

Quels enseignements tirer de la gestion de la dette publique du Mali dans un contexte de crise sécuritaire, d'instabilité politique et de chocs exogènes ?



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT

Ameth Saloum Ndiaye, Economiste-pays
principal pour le Mali et Issiaka Coulibaly,
Macroéconomiste supérieur pour le Mali

Country Economics Department

Economic Insights

N°10 – 2024

Quels enseignements tirer de la gestion de la dette publique du Mali dans un contexte de crise sécuritaire, d'instabilité politique et de chocs exogènes ?¹

Ameth Saloum Ndiaye, Economiste-pays principal pour le Mali et
Issiaka Coulibaly, Macroéconomiste supérieur pour le Mali

Produced by ECCE - Country Economics Department

Editors-in-Chief:

Désiré Vencatachellum & Audrey Verdier-Chouchane

Associate Editors:

Wolassa Lawisso Kumo & Albert Mafusire (English edition)

Olivier Béguy & Ameth Saloum Ndiaye (French edition)

Economic Insights are a series of short analysis to respond to a specific problem linked to the economic situation or current events in African countries. The issues are relevant for the country's development outlook and the African Development Bank Group. *Economic Insights* are primarily addressed to staff and Senior Management of the African Development Bank Group. They challenge readers and make them think about specific questions.

The cover of the report was designed by Guy-Ange Gnabro, Justin Kabasele and Laetitia Yattien-Amiguet of the Bank's External Relations and Communications Department.

Important: Not cleared for circulation outside the African Development Bank Group. *Economic Insights* is available only to authorized staff.

Disclaimer: The findings, interpretations, and conclusions expressed in the *Economic Insights* series are entirely those of the author(s) and do not necessarily represent the view of the African Development Bank Group, its Board of Directors, or the countries they represent.

¹ **Remerciements** : Cette note a été préparée sous la direction de Edward Sennoga (Lead Economist, ECCE) et a bénéficié des commentaires de Olivier Beguy (Economistes-pays principal, ECCE1).

Quels enseignements tirer de la gestion de la dette publique du Mali dans un contexte de crise sécuritaire, d'instabilité politique et de chocs exogènes ?

Messages clés

- Les multiples chocs subis par le Mali se sont traduits par une explosion des besoins de financement (+121,3% entre 2019 et 2024), entraînant une nette augmentation de la dette publique qui est passée de 29,8% du PIB au début de la crise sécuritaire en 2012 à 50,7% en 2023. Cependant, la dette devrait rester soutenable, avec un risque de surendettement modéré.
- L'instabilité politique et sécuritaire a impacté la gestion de la dette publique. Le pays a été privé de tout financement en 2022, entraînant l'effondrement des appuis budgétaires depuis 2022, et contraignant les pouvoirs publics à recourir de plus en plus au marché financier régional avec des taux d'intérêt plus élevés. Cette situation pourrait s'aggraver si l'incertitude politique persiste avec le report prolongé de l'élection présidentielle.
- Les autorités devraient (i) stabiliser la situation politique, prérequis essentiel pour la relance économique, la mobilisation des ressources intérieures et la reprise du dialogue avec les partenaires pour financer le déficit public par des appuis budgétaires concessionnels ; (ii) continuer d'assainir les finances publiques en opérant des ajustements propices à la croissance et en réduisant les dépenses improductives.

1. La dette publique devrait être soutenable dans le temps, avec un risque modéré de surendettement

Le Mali a subi des chocs multiformes endogènes, incluant la crise sécuritaire ayant éclaté en 2012, l'instabilité politique avec des coups d'Etat en 2012, 2020 et 2021 et les élections reportées sine die, ainsi que des chocs exogènes (COVID-19, sanctions de la CEDEAO et invasion de l'Ukraine par la Russie). Bien que la croissance économique ait été résiliente depuis le début de la crise sécuritaire (3,8% en moyenne entre 2012 et 2023), le déficit budgétaire de 3,3% du PIB en moyenne a dépassé la norme régionale. Les dépenses de sécurité couplées aux salaires de la fonction publique et à la facture des intérêts, représentant 87% des recettes budgétaires en 2023, ont fait exploser les besoins de financement de 1509,3 milliards de FCFA en 2024 contre 681,9 milliards en 2019, soit une hausse de 121,3%.

Ainsi, la dette publique a augmenté de 29,8% du PIB en 2012 à 50,7% en 2023, enregistrant une hausse de 0,6 point de pourcentage du PIB en 2012 avec l'éclatement de la crise sécuritaire, de 6,7 points en 2020 en réponse à la COVID-19 et au coup d'Etat, de 4,3 points en 2021 en lien avec le coup d'Etat. En revanche, la dette a baissé de 1,2 point de pourcentage du PIB en 2022 car les sanctions de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont conduit à une suspension des émissions de titres publics du Mali sur le marché financier de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) durant tout le premier semestre 2022, se traduisant par un encours de la dette intérieure largement inférieur aux prévisions. La dette devrait continuer d'augmenter en 2024 et en 2025 du fait de l'incertitude politique persistante, mais elle devrait se stabiliser à partir de 2026. Selon la dernière analyse du FMI (2023) en juin 2023, le risque de surendettement demeure modéré.

2. L'instabilité politique a privé le Mali de tout financement en 2022

Les sanctions économiques et financières de la CEDEAO et de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) contre le Mali en 2022, pour le non-respect du

chronogramme des élections, ont entraîné (i) des difficultés de mobilisation des ressources sur le marché financier régional (seuls 71,9% des objectifs de ressources ont été atteints en 2022), (ii) une baisse de la capacité de paiement du service de la dette, entraînant l'accumulation d'arriérés de paiement du service de la dette intérieure (347,85 milliards de FCFA) et extérieure (85,1 milliards), et des intérêts de retard dus aux investisseurs sur les impayés de la dette de marché pour 6,65 milliards, (iii) une suspension des appuis budgétaires des partenaires depuis 2022 et de leurs décaissements.

3. L'instabilité politique et sécuritaire a impacté la gestion de la dette, avec un poids élevé de la dette intérieure qui coûte 4 fois plus cher que la dette extérieure

L'effondrement des appuis budgétaires² ont contraint les autorités à recourir aux marchés intérieurs plus coûteux. Le financement intérieur devrait représenter 94,04% du besoin de financement en 2024 contre 93,9% en 2023 et 83,8% en 2022. La dette intérieure (25,9% du PIB) devrait dépasser la composante extérieure (25,7%) entre 2024 et 2025, se traduisant par un effet d'éviction sur le crédit aux entreprises privées et conduisant à des préoccupations sur sa soutenabilité. La dette intérieure coûte 4 fois plus cher que la composante extérieure. En 2024, 183,278 milliards de FCFA devraient être payés au titre du service de la dette intérieure contre 39,771 milliards de FCFA pour le service de la dette extérieure³. Cette situation pourrait s'aggraver si l'incertitude politique persiste avec le report prolongé de l'élection présidentielle.

Le renchérissement des conditions de financement se traduit par des tensions de liquidité sur le marché financier de l'UMOA et des difficultés de mobilisation des ressources ciblées. Le Mali a mobilisé 1012 milliards de FCFA sur le marché financier régional en 2023, comparés à un objectif de 1389 milliards FCFA, soit un taux de mobilisation de 72,86%, contre 71,9% en 2022). Les taux d'intérêt des titres publics du Mali émis sur le marché financier régional ont montré une sensibilité aux multiples chocs subis (voir Annexe).

4. Implications politiques

Le recours accru au financement intérieur en l'absence d'appuis budgétaires depuis 2022, et les choix budgétaires favorisant une concentration des dépenses improductives, constituent des risques contre la soutenabilité de la dette publique. En réponse, les autorités maliennes devraient :

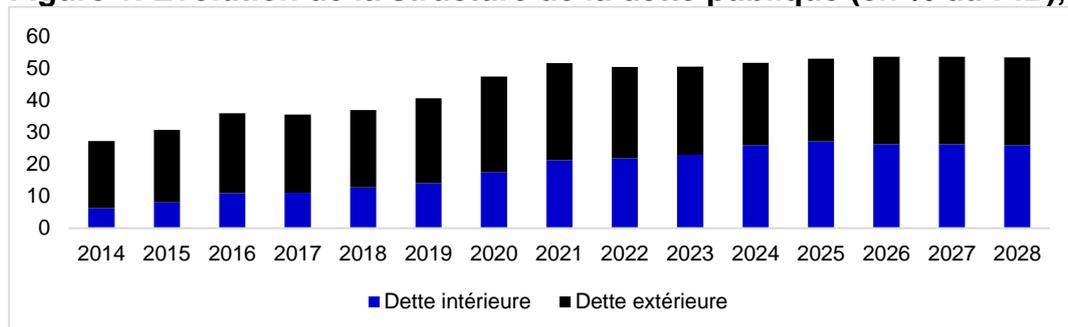
- Stabiliser la situation politique en organisant l'élection présidentielle pour accélérer la reprise des appuis budgétaires. Cette priorisation du financement concessionnel devrait permettre de réduire les paiements d'intérêts (+120,6% entre 2019 et 2024).
- Continuer d'améliorer la gestion macroéconomique en poursuivant la rationalisation des dépenses publiques et les réformes fiscales.
- Opérer des ajustements propices à la croissance, dans les efforts de baisse du déficit budgétaire, en réduisant les dépenses improductives.
- Diversifier les sources de financement du déficit (développer le marché secondaire des titres UMOA ainsi que la possibilité d'émettre des obligations étatiques destinées à la diaspora et des obligations vertes, et reprendre le processus de préparation d'émission eurobonds initié en 2019 mais suspendu en 2020 du fait de la COVID-19 en explorant la possibilité d'accéder aux garanties des banques multilatérales de développement après les élections) tout en privilégiant le financement concessionnel.

² Depuis les coups d'Etat d'août 2020 et de mai 2021, les partenaires au développement du Mali se sont progressivement désengagés. Les appuis budgétaires sont passés de 112 milliards de FCFA en 2019 à 18 milliards de FCFA en 2021. Le pays n'a reçu aucun appui budgétaire depuis 2022.

³ Les coûts du service de la dette publique (7,6% des dépenses totales en 2024) devraient évincer certaines dépenses sociales prioritaires comme la santé (5,15%) et la protection sociale (2,97%).

Annexes

Figure 1. Evolution de la structure de la dette publique (en % du PIB), 2014-2028



Source : Données de la Direction générale de la dette publique (DGDP) (2024)

Tableau 1. Dette publique (en % du PIB) et chocs multiples, 2011-2024

Année	Chocs	Dette publique		Dette intérieure		Dette extérieure	
		Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation
2011	Sans chocs	29,2		4,7		24,4	
2012	Début de la crise sécuritaire	29,8	+0,6	4,3	-0,4	25,5	+1,1
2019	Sans chocs	40,6		14,1		26,5	
2020	Coup d'Etat COVID-19	47,3	+6,7	17,5	+3,4	29,8	+3,3
2021	Coup d'Etat	51,6	+4,3	21,2	+3,7	30,3	+0,5
2022	Sanctions de la CEDEAO Guerre Russie-Ukraine	50,4	-1,2	21,9	+0,7	28,5	-1,8
2023	Incertitude politique : report sine die de l'élection présidentielle	50,7	+0,3	22,9	+1	27,5	-1
2024	Incertitude politique : report sine die de l'élection présidentielle	51,6	+0,9	25,9	+3	25,7	-1,8

Source : Données de la Direction générale de la dette publique (DGDP) (2024)

Note : Le niveau est en pourcentage du PIB. La variation est en points de pourcentage du PIB. La variation, qui mesure l'impact des chocs sur la dette, porte seulement sur les années de choc.

Figure 2. Taux d'intérêt des titres publics du Mali émis sur le marché financier de l'UMOA (en %), 2020-2024



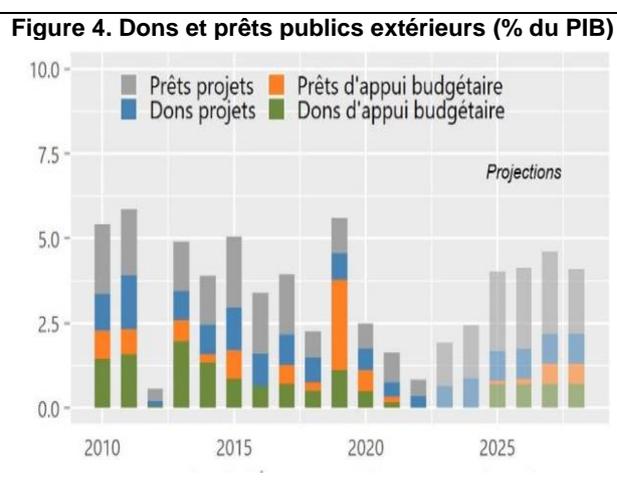
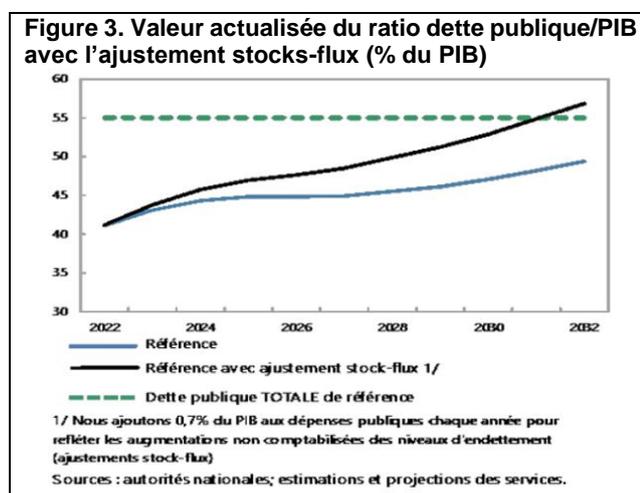
Source : BCEAO (Diverses éditions).

Tableau 2. Sensibilité des taux d'intérêt des titres publics du Mali émis sur le marché financier de l'UMOA (en %) aux multiples chocs, 2020-2024

Année	Chocs	Taux d'intérêt des titres publics	
		Niveau	Variation
2020	Coup d'Etat COVID-19	5,36	
2021	Coup d'Etat	5,41	+0,05
2022	Sanctions de la CEDEAO Guerre Russie-Ukraine	5,14	-0,27
2023	Incertitude politique : report sine die de l'élection présidentielle	6,45	+1,31
2024	Incertitude politique : report sine die de l'élection présidentielle ; sortie de la CEDEAO	6,79	+0,34

Source : Données de la BCEAO (Diverses éditions).

Note : Le niveau est en pourcentage ; il s'agit des taux d'intérêt moyens des titres publics du Mali émis sur le marché financier de l'UMOA. La variation est en points de pourcentage. Pour 2024, la situation des taux d'intérêt est décrite à la date du 15 mars 2024.



Source : FMI (2023)

Références

Banque africaine de développement (BAD) (2024) Projections macroéconomiques 2019-2025, 02 avril 2024.

Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) « Situation des titres publics émis par les Etats de l'UMOA » (Diverses éditions).

Direction générale de la dette publique (DGDP) (2024) « Situation de la dette extérieure et intérieure du Mali », Ministère de l'économie et des finances, mars 2024.

Direction générale de la dette publique (DGDP) (2023) « Stratégie d'endettement public du Mali à moyen terme 2024-2026 », Ministère de l'économie et des finances, août 2023.

Direction générale du budget (DGB) (2024) « État des finances publiques au Mali », Conférence de lancement du processus budgétaire 2025, Ministère de l'économie et des finances, février 2024.

Direction générale du budget (DGB) « Loi de finances du Mali » (Diverses éditions), Ministère de l'économie et des finances.

Fonds monétaire international (FMI) (2023) "Mali-2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for Mali", IMF Country Report No. 23/209, juin 2023.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT

