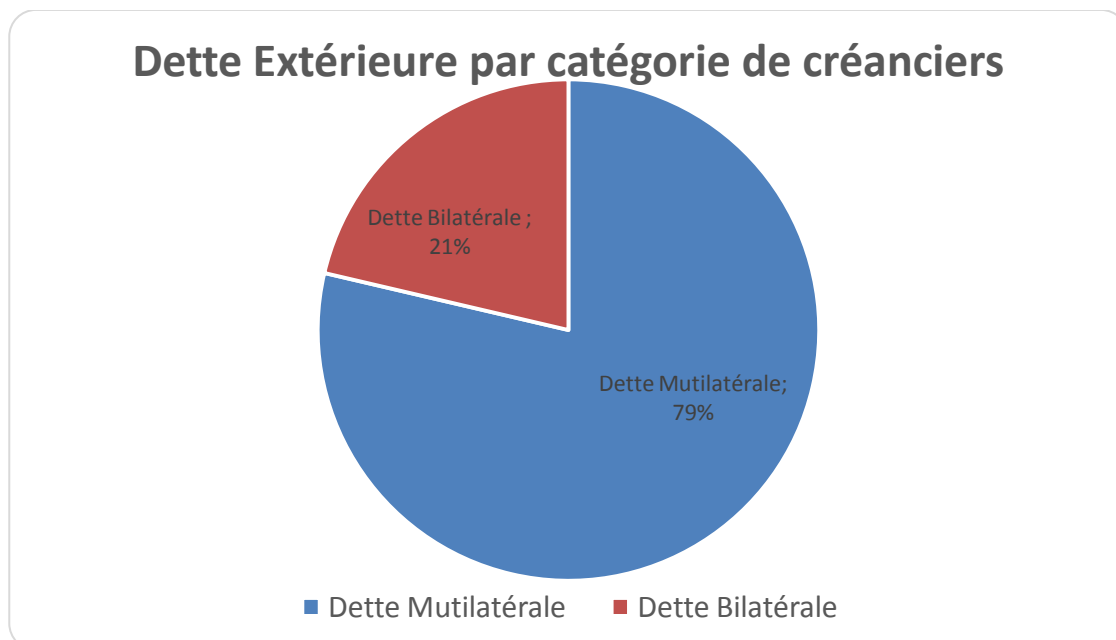


Source: DGDP 2016

3. Dette extérieure par catégorie de créanciers :

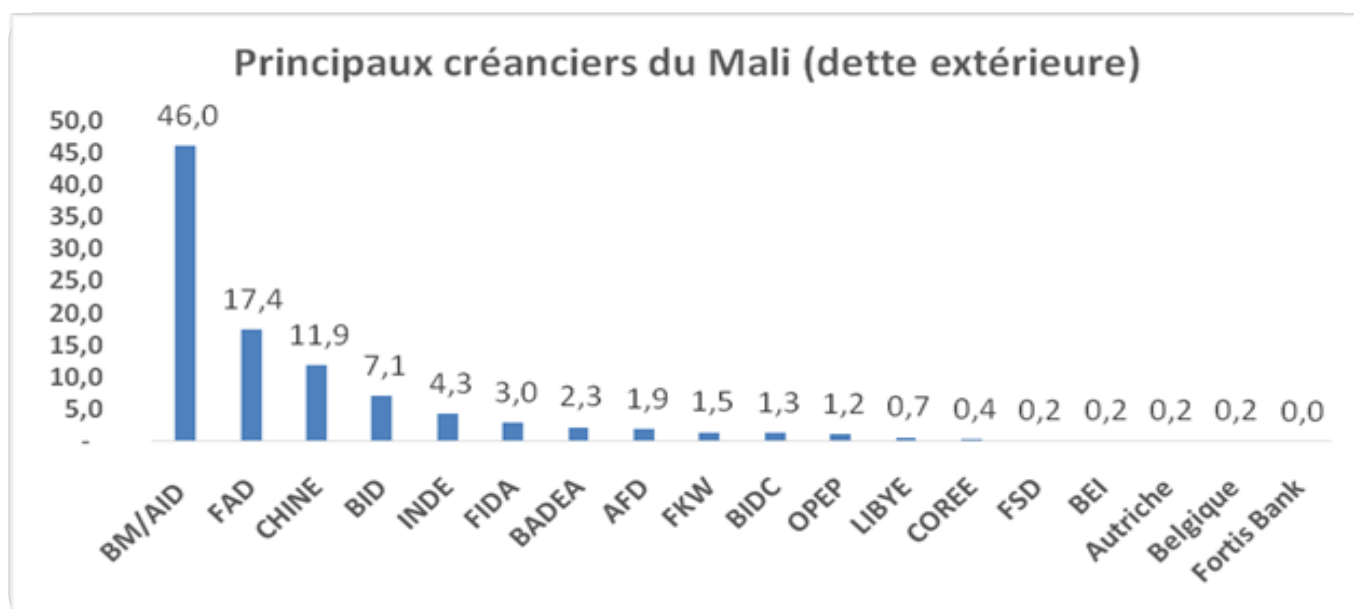
	Montant (millions de FCFA)	%
Dette Extérieure	1 749 111	100%
Dette Multilatérale	1 375 764	78,7%
Dette Bilatérale	373 347	21,3%

Source: DGDP 2016



Source: DGDP 2016

La dette extérieure est globalement concessionnelle et son encours est à 78,7% multilatéral.



Source: DGDP 2016

Les principaux créanciers du Mali sont : la Banque Mondiale /Association Internationale de Développement (46%), le Fonds Africain de Développement (17,4%), la Chine (11,9%), la Banque Islamique de Développement (7,1%), l'Inde (4,3%), le Fonds International de Développement Agricole (3%) ainsi que la Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (2,3%).

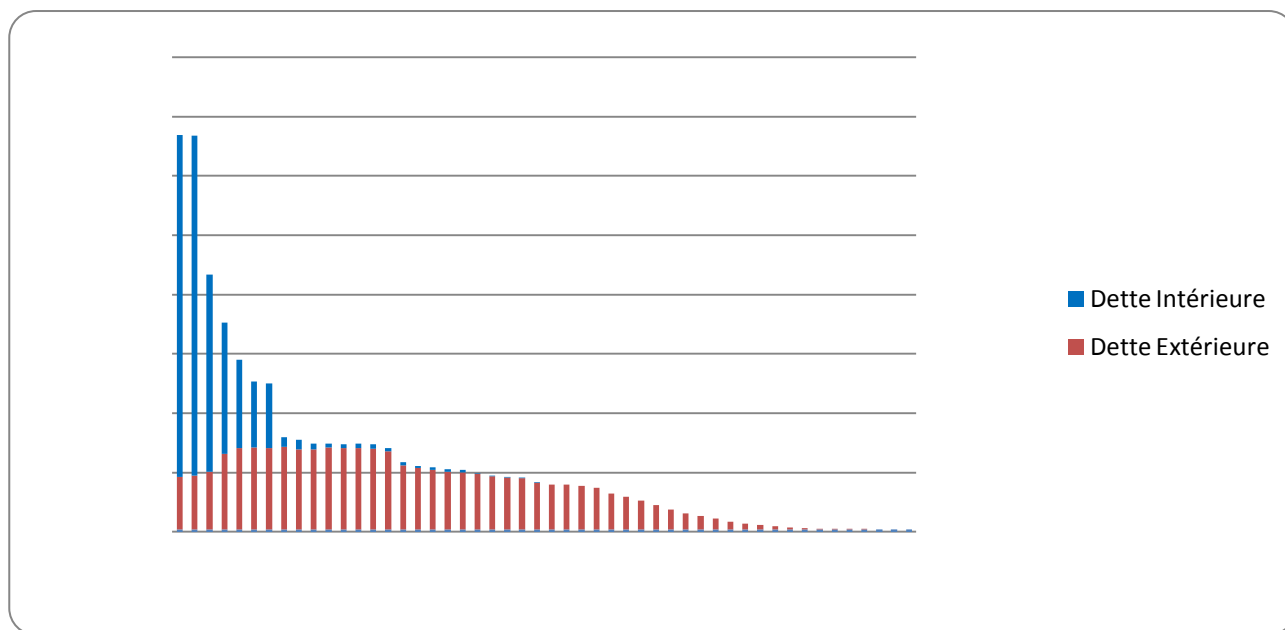
4. Coût par type de dette:

	%
Taux d'intérêt moyen sur la dette totale	1,5
Taux d'intérêt moyen sur la dette intérieure	4,88
Taux d'intérêt moyen sur la dette extérieure	0,91

Source: DGDP 2016

L'analyse du portefeuille montre que la dette intérieure coûte environ cinq (05) fois plus chère que la dette extérieure. Par ailleurs, le coût moyen de la dette est relativement faible (1,5%) dû à la dette extérieure qui est fortement concessionnelle (0,91%).

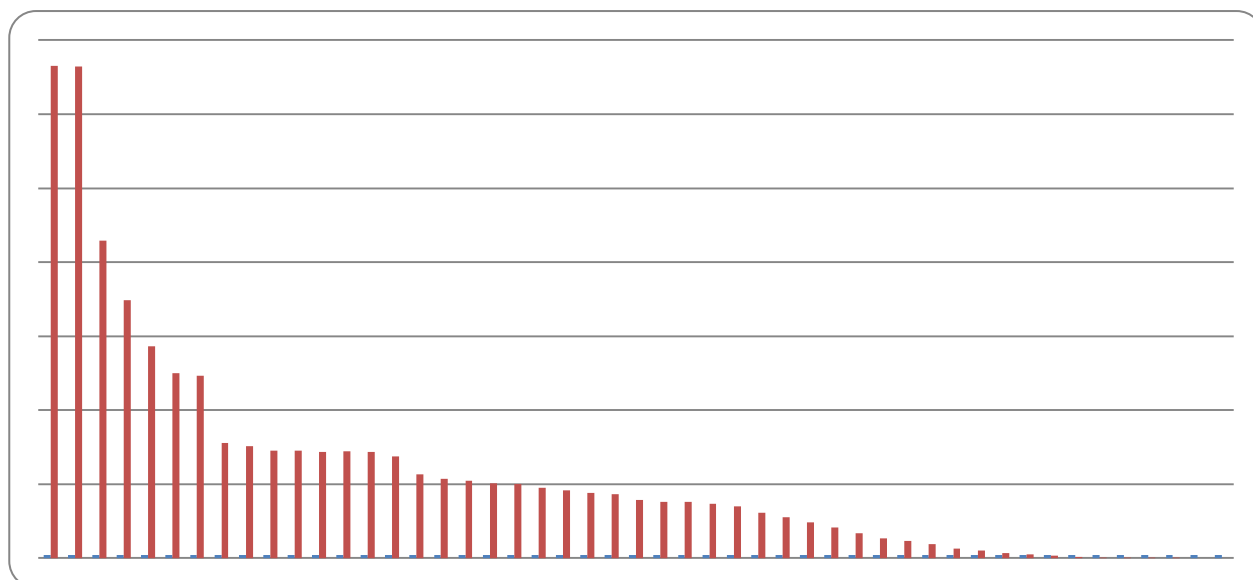
5. Profil des échéances par type de dette (en millions de FCFA):



Source: DGDP 2016

Une forte proportion de la dette intérieure (78%) arrive à échéance dans les quatre (04) prochaines années. Quant à la dette extérieure, le profil de remboursement est échelonné sur une période relativement longue, prouvant encore une fois de plus son caractère concessionnel.

6. Profil des échéances de la Dette totale



Source: DGDP 2016

Malgré une forte proportion du service de la dette arrivant à échéance dans les deux prochaines années, due à la dette intérieure, le profil de la dette totale montre une tendance à la baisse en termes de remboursement. Cette baisse devient plus importante à partir de la troisième année et s'affaiblit d'année en année par la suite.

II. Récapitulatif des indicateurs :

INDICATEURS DE RISQUE		DETTE INTERIEUR E	DETTE EXTERIEUR E	DETTE TOTALE
MONTANT (Millions de FCFA)		1086412	1749111	2835523
Coût	Moy.(%)	4,88	0,91	1,46
Refinancement	ATM(ans)	2,75	15,24	10,48
	Dette < 1 an (%)	26,50	2,55	11,73
Taux d'intérêt	ATR (ans)	2,75	15,24	10,35
	Dette révisable dans 1 an (%)	26,50	1,55	0,95
	Dette révisable dans 3 ans (%)	68,15	6,17	24,07
	Dette révisable au cours des 5 prochains ans (%)	85,19	12,01	37,42
	Dette à taux variable (%)	0,00	1,55	0,95
Taux de Change	Dette libellée en devises (% dette totale)	0,00	100,00	61,69

Source: DGDP 2016

On constate que la dette intérieure coûte environ cinq (05) fois plus chère que la dette extérieure. Par ailleurs, le coût moyen de la dette est relativement faible (1,5%) dû à la dette extérieure qui est fortement concessionnelle (0,91%).

S'agissant de dette intérieure, les indicateurs faisant référence à la maturité moyenne (2,75 ans) et sa proportion arrivant à échéance dans un an (26,50%) montrent l'existence d'un risque de refinancement.

Toutefois, ce risque est atténué lorsqu'on rapporte l'analyse à la dette totale, du fait de la concessionnalité de la dette extérieure.

Les proportions de la dette intérieure révisable dans trois (3) ans et cinq (5) ans sont respectivement de 68,1% et 85,2%, ce qui expose davantage le portefeuille à un risque de taux d'intérêts.

Il importe de faire également mention du risque de taux de change dû à la forte proportion de la dette libellée en devises dans le portefeuille.

RECOMMANDATIONS

Compte tenu des risques identifiés ci-haut auxquels le portefeuille actuel de la dette publique est exposé, la stratégie d'endettement du Mali doit être basée sur les éléments suivants :

- 1. Privilégier l'émission des obligations du trésor de longue durée par amortissement constant par rapport aux Bons du Trésor et aux obligations in fine pour financer le déficit budgétaire.**
- 2. Mettre l'accent sur une stratégie de gestion du portefeuille favorisant les emprunts intérieurs de plus longues maturités et l'équilibrage des échéances**, en émettant des obligations du Trésor de maturités supérieures à 5 ans, voire 10 ans ou plus, et en gardant des services annuels équilibrés, pour éviter d'avoir des années de pic;
- 3. Favoriser une stratégie permettant d'éviter une concentration des maturités,**
- 4. Mettre en œuvre une politique plus active en matière de choix des devises d'emprunt, même si la marge de manœuvre n'est pas très grande**, en favorisant d'une part, la dette extérieure en Euro pour les nouveaux emprunts à contracter, dans la mesure du possible, tout en gardant l'objectif d'obtenir des financements hautement concessionnels, et en continuant, d'autre part, à financer une partie des besoins du budget sur le marché local, tout en préservant les objectifs de minimisation des coûts et de viabilité de la dette ;
- 5. Maintenir une politique prudente de mobilisation d'emprunts à taux fixe.** La quasi-totalité de la dette publique contractée à des taux fixes limite le risque de taux d'intérêt ;
- 6. Renforcer les actions et les mesures d'optimisation des interventions de l'Etat sur le marché**, en établissant un calendrier d'émission de la dette intérieure (bons et obligations du Trésor) et en veillant à la présence régulière de l'Etat malien sur le marché régional ;
- 7. Renforcer la coordination entre les structures intervenant dans la chaîne de gestion de la dette :** concertation préalable sur les décisions de gestion de la trésorerie qui impactent la gestion de la dette ;
- 8. Privilégier les projets d'investissement économiquement rentables ou ayant un impact réel sur le changement des conditions de vie des populations à moyen et long termes ;**
- 9. Recourir exceptionnellement à la dette non concessionnelle (conformément à la nouvelle politique du FMI et dans la limite de nos capacités).**

B. STRATEGIE D'ENDETTEMENT PUBLIC POUR L'ANNEE 2017

La présente stratégie annuelle d'endettement comporte des indications regroupées en trois parties :

- la justification de l'emprunt ;
- les orientations de la politique d'endettement public pour l'année 2017 ; et
- les perspectives.

1. Justification de l'emprunt public :

Malgré les bonnes performances enregistrées par l'économie nationale au cours des dix (10) dernières années, avec notamment une croissance réelle moyenne du PIB de plus de 5%, le budget de l'Etat est resté structurellement déficitaire. Cette situation résulte de la faiblesse des ressources propres (taux de pression fiscale bas) et d'une augmentation importante des besoins de financement.

Pour l'année 2017, les orientations économiques et financières visent l'atteinte d'un taux de pression fiscale de **15,2 %**. En cohérence avec les perspectives macroéconomiques, le besoin de financement de l'Etat ressort en 2017 à **628 milliards de FCFA**, soit environ **7,13%** du PIB nominal.

Ce besoin comprend: le solde primaire, l'amortissement de la dette et les intérêts.

2. Besoins de financement :

	2017	2018	2019
Recettes Budgétaires	1 403,50	1 503,60	1 623,50
Dépenses totales hors intérêt	1 885,50	1 970,30	2 044,70
Solde Primaire	482	466,7	421,2
Intérêts	56	66,5	67,9
Amortissement	90	80,6	93,9
Besoins de Financement	628	613,8	583
PIB	8809	9238	9667
Besoins de Financement (%PIB)	7,13	6,64	6,03

Sources: DGB - INSTAT- DGDP 2016

Les besoins de financement pour les trois (3) prochaines années se présentent comme suit :

- 628 milliards de FCFA pour 2017 ;
- 613,8 milliards de FCFA pour 2018 ;

➤ 583 milliards de FCFA pour 2019.

De 2017 à 2019, on note une diminution sensible annuelle des besoins de financement (de 628 milliards de F CFA en 2017 à 583 milliards de F CFA en 2019) due aux efforts de recouvrement des différents services de recettes suite à la redynamisation opérée par le Ministère de l'Economie et des Finances.

2.1. Besoins de financement (en milliards de FCFA)

Tableau :

Années	2016		2017	2018
	1er semestre	2eme semestre	Estimation	Estimation
	Besoins de financement	585		628
1. Financement lié aux dons et subventions				
- Projets	50,1	41,4	88,2	93,3
- Aide budgétaire	8,1	66,3	89,9	95,1
2. Financements lié aux prêts				
- Projets	79,4	89,8	188,4	189,7
- Aide budgétaire	0	30,7	32,6	34,4
3. Financement lié aux obligations	210,813	8,387	228	201,3
4. Financement lié aux nouveaux projets encours de négociation	-	-	-	-

Source: CBMT 2017-2019

Il est prévu de couvrir entièrement le besoin net d'endettement en 2017 par des émissions de titres publics et de nouveaux financements extérieurs.

Les nouveaux emprunts seront mobilisés selon les termes et conditions indicatifs suivants :

2.2. Termes et conditions indicatifs des nouveaux emprunts en 2017

Tableau:

Types de créanciers	Part relative en %	Termes indicatifs (moyennes)				
		Taux d'intérêt	Commission d'engagement	Différé	Maturité	Élément-don
Dettes Extérieures		En pourcentage		Année	En pourcentage	
Prêts projets						
Multilatéraux concessionnels (IDA-FAD)	27,53	0,75	0,50	10	40	65,50
Autres Multilatéraux	48,50	1,01	0,00	8	26	40,50
Bilatéraux concessionnels - Hors Club de Paris	23,01	1,33	0,00	5	24	38,60
Bilatéraux concessionnels Club de Paris (AFD)	0,97	0,00	0,00	5	20	49,30
Prêts programmes						
Multilatéraux concessionnels (IDA-FAD)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Multilatéraux non concessionnels (EXIM BANK Chine)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dettes Intérieures						
Emission de titres			-	-	-	-
Total	100	3,09				

Source: MEF/DGDP

3. Orientations de la politique d'endettement pour 2017

La gestion de la dette publique a pour objectif de pourvoir aux besoins de financement de l'Etat et de ses obligations de paiement futurs au moindre coût possible à long terme en maintenant les risques à un niveau satisfaisant, et de contribuer au développement du marché régional des capitaux.

Dans cette optique, le Gouvernement a élaboré la présente stratégie fixant les orientations globales en matière d'emprunts publics intérieurs et extérieurs et de gestion de la dette pour l'année 2017.

Elle vise à s'assurer que la viabilité de la dette et la soutenabilité des finances publiques seront assurées à terme. A cet égard, les orientations globales en matière d'emprunts publics extérieurs et intérieurs et de gestion de la dette pour l'année 2017 portent sur le plafond d'endettement 2017 qui se chiffre à 628 milliards de FCFA.

Conformément à sa politique de gestion de la trésorerie, le Gouvernement prévoit de recourir aux bons du Trésor suivant un calendrier indicatif annuel qui sera publié en début d'année 2017 par la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

4. Perspectives de viabilité de la dette publique

En 2006, les Institutions de Breton Woods (IBW) ont défini un Cadre de Viabilité de la Dette (CVD). Ainsi, la dette extérieure est viable lorsque sa Valeur Actuelle (VA) est inférieure à 150% des exportations de biens et services, à 40% du PIB et à 250% des recettes budgétaires.

Pour le Mali, les projections du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale (BM) indiquent que les ratios sont respectivement, en 2016, de 61,8% pour les exportations de biens et services, de 15,3% du PIB et de 76% des recettes budgétaires. Le Mali est dans la catégorie des pays à risque de surendettement modéré.

Ces ratios restent inférieurs aux seuils pertinents jusqu'en 2035 si les tendances de l'économie sont respectées et si les actes d'endettement futurs sont conformes à la présente stratégie. La mise en œuvre effective des orientations stratégiques à long terme et la poursuite d'une stratégie financière privilégiant la mobilisation des dons et des emprunts extérieurs concessionnels devraient consolider la viabilité de la dette.

CONCLUSION

La présente stratégie repose sur une vision globale et cohérente de la politique d'endettement et doit être rigoureusement respectée. Aussi, les mesures suivantes sont nécessaires:

- **au plan budgétaire**, poursuivre les efforts dans le sens d'une maîtrise des dépenses courantes et d'une mobilisation plus efficace des ressources propres (élargissement de l'assiette et simplification des procédures) afin de réduire le déficit budgétaire;
- **au plan de la productivité et de la compétitivité**, la diversification de l'économie devra être la priorité du Gouvernement. Le choix des projets à haute rentabilité économique devrait être dès lors un des critères de sélection des projets à inscrire dans le Programme Triennal d'Investissement (PTI);
- **au plan de la politique de mobilisation de nouveaux financements**, poursuivre la mobilisation de dons et d'emprunts concessionnels et améliorer l'efficacité de l'aide.
- **au plan de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique**, suivre régulièrement les données relatives aux transactions sur la dette ; renforcer les capacités du Comité National de la Dette Publique ainsi que de la Direction Générale de la Dette publique et prendre en compte les recommandations formulées par ledit Comité.

Toutes ces mesures devraient être accompagnées d'une bonne gouvernance politique et économique dans une perspective d'amélioration de la qualité de nos politiques et institutions afin de maintenir la norme de viabilité de la dette extérieure du Mali.