MALI - COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

STRATÉGIE DE COOPÉRATION

et

PROGRAMME INDICATIF

2003-2007

Le gouvernement de la république du Mali et la Commission européenne sont convenus de ce qui suit :

(1) Le gouvernement de la république du Mali, représenté par *<nom et titre>*, et la Commission européenne, représentée par *<nom et titre>*, désignés ci-après comme les Parties, se sont rencontrés à Bamako du ..... au ....., en vue de déterminer les orientations générales de la coopération pour la période *<année de la signature>*-2007. La Banque européenne d'investissement était représentée à ces entretiens par *<nom et titre>*.
Lors de ces entretiens, a été établi le document de stratégie de coopération et le programme indicatif de l'aide communautaire en faveur de la république du Mali, conformément aux dispositions des articles 2 et 4 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000. Par ces entretiens se termine le processus de programmation au Mali.
Le document de stratégie de coopération et le programme indicatif sont annexés au présent document.

(2) En ce qui concerne les ressources financières programmables indicatives que la Communauté envisage de mettre à disposition du Mali pour la période *<année de la signature>*-2007, un montant de 294 M€ est prévu pour l'allocation visée dans l'article 3.2 (a) de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE (allocation A) et de 81 M€ pour celle visée dans l'article 3.2 (b) (allocation B). Ces allocations ne constituent pas des droits et peuvent être révisées par la Communauté, à la suite de la réalisation des revues à mi-parcours et en fin de parcours, conformément à l'article 5.7 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE.

(3) L'allocation A est destinée au soutien macro-économique, aux politiques sectorielles, aux programmes et projets en appui aux domaines de concentration ou hors concentration de l'aide communautaire. Le programme indicatif dans le chapitre VI se réfère aux ressources de l'allocation A et aux reliquats non engagés des FED précédents, pour lesquels aucun projet ou programme n'avait été identifié dans les programmes indicatifs nationaux respectifs. Il tient compte aussi des financements dont le Mali bénéficie ou pourrait bénéficier sous d'autres ressources communautaires. Il ne préjuge pas les décisions de financement de la Commission.

(4) L'allocation B est destinée à couvrir des besoins imprévus tels que l'aide d'urgence lorsqu'une telle aide ne peut pas être financée sur le budget de l'UE, des contributions à des initiatives d'allégement de la dette adoptées internationalement ainsi qu'un soutien destiné à atténuer les effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation. L'allocation B sera mobilisée selon des mécanismes et procédures spécifiques. Pour cette raison, elle ne fait pas encore partie du programme indicatif.

(5) En attendant l'entrée en vigueur du protocole financier de l'accord de partenariat ACP-CE et dans le cadre du présent document de stratégie de coopération et programme indicatif national, des décisions de financement pour des projets et programmes peuvent être pris par la Commission à la demande du gouvernement de la république du Mali, dans les limites des allocations A et B et sous condition que des ressources financières suffisantes soient disponibles dans la réserve générale du huitième FED. Les projets et programmes respectifs seront mis en œuvre selon les règles et procédures du huitième FED jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole financier du neuvième FED.

(6) La Banque européenne d'investissement peut contribuer à la mise en œuvre du présent document de stratégie de coopération par des opérations financées sur la facilité d'investissement et/ou de ses ressources propres, conformément aux articles 3 et 4 du protocole financier de l'accord de partenariat ACP-CE.

(7) Conformément à l'article 5 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE, l'Ordonnateur national et le chef de Délégation procèdent annuellement à une revue opérationnelle du programme indicatif et entreprennent une revue à mi-parcours et en fin de parcours de la stratégie de coopération et du programme indicatif.

Les revues à mi-parcours et en fin de parcours auront lieu respectivement deux et quatre ans après la signature de la stratégie de coopération et du programme indicatif. A la suite de la réalisation des revues à mi-parcours et en fin de parcours, la Communauté peut revoir la dotation compte tenu des besoins actualisés et des performances.

(8) L'accord des deux parties sur le présent document de stratégie de coopération et le programme indicatif national, sous réserve de la ratification et l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat ACP-CE, sera considéré comme définitivement acquis dans un délai de huit semaines après sa signature, sauf communication contraire de l'une ou de l'autre partie effectuée avant ce terme.

Signatures

Pour le gouvernement de la république du Mali

Pour la Commission

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations 5
PARTIE A STRATÉGIE DE COOPÉRATION 7
Résumé **8**
1. Description des objectifs de coopération de la CE **8**
2. Politique de développement du Mali **9**
2.1 Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) 9
2.2 Perspectives de croissance 9
2.3 Principales politiques sectorielles : objectifs et stratégies 10
3. évolution de la situation politique, économique et sociale **12**
3.1 Situation politique 12
3.2 Situation économique 14
3.2.1 Situation économique 14
3.2.2 Évolution économique du pays 14
3.2.3 Équilibres économiques 15
3.3 Situation sociale 16
3.4 Viabilité des politiques et défis à moyen terme 17
4. Vue d'ensemble de la coopération en faveur du Mali **18**
4.1 Coopération UE - Mali 18
4.1.1 Les financements FED et les lignes budgétaires 18
4.1.2 Les interventions de la BEI 20
4.2 Programmes des États membres 21
4.3 Intervention des autres bailleurs 21
4.4 Mécanismes de concertation 22
5. La stratégie de coopération communautaire **22**
5.1 Les déterminants des choix stratégiques 22
5.1.1 La situation du pays, l'agenda politique et les objectifs de coopération 22
5.1.2 Cohérence et complémentarité avec la coopération passée, les interventions des États membres et des autres bailleurs 23
5.2 Présentation synthétique de la stratégie de coopération : objectifs, axes et modalités 24
5.2.1. Secteur de concentration n°1 : transports 24
5.2.2 Secteur de concentration n°2 : décentralisation et appui aux structures publiques 25
5.2.3 Appui au cadre macro-économique à travers l'aide budgétaire 25
5.3 Stratégie de coopération de la BEI et promotion du secteur privé 26
5.4 Cohérence et complémentarité 27
PARTIE B PROGRAMME INDICATIF 28
6. Présentation du programme indicatif **29**
6.1 Introduction 29
6.2 Instruments financiers 29
6.3 Secteurs de concentration 30
6.3.1 Transports 30
6.3.2 Décentralisation et appui aux structures publiques 31
6.4 Appui macro-économique 31
6.5 Autres programmes 32
6.6 Cadres d'intervention 34
Les indicateurs de performance seront à affiner / préciser dans le cadre du CSLP, d'une part, et dans la proposition de financement, d'autre part 37
6.7 Calendrier financier globalisé 38
6.8 Chronogramme prévisionnel de la mise en œuvre de la coopération 2003-2006 39
APPENDICES 40
Appendice 1 - Indicateurs de performance et de suivi 41
Appendice 2 - Méthodologie de calcul de l'indice de pauvreté 42
Appendice 3 - Principaux programmes financés par la CE 43
Appendice 4 - Aide publique au développement (matrice bailleurs) 44
Appendice 5 - La politique sectorielle des transports 47
Appendice 6 - La politique de décentralisation 56
Appendice 8 - Coup d'œil sur le Mali 74

Liste des abréviations

ACP	Afrique Caraïbe Pacifique
AFD	Agence française de développement
AGR	Activités génératrices de revenu
ANICT	Agence nationale pour l'investissement des collectivités territoriales
APER	Accord de partenariat économique régional
ASACO	Association de santé communautaire
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BEI	Banque européenne d'investissement
BOAD	Banque Ouest africaine de développement
BTP	Bâtiments et travaux publics
CCC	Centres de conseils communaux
CCN	Cellule de coordination nationale (décentralisation)
CE	Communauté européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEP	Certificat d'études primaires
CMDT	Compagnie malienne de développement du textile
CMLN	Comité militaire pour la libération nationale
CPS	Cellule de planification et de statistique
CSCOM	Centre de santé communautaire
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DCE	Délégation de la Commission européenne
DNB	Direction nationale du budget
DNP	Direction nationale de la planification
DNSI	Direction nationale de la statistique et de l'informatique
DNTCP	Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique
DNTP	Direction nationale des travaux publics
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FED	Fonds européen de développement
FENU	Fond d'équipement des Nations unies
FICT	Fonds d'investissement pour les collectivités territoriales
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDA	Association internationale de développement
IDH	Indicateur de développement humain
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
OCDE	Organisme de coopération pour le développement économique
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisations de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PAS	Programme d'ajustement structurel
PASAOP	Projet d'appui aux services agricoles et aux organisations paysannes
PEV	Programme élargi de vaccination

PIB	Produit intérieur brut
PISE	Programme d'investissement du secteur de l'éducation
PMA	Pays les moins avancés
PNIR	Programme national d'infrastructures rurales
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPM	Pharmacie populaire du Mali
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRMC	Programme de restructuration du marché céréalier-
PRODEC	Programme décennal de développement de l'éducation
PRODESS	Programme de développement sanitaire et social
PSIC	Programme de soutien aux initiatives culturelles
PSPHR	Projet santé population hydraulique rurale
PSSP	Politique sectorielle de santé et de population
RCI	République de Côte d'Ivoire
RCFM	Régie des chemins de fer du Mali
SNIS	Système national d'information sanitaire
SNLP	Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté
TOFE	Tableau des opérations financières de l'État
UDPM	Union démocratique du peuple malien
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest africaine
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Organisation des Nations unies pour l'enfance

Taux de change au 1er octobre 2002 : 1 € = 655,957 FCFA = 0,98 $

PARTIE A

STRATÉGIE DE COOPÉRATION

RÉSUMÉ

Le Mali fait partie, avec 10 millions d'habitants et une très faible densité de population, des pays les plus pauvres de la planète : il est classé 153 sur 162 pays selon l'indice de développement humain des Nations unies. Il souffre de beaucoup de handicaps géographiques : enclavé et fortement dépendant des variations climatiques, vaste territoire (1,2 millions de km carrés, dont 2/3 de désert), infrastructures insuffisantes... Avec ces contraintes naturelles, il est cependant dans la sous région un bon exemple en termes de stabilité politique et de gestion des réformes économiques. Le pays, attaché au renforcement de l'état de droit et à la participation des populations à la vie publique, a mis en place un processus de décentralisation, qui constitue une grande réforme du fonctionnement de la puissance publique en conférant des pouvoirs importants aux communes, notamment pour les services sociaux de base.

Il ressort que la pauvreté du pays repose principalement sur deux facteurs structurels : d'une part, une base productive restreinte et faible, largement fondée sur des secteurs de subsistance avec un faible degré d'intégration nationale et sous régionale entre autres en raison d'un réseau de transport insuffisant et faiblement entretenu et, d'autre part, une insuffisance d'infrastructures de base et de services sociaux.

L'action de la Communauté européenne (CE) au titre du 9ème FED, dont l'enveloppe A est de 294 M€, suit les orientations du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté[1] (CSLP). Sur la base d'une analyse de la situation politique, économique et sociale du Mali ainsi que d'un examen de la coopération passée et présente, la stratégie communautaire de coopération visera en premier lieu le secteur des transports avec un accent sur l'entretien routier (pour un montant d'environ 102 M€) et, en second lieu, celui de la décentralisation et appui aux structures publiques (pour un montant d'environ 70 M€). En outre, environ 100 M€ seront réservés à un appui budgétaire. Par ailleurs, le Mali dispose également de 81 M€ au titre de l'enveloppe B qui pourront être utilisés pour contrer les effets d'éventuels chocs exogènes.

1. DESCRIPTION DES OBJECTIFS DE COOPÉRATION DE LA CE

Conformément à l'article 177 du traité instituant la CE, la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement favorise :

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

Ces objectifs ont été confirmés et renforcés dans l'article 1 de l'accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, qui met un accent particulier sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté. La coopération entre la CE et le Mali poursuivra ces objectifs, en prenant en compte les principes fondamentaux définis dans l'article 2 de l'accord - spécialement le principe d'encouragement de l'appropriation des stratégies de développement par les pays et populations concernées - et les éléments essentiels et l'élément fondamental définis dans l'article 9.

Dans leur déclaration sur la politique de développement de la CE du 10 novembre 2000, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont décidé de concentrer les activités de la CE dans un nombre limité de domaines, choisis en fonction de leur contribution à la réduction de la pauvreté et pour lesquels l'action communautaire offre une valeur ajoutée : lien entre commerce et développement; appui à l'intégration et à la coopération régionales, appui aux politiques macro-économiques, transports, sécurité alimentaire et développement rural durable, renforcement des capacités institutionnelles, notamment en matière de bonne gestion des affaires publiques et d'État de droit. La déclaration spécifie aussi que, en conformité avec le cadre macro-économique, la CE doit

[1] Version adoptée par le gouvernement du Mali le 29 mai 2002.

poursuivre ses appuis dans les secteurs sociaux (santé, éducation) notamment en vue d'assurer un accès équitable aux services sociaux.

Le traité instituant la CE prévoit que la CE et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. La coopération communautaire devra aussi déployer des efforts pour faire en sorte que les objectifs de la politique communautaire de développement soient pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des autres politiques ayant un impact sur les pays en développement. En outre, comme stipulé dans l'article 20 de l'accord, en vue de leur intégration dans tous les domaines de la coopération, une prise en compte systématique des questions thématiques ou transversales suivantes sera assurée : les questions de genre, l'environnement, l'accès aux technologies de l'information, le développement institutionnel et le renforcement des capacités. Les objectifs et principes mentionnés ci-dessus et l'agenda politique national présenté dans le chapitre suivant constituent le point de départ pour la formulation du présent document de stratégie de coopération, conformément au principe d'appropriation nationale des stratégies de développement.

2. POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DU MALI[2]

2.1 Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)

La description de l'agenda politique du pays est basée essentiellement sur celle du CSLP. Ce document part du constat de l'importance de la pauvreté au Mali : 63,8% de la population vit dans la pauvreté et 21% se trouve dans une situation d'extrême pauvreté[3].
Les principaux thèmes de la stratégie sont :

- le développement institutionnel et l'amélioration de la gouvernance et de la participation avec comme point de départ la décentralisation qui doit être suivie de réformes à différents niveaux ;
- le développement humain et l'accès aux services sociaux de base ;
- le développement des infrastructures et les appuis aux secteurs productifs avec en premier lieu l'accent mis sur un schéma d'aménagement du territoire équilibré et une politique d'infrastructures adaptées.

A travers le CSLP, le gouvernement marque sa volonté de créer les conditions d'une **croissance économique forte, soutenable** et susceptible d'accélérer la réduction de la pauvreté avec **deux axes** majeurs :

- des politiques macroéconomiques visant des objectifs de croissance du PIB de 6,7% en moyenne par an, et à réduire la pauvreté pour parvenir à une incidence de 47,5% en 2006.
- des dépenses publiques orientées vers les quatre secteurs prioritaires : santé, éducation, développement rural et infrastructures. Elles devront augmenter en termes absolus et relatifs passant de 61,8% du budget en 2001 à 63,2% en 2006.

2.2 Perspectives de croissance

Ces perspectives reposent sur l'hypothèse plutôt optimiste d'une croissance moyenne du PIB de 6,7% par an. Cette hypothèse est basée sur des tendances de production et de cours sur le marché mondial des principaux produits d'exportation qui, tout au moins pour le coton, ne sont pas confirmées par l'évolution récente.

Dans le domaine des finances publiques, l'amélioration durable de la situation budgétaire de l'État restera une composante essentielle de la stratégie nationale de croissance et de lutte contre la pauvreté. Un certain nombre de mesures visant au renforcement de l'administration fiscale et des douanes sont prévues et l'accent sera mis sur la lutte contre la corruption pour laquelle des actions prioritaires ont été définies. Il s'agit de continuer à améliorer la situation des finances publiques tout en veillant à ce

---

2 Cette partie constitue une simple description des objectifs du gouvernement tels que définis dans le CSLP et les documents de stratégie sectorielle.

3 Voir annexe pour la méthodologie de calcul de l'indice de pauvreté.

que des crédits adéquats soient affectés aux dépenses sociales, aux programmes d'investissement et aux dépenses d'entretien. Outre l'accroissement rapide des ressources internes, les ressources supplémentaires issues de l'initiative PPTE pour la période 2002 - 2004, soit un montant estimé par la direction générale de la dette publique à 75 milliards de FCFA, devraient être principalement allouées aux secteurs prioritaires, notamment l'éducation et l'alphabétisation, la santé, les activités génératrices de revenus et les micro-crédits, le développement rural et les ressources naturelles.

En même temps, la viabilité du CSLP sera garantie par un **respect strict des critères de convergence régionaux** concernant les taux d'inflation (maximum 3% par an), l'encours de la dette en proportion du PIB (maximum 70%), le solde du budget ordinaire (positif), ainsi que le ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales (qui ne devrait pas excéder 35%) et, enfin, le taux de pression fiscale (supérieur ou égal à 17%).

Les principaux objectifs globaux en terme de pauvreté et d'indicateurs sociaux d'ici à 2006 sont :

- une baisse de l'incidence et de la profondeur de la pauvreté monétaire avec une réduction des inégalités entre régions ;
- une baisse des taux de mortalité infanto-juvénile (de 229,1‰ à 210‰) et maternelle (de 577 à 500 pour 100 000 naissances vivantes) ;
- une augmentation des taux de scolarisation (jusqu'à 83% en 2006 pour l'éducation fondamentale) et d'alphabétisation avec une réduction des inégalités entre garçons et filles.

2.3 Principales politiques sectorielles : objectifs et stratégies

Infrastructures

En attendant la définition du second plan sectoriel transport (PST2), attendue pour 2003, la politique du gouvernement est basée sur la déclaration de politique générale de 1993 et le projet sectoriel de transport (PST1) de 1994 tel que révisé en 1998. Les principales réformes envisagées par le PST1 sont :

- la mise en place et le fonctionnement effectif de l'autorité routière en tant que fonds routier autonome
- l'établissement d'une agence routière capable de gérer le réseau routier - l'Ageroute -, ainsi que la restructuration de la direction nationale des transports (DNT)
- un accroissement significatif de la part du secteur privé dans l'entretien routier
- le développement d'une stratégie de développement du transport rural

L'ensemble de ces réformes est actuellement développé même si des retards ont pu être observés dans leur mise en œuvre, en particulier pour ce qui est de l'entretien routier.

Le système de transport est caractérisé par une forte prédominance du transport routier (plus de 80% de la production de transport). Pour pouvoir contribuer efficacement à la croissance économique souhaitée, ce secteur a besoin d'une restructuration en profondeur afin de réduire les coûts tout en améliorant la production des prestations en particulier grâce à une meilleure combinaison des modes. Aussi le transport routier doit-il gagner en efficacité et les transports fluviaux et ferroviaires être réhabilités.

Le programme adopté pour le **développement des infrastructures routières** vise le désenclavement intérieur et extérieur du territoire malien. Les nouvelles orientations gouvernementales donnent la priorité à des considérations économiques et sociales : il s'agit principalement de désenclaver des zones de production agricoles et minières, des zones urbaines mais aussi de contribuer au renforcement de l'unité nationale. Par ailleurs, le désenclavement extérieur demande des corridors internationaux nécessitant d'importantes actions de réhabilitation. Il importe également d'effectuer des entretiens courants et périodiques et des réhabilitations. L'autorité routière qui vient d'être créée devra y faire face à l'aide des ressources générées à partir de taxes sur le carburant, sur les charges à l'essieu et des péages. L'objectif qualitatif du programme d'infrastructures routières est d'augmenter considérablement l'efficacité du réseau routier.

Dans le domaine des infrastructures fluviales, sur les fleuves Niger et Sénégal des mesures réglementaires de classification des eaux et de sécurisation des voies fluviales devraient contribuer à augmenter la compétitivité du transport fluvial (programme de désensablement et d'aménagement des voies fluviales).

Le **rail** doit contribuer à l'augmentation de l'offre de services de transport et à la réduction des coûts de transport entre le Mali et le reste du monde. Ainsi, il importe de changer le statut de la régie des chemins de fer du Mali (RCFM) par la mise en concession des réseaux ferroviaires Mali - Sénégal, de séparer les activités de gestion des infrastructures (voies), de celles d'exploitation du trafic et d'améliorer la coordination entre la RCFM et son homologue du Sénégal.

Enfin, le gouvernement a défini les grandes lignes de sa **politique énergétique** qui concerne en particulier la production et la distribution de l'électricité à moindre coût, l'accroissement du taux de desserte des populations, la réduction de la consommation de bois par l'utilisation d'équipements améliorés et de substitution et la mise en œuvre d'un programme de promotion des équipements d'énergie solaire, photovoltaïque.

Dans le domaine du développement rural

Le pays est confronté à des défis majeurs liés à la maîtrise de l'eau et à la faiblesse des infrastructures permettant une diversification de la production. Les objectifs et stratégies d'ici les dix prochaines années sont définis dans le schéma directeur du développement rural et le plan d'action adoptés par le gouvernement. L'objectif global pour ce secteur est d'améliorer les revenus et les conditions de vie des populations de façon durable et équitable (par zone géographique et par sexe). Les objectifs spécifiques consisteront à :

- rechercher la sécurité alimentaire en intégrant l'augmentation, la diversification, la valorisation maximale des productions agricoles, pastorales, piscicoles et sylvicoles, en favorisant le désenclavement des zones de production et en facilitant l'approvisionnement en céréales de base des zones déficitaires et des groupes défavorisés ;
- améliorer la productivité et la protection de l'environnement dans le cadre d'une gestion durable des ressources naturelles.

Un accent particulier est mis sur la gestion de l'eau et la politique d'aménagement hydroagricole en vue d'améliorer la sécurité alimentaire et d'accroître les revenus des populations. Une attention particulière sera accordée au développement de la filière riz pour laquelle le Mali pourrait conforter son avantage comparatif dans le contexte de l'intégration économique sous-régionale et régionale. Concernant la filière coton, il importera de veiller à bonne mise en œuvre du plan de restructuration de la filière pour la période 2002-2005, adopté en juin 2001.

Secteurs sociaux[4]

Dans le domaine de l'éducation, il s'agira pour le gouvernement de relever le défi de l'amélioration de la qualité des ressources humaines afin de renforcer les bases de développement du pays. A cet effet, la mise en œuvre des actions identifiées dans le programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC) adopté en 1998, sera la base de la politique nationale. L'objectif visé est de porter le taux brut de scolarisation de l'enseignement fondamental de 64% en 2002 à 83% en 2006 (de 49% à 59% pour les filles), et le taux d'alphabétisation des adultes de 42,5% à 50% (40% pour les femmes). La réalisation de cet objectif se fera à travers une meilleure allocation des ressources à l'intérieur du secteur, la construction et l'équipement d'infrastructures scolaires afin d'en faciliter l'accès aux populations, la décentralisation et la déconcentration de la gestion du système.

Dans les domaines de la santé, de l'eau potable et de l'assainissement, les contraintes importantes identifiées sont entre autres l'acuité des problèmes de nutrition, l'accessibilité des services et soins afin d'élargir la couverture médicale et la prévention de certaines maladies (SIDA, maladies diarrhéiques et respiratoires). Le gouvernement mettra l'accent sur l'amélioration de la qualité des services et des

4 Les données sociales et objectifs repris dans cette partie sont ceux du texte du CSLP final du 29 mai 2002.

soins, l'élargissement de la couverture sanitaire et la promotion de la santé de la reproduction à travers la mise en œuvre du programme de développement sanitaire et social 1998-2002 (PRODESS, première tranche du plan décennal de développement sanitaire et social 1998-2007).

S'agissant de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, la politique sera celle contenue dans la stratégie nationale adoptée le 22 mars 2000. Elle mettra l'accent sur la satisfaction des besoins réels en eau potable et en assainissement dans les milieux rural et semi-urbain tant en qualité qu'en quantité par une participation significative de l'État, des collectivités et des usagers dans l'investissement en matière d'infrastructures d'adduction en eau potable.

La promotion de la condition féminine, et en général le rôle de la famille dans le cadre d'une politique de promotion des droits de la personne humaine, est également un des axes retenus par le gouvernement malien. Le CSLP insiste en particulier sur le renforcement de l'accessibilité des femmes aux services sociaux essentiels, à la reconnaissance de tous leurs droits, à la promotion de la femme dans la prise de décision tant politique que familiale. En outre, dans le cadre de la politique d'amélioration de la situation des enfants et du rôle de la famille, le CSLP insiste sur la nécessité de lutter contre la violence envers les enfants et, en particulier, contre l'excision.

Développement institutionnel, amélioration de la gouvernance et de la participation

Gouvernance : Les objectifs institutionnels à réaliser sont l'amélioration des performances des secteurs et services publics (plan de réforme de la fonction publique) et de la justice, et la lutte contre la corruption, la consolidation des processus de démocratisation et de décentralisation en cours, le renforcement des capacités de la société civile et la garantie d'une plus grande participation des femmes dans la conduite des politiques.

Culture, religion, paix, sécurité : les actions prioritaires visent à assurer une meilleure gestion du patrimoine culturel et artistique, vulgariser les concepts de culture de la paix et des droits humains, valoriser les mécanismes traditionnels de prévention et de gestion des conflits, renforcer la capacité opérationnelle des forces de sécurité, intensifier la lutte contre le trafic des enfants et assurer une coexistence pacifique entre toutes les religions.

Toutes les politiques envisagées s'inscriront dans le contexte **de la mise en œuvre effective de la décentralisation** qui organise le partage des compétences entre l'État et les collectivités. Le programme de développement institutionnel offrira également le cadre pour renforcer la déconcentration administrative en liaison avec le processus de décentralisation. Les réformes envisagées dans le domaine du contrôle de la gestion des ressources publiques pour instaurer une bonne gouvernance viendront consolider les actions actuellement engagées dans la lutte contre la corruption.

3. ÉVOLUTION DE LA SITUATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

3.1 Situation politique

Le Mali est indépendant depuis 1960. Son premier président, Modibo Keïta, prône une doctrine de développement socialiste : mise en place de sociétés d'État et de coopératives agricoles. Le pays se rapproche de l'Union soviétique. Ces orientations politiques ainsi que la sortie de la zone franc en 1962, lors de la création du franc malien, provoquent un froid dans les relations avec la France jusqu'en 1967. A la suite d'une suspension par le président Keïta des travaux de l'Assemblée nationale, un groupe de jeunes officiers prend le pouvoir par les armes le 19 novembre 1968 (Modibo Keïta décédera en prison en 1977). La constitution est abrogée, les partis politiques interdits et le pouvoir confisqué par un Comité militaire pour la libération nationale (CMLN) dirigé par Moussa Traoré. Malgré la promesse de faire revenir des civils à la tête de l'État, le régime se consolide et, en 1978, l'Union démocratique du peuple malien (UDPM) devient le parti unique. Dans les années 80, marquées par la sécheresse, les difficultés économiques s'accroissent. En 1984, le Mali décide de réintégrer la zone franc. Le gouvernement mène une politique de plus grande ouverture économique,

qui ne se traduit cependant pas sur le plan politique. A partir de 1990, le régime accusé d'autocratie et de détournement de fonds publics voit la contestation s'accroître dans la population.

En mars 1991, la répression des manifestations populaires est brutale, le bilan est de 106 morts et 708 blessés. Un groupe de militaires dirigé par le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré (ATT) arrête Moussa Traoré et met en place un Comité de transition pour le salut du peuple chargé de préparer le retour au multipartisme et à la démocratie. Ce processus aboutit à la mise en place de nouvelles institutions et à la transmission du pouvoir à un président démocratiquement élu en 1992 : Alpha Oumar Konaré. Le 13 avril 1993, l'ancien président Moussa Traoré est condamné à mort. Cette sentence, commuée par la suite en emprisonnement à vie, ne sera cependant jamais exécutée. En 1997, Alpha Oumar Konaré est réélu à la tête de l'État. En 2002, à l'expiration de son deuxième mandat, le président Konaré décide de gracier Moussa Traoré et son épouse (également condamnée à la peine de mort pour crimes économiques) dans un geste d'apaisement et de réconciliation nationale. L'élection présidentielle de mai 2002, à laquelle le président sortant Alpha Oumar Konaré n'était constitutionnellement pas autorisé à se représenter à l'issue de son second mandat, a vu la victoire d'Amadou Toumani Touré, l'homme de la transition démocratique de 1991. Elle s'est déroulée dans un climat d'ouverture et de maturité politique et démocratique.

Depuis 1992, le Mali a réellement intégré les règles du jeu démocratique avec des institutions représentatives, un pluralisme politique de plus en plus stable et une presse libre. La démocratie et l'État de droit sont bien établis, la constitution est moderne et avancée. Son application est satisfaisante et les législations sont appliquées avec discernement : par exemple, bien que la peine de mort ne soit pas abolie, un moratoire existe depuis 1993.

La liberté de la presse écrite est respectée : plusieurs journaux sont publiés, plusieurs radios libres émettent. Les autres libertés fondamentales sont également respectées même s'il y a pu y avoir des dérapages importants dans le passé. Enfin, la décentralisation permet désormais une participation réelle de la population à la vie politique malienne, dont elle avait été éloignée pendant 23 ans sous Moussa Traoré.

Des faiblesses toutefois subsistent. Si les graves problèmes qui avaient alimenté, dans les années 90, la rébellion touareg et l'instabilité dans le Nord du pays ont été en partie résorbés et si le calme est revenu dans la région, des tensions sont encore perceptibles. En effet, malgré l'importante mobilisation de ressources, il a été difficile de mettre en place une véritable dynamique de développement durable. L'attente des populations des régions concernées, pour une intervention économique plus marquée de l'État, demeure importante.

Bien que la situation des droits de l'Homme au Mali soit beaucoup moins inquiétante que dans d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest, un domaine de préoccupation est celui du trafic et de l'exploitation des enfants. Le 1er septembre 2000, le Mali et la Côte d'Ivoire ont signé à Bouaké un accord de coopération en matière de lutte contre le trafic transfrontalier des enfants. C'est le premier accord du genre en Afrique. Les deux pays ont décidé d'élaborer des plans d'action nationaux pour la prévention de ce type de trafic, le rapatriement des enfants et la répression envers les employeurs et les trafiquants.

Au plan international, l'action du président Konaré dans la politique de la sous-région a renforcé l'image très positive du Mali sur la scène internationale. Le Mali est au premier plan en Afrique de l'Ouest dans la lutte contre la prolifération des armes légères et dans la prévention des conflits en faveur de laquelle le président Konaré a joué un rôle personnel de premier plan, notamment en 2000 et 2001, années durant lesquelles le Mali a exercé les présidences de l'UEMOA et de la CEDEAO.

Cependant, les événements récents qui se sont déroulés à la périphérie du pays et, en particulier, la crise politico-ethnique en Côte d'Ivoire, sont de nature à menacer la stabilité économique de la région : retour au pays de nombreux Maliens, conséquences économiques directes sur le commerce dans la région (70% du commerce UEMOA) et sur l'évolution de l'intégration régionale. La régularisation et le retour à la stabilité en RCI sont indispensables pour la poursuite du processus d'intégration. En

raison de sa situation de pays enclavé, le Mali considère l'intégration régionale comme une priorité : la nécessité pour le Mali de s'intégrer dans l'espace régional fait l'objet d'un consensus de la part de l'ensemble de la classe politique.

3.2 Situation économique[5]

3.2.1 Situation économique

Parmi les pays de la région, le PIB du Mali est comparable à celui du Burkina Faso ou du Niger mais inférieur de moitié à celui du Sénégal et du quart par rapport à celui de la Côte d'Ivoire. Le Mali fait partie des pays très pauvres avec un revenu de 240 $[6] par habitant. Malgré une croissance économique constante depuis 1990, le niveau de pauvreté est toujours important.

Le Mali dispose de relativement peu de ressources naturelles et dépend de produits d'exportation primaires en nombre limité et insuffisamment exploités (or, coton, bétail). L'économie du pays est centrée sur une agriculture de subsistance fortement dépendante de la pluviométrie et du niveau du fleuve Niger (notamment pour la culture du riz dans le delta intérieur). L'agriculture occupe près de 70% de la population, les femmes assurant une partie significative des travaux champêtres, et représente quasiment la moitié du produit intérieur brut. On note la faiblesse du secteur privé formel (notamment dans la transformation et les services). Par ailleurs, le secteur informel (rural et urbain) demeure important. En outre, un nombre important de Maliens résident et travaillent à l'étranger (Côte d'Ivoire, Sénégal, Burkina Faso et France) : les flux monétaires des Maliens de l'extérieur constituent des transferts courants très importants (estimation à 70 milliards de CFA) permettant de rééquilibrer en partie la situation déficitaire des balances commerciales et de services.

La rigidité structurelle des différents secteurs productifs ne doit cependant pas masquer la profonde mutation de l'économie depuis 1991. On assiste en effet à une ouverture et à un effort important des autorités pour libéraliser l'économie et favoriser le développement du secteur privé. Dans cette perspective, le choix du Mali de se positionner au niveau régional (au sein de l'UEMOA) va dans le sens de l'ouverture du pays et du renforcement des échanges. De même, le Mali est membre de la CEDEAO, dont l'objectif est à terme la création d'une union monétaire et douanière. En outre, le Mali est engagé dans la réalisation du NEPAD.

Ainsi, par exemple, il faut noter que les ministres de l'Agriculture de l'UEMOA ont défini le 24 juin 2002 à Abidjan les grandes lignes d'une politique visant à faire face ensemble à la crise actuelle du secteur. Cette politique est basée sur le constat que le coton UEMOA est hors subvention tout à fait compétitif sur le marché mondial (de 47 cents la livre inférieur en prix), mais que les producteurs américains, européens australiens et chinois bénéficient de fortes subventions engendrant des distorsions.

Si le potentiel de développement du pays est réel, la fragilité d'un État faiblement structuré, une administration caractérisée par la faiblesse de ressources humaines et matérielles, une carence grave d'infrastructures de base, une épargne intérieure insignifiante ne permettent pas encore de réunir les conditions d'une croissance soutenue et durable.

3.2.2 Évolution économique du pays

Le Mali a une longue expérience de réformes dans les domaines de la politique monétaire, la politique commerciale et la gestion du secteur public. Le Mali a rejoint la zone franc (1967), puis l'Union monétaire ouest africaine (1984) et a participé à la création de l'UEMOA (1994). Le rythme et l'effectivité des réformes ont varié dans le temps. Elles ont démarré avec une timide libéralisation de l'économie entre 1982 et 1987 avant de s'accélérer jusqu'en 1993. Depuis cette date, une grande partie des réformes de type ajustement structurel sont accomplies ou sont bien engagées : recentrage du rôle

---

5 Les données économiques proviennent du CSLP. Les données à caractère social proviennent du rapport 2001 des Nations unies sur le développement humain.

6 Source : Banque mondiale. Taux de change, voir page 6.

de l'État, promotion du secteur privé, libéralisation des prix, dévaluation de la monnaie, baisse de la protection commerciale, réformes budgétaires, restructuration des entreprises publiques.

Au cours des vingt dernières années le Mali a reçu une aide extérieure relativement importante (autour de 50 $ par habitant et par an) : en moyenne, près de 20% du PNB, soit près de 80% des investissements réalisés pendant cette période ou encore 50% des importations de biens et services ont été financés grâce à ces transferts.

En ce qui concerne les années 2000 et 2001, on observe la poursuite de l'approfondissement entamé depuis 1993. Les efforts de libéralisation se sont poursuivis (secteurs énergie et télécommunication), le processus de décentralisation prend son essor avec la mise en place de l'organisme financier correspondant (Agence nationale pour l'investissement des communes - ANICT). Toutefois, la situation économique s'est détériorée considérablement en raison de la grave crise du coton que traverse le pays.

L'évolution du PIB du Mali a été influencée, d'une part par les politiques économiques suivies, mais aussi par des chocs exogènes et notamment climatiques. Historiquement, les taux de croissance ont fluctué de manière importante sous l'effet de facteurs essentiellement exogènes (pluviométrie, prix du coton). A partir de 1982, le gouvernement doit faire face à l'augmentation des déficits publics et extérieurs et mettre en place des programmes d'ajustement soutenus par les institutions de Bretton Woods. La période 1982-1993 est celle d'un accroissement faible du PIB par tête avec de fortes fluctuations. La croissance devient plus stable après la dévaluation du FCFA de 1994.

Évolution du PIB réel par habitant (% par an)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
-1,9	-2,7	6,1	-4,7	0,3	4,7	2,0	4,4	2,6	4,3	2,0	-3,5

Source : Comptes de la nation (chiffres estimés pour 2000 et 2001)

La structure globale du PIB réel est relativement stable : 44% pour le secteur primaire, 19% pour le secteur secondaire et 37% pour le secteur tertiaire. Les seuls signes d'une modification structurelle de l'économie sont : une diminution de la part de l'agriculture vivrière hors riz et une augmentation de la part du riz et de l'or. La croissance à long terme est handicapée à la fois par le faible taux d'investissement du pays et par la faible efficacité de ces investissements (financés à plus de 80% par l'aide extérieure). Le taux d'investissement (public + privé) est de l'ordre de 20,7% du PIB sur la période 1990-2000, ce qui est faible pour un PMA du type du Mali avec des besoins importants en matière de grandes infrastructures et de capital humain. Le coefficient marginal de capital paraît aussi élevé, plus proche de 5 que de la norme de 3 souvent admise.

3.2.3 Équilibres économiques

Au titre du cadrage macro-économique, le Mali a conclu plusieurs accords d'ajustement structurel (PAS) et des facilités d'ajustement structurel avec les institutions de Bretton Woods dès le début des années 1980. La politique d'ajustement soutenue également par la Commission européenne a permis une amélioration notable des équilibres économiques et financiers.

Les recettes budgétaires ont régulièrement progressé avec une augmentation moyenne annuelle de 13,4% sur la période 1994/1999. Les dépenses budgétaires ont augmenté sur la période de 7,9% et représentent en moyenne 25,2% du PIB. La faiblesse de la demande intérieure facilite la gestion de l'inflation avec un taux inférieur à 1% en 2000. En ce qui concerne les échanges extérieurs, les exportations connaissent une évolution positive avec une augmentation plus forte que celle des importations. Le solde commercial s'est nettement amélioré en 2001 ; même s'il reste négatif.

Dans ce contexte, le cadrage macro-économique du Mali s'inscrit dans les orientations FMI/BM. Parallèlement le Mali respecte la plupart les normes de convergence de l'UEMOA[7]. Le Mali pourra

[7] Le ratio masse salariale/recettes fiscales est de 27% (il ne devrait pas excéder 35%) ; le taux d'investissement financé sur recettes intérieures est de 25% (il devait atteindre au moins 20%); les arriérés de paiement des dettes extérieures sont égaux à 0 en 1999, 2000 et 2001.

respecter sans difficulté majeure les différents critères de premier et second rang fixés pour 2002 par le Pacte de convergence de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA signé le 8 décembre 1999.

Le Mali a été déclaré éligible en 1998 à l'initiative PPTE (de base et renforcée). En septembre 2000, le pays a rempli les conditions du point d'achèvement et a obtenu un allégement de sa dette pour une valeur brute de 870 M$ sur une période de 30 ans. Cela implique que le Mali pourra reconvertir le remboursement de sa dette dans un certain nombre de secteurs clés pour la lutte contre la pauvreté (éducation, santé, eau, infrastructures rurales) à hauteur de 20 à 30 M$ par an sur la même période.

A la date du 31 décembre 2001, l'encours de la dette extérieure du Mali avant allégement est estimé à 1 785,5 milliards de FCFA, soit 92,6% du PIB. C'est dire que le Mali pourrait rencontrer des difficultés à respecter en 2002, année de convergence, la norme UEMOA qui est de 70% du PIB au plus. Toutefois, il faut reconnaître que d'importants efforts ont été accomplis depuis 1994, date de l'ajustement monétaire. Le Mali poursuit ses efforts de maîtrise de l'endettement. Le ratio du service de la dette rapporté aux exportations s'est élevé à 12,4% en 2001.

Les données ci-dessous illustrent les progrès fait par le Mali ces dernières années, mais également ses faiblesses comme par exemple le faible taux d'investissement.

	1996	2001
PIB*	778,3	979,6
Balance commerciale**	-4,6%	-0,1%
FBCF**	22,7%	17,7%
Part dépenses courantes sur dépenses totales	42,2%	45,7%
Taux d'épargne intérieur**	4%	16,6%
Taux d'investissement global**	20,9%	21,1%
Dépenses de développement**	12,7%	13,2%
Service de la dette directe**	45,95%	22,69%

* en milliards de FCFA, ** en % PIB

3.3 Situation sociale

	1990	**1999**[8]
Indice de développement humain	0,34	0,37
Classement du Mali (IDH)	130/130	153/162
Espérance de vie	45 ans	52 ans
Indice de développement genre(GDI)		0,378
Classement du Mali (GDI)		138/146
Pourcentage d'alphabètes	17%	39,8%
Pourcentage de la population ayant accès à l'eau	17%	65%
Nombre d'enfants n'atteignant pas l'âge de 5 ans	292‰	235‰
Taux d'inscription en primaire (garçons)	23%	31%
Taux d'inscription en primaire (filles)	14%	
Taux d'enfants abandonnant avant la fin du primaire	61%	84%

Le tableau ci-dessus illustre les progrès réalisés par le Mali au cours de la dernière décennie. Ceux-ci demeurent cependant encore largement insuffisants et après 40 ans d'indépendance, la pauvreté est toujours le problème de base du pays. Le Mali fait partie, avec une population de 10 millions d'habitants et un taux de fécondité de 6,7 enfants par femme, des pays de la sous région avec une forte croissance démographique atténuée cependant par une forte émigration : le taux de croissance démographique net est de 2,4% par an alors que le brut est de 3%. Par ailleurs, une faible densité (7 habitants au km^2 pour un pays plus grand que la France et l'Espagne réunies), des conditions

8 Données rapport des Nations Unies sur le développement humain 2001.

environnementales hostiles (faible pluviométrie, partie du territoire désertique), des services sociaux de base peu performants, une économie essentiellement agricole orientée vers l'autosuffisance, un secteur privé formel réduit sont autant d'éléments qui entravent gravement le décollage économique du pays.

Indicateurs sociaux de base

Par rapport à un seuil de pauvreté d'environ 100 000 FCFA par personne et par an (0,42 € par jour), l'incidence de pauvreté est de 64% (71,3% à la campagne, 31,2% à la ville). La plupart des indicateurs sociaux de base sont nettement moins bons au Mali que dans le reste de l'Afrique subsaharienne. Malgré les progrès susmentionnés, les indicateurs de santé restent parmi les plus faibles du monde. Si l'accessibilité géographique s'est améliorée, la faible fréquentation des services de santé aussi bien pour les activités préventives (vaccination, information, soins prénataux,...) que pour les soins curatifs est un problème majeur du pays. La qualité des services de santé et leur coût deviennent un obstacle majeur pour une grande partie de la population.

L'accès à l'éducation reste aussi largement insuffisant en quantité et en qualité. Le taux brut de scolarisation dans le premier cycle fondamental est de 50% et celui du deuxième cycle n'est plus que de 18%. Les disparités entre régions et entre sexes persistent, avec un taux brut de scolarisation (tous cycles compris) de 22% pour les femmes et 34% pour les hommes. Le problème de la qualité se pose avec les ratios importants élèves - enseignants (71 dans le primaire), les besoins de formation des enseignants, les doubles vacations, le manque de disponibilité des livres scolaires, la disparition des cantines scolaires.

Le mouvement de la croissance se reflète mal, sur le marché du travail. Celui-ci reste profondément marqué par des distorsions : fractionnement en segments spécifiques (moderne, rural, informel, temporaire, à l'étranger), déséquilibre entre offre et demande, opacité et faiblesse du marché du travail (un diplômé met environ sept ans à trouver un emploi). Le défi auquel doit faire face le pays est donc celui d'un chômage croissant, d'un sous-emploi endémique, d'une précarisation des emplois nouveaux ainsi que d'un exode de nombre de personnes qualifiées.

Le statut social de la femme malienne lui assigne un rôle multiple et une lourde responsabilité dans la vie de la cellule familiale et en matière de production, de reproduction et d'éducation des enfants. Malgré sa participation qualitative et quantitative à l'essor familial et au développement socio-économique du pays, la femme malienne même si elle est représentée au niveau des institutions (4 ministres dans l'ancien gouvernement, 3 à l'Assemblée nationale, 3 au Conseil économique et social) n'a pas encore atteint un niveau de représentativité assez significatif au niveau institutionnel.

3.4 Viabilité des politiques et défis à moyen terme

Si les éléments mentionnés ci-dessus témoignent d'une bonne tenue des indicateurs macro-économiques, la croissance est fragile et les résultats en termes de réduction de la pauvreté sont insuffisants. Cette situation pourrait faire peser un risque réel sur le succès de la stratégie de développement. En outre, la politique affichée par le gouvernement dans le CSLP est extrêmement volontariste et ambitieuse en termes d'objectifs. Ceux-ci peuvent apparaître irréalistes en termes d'objectifs de croissance et également d'hypothèses. Celles-ci ne correspondent pas nécessairement aux projections économiques existantes. Ainsi, les hypothèses de croissance se basent sur une croissance continue du prix du coton sur la période considérée (2002-2006), ce qui n'est ni conforme aux tendances actuelles, ni aux prévisions contenues dans le mémorandum de concertation des ministres de l'Agriculture d'Afrique de l'Ouest et du Centre sur la filière coton. Outre les hypothèses particulièrement optimistes quant à l'évolution des cours internationaux des produits de base, l'évaluation des risques qui peuvent peser sur la bonne mise en œuvre de cette stratégie est faible.

Les contraintes et les atouts peuvent se résumer de la façon suivante :

- les atouts : l'évolution politique et les dividendes de la démocratisation, l'état d'avancement des principales réformes économiques, l'appartenance à l'UEMOA et la création d'un marché régional, des ressources disponibles en eau et en énergie solaire.

- les contraintes sur lesquelles les politiques peuvent intervenir : le niveau de capital humain, la croissance de la population et le chômage des jeunes, le besoin d'infrastructures, la déontologie du service public, la capacité d'organisation de la société civile, la capacité d'attraction et de fidélisation des capitaux privés,....
- les contraintes externes à la sphère directe des politiques publiques : l'immensité du territoire et l'enclavement du pays, la pluviométrie faible et aléatoire, la qualité agronomique inégale des sols, l'évolution des prix et des marchés mondiaux, les tensions politiques dans la sous-région,...

En réalité, **quatre champs de réformes** prennent l'allure de défis pour les prochaines années : consolider la démocratie et l'État de droit, aménager le territoire et réaliser de grandes infrastructures de base, intégrer les objectifs de croissance durable et de réduction de la pauvreté, réduire les faiblesses structurelles de l'économie.

La bonne gestion des affaires publiques : procédures de prises de décisions claires des pouvoirs publics, primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources et mise en œuvre des mesures visant la lutte contre la corruption. Ceci implique, d'une part, une amélioration du fonctionnement de l'administration pour une meilleure efficacité de la dépense publique dans les secteurs sociaux et, d'autre part, la poursuite du processus de décentralisation qui induit un renforcement de la société civile et de l'état de droit.

Les infrastructures économiques de base : l'objectif d'aménagement du territoire par des infrastructures conditionnant la croissance économique constitue le deuxième défi : 70% des échanges régionaux sont assurés par camion, or le Mali ne compte que 15 000 km de routes dont 2 500 sont bitumées. On compte moins d'un téléphone pour 100 habitants et seulement 7% de la population a accès à l'électricité.

La croissance durable et la réduction de la pauvreté : meilleur accès aux services sociaux de base, notamment pour les populations rurales puisque le Mali est profondément ancré dans une économie agricole de subsistance où se concentrait en 1999 plus de 70% de la pauvreté.

La réduction de la vulnérabilité de l'économie : réduire la sensibilité de l'économie à des facteurs exogènes externes, favoriser le développement et la diversification de l'économie et densifier le tissu économique pour amortir la sensibilité à ces chocs. La diversification de l'économie doit être envisagée dans le cadre de l'UEMOA. Dans ce contexte, le développement d'un secteur secondaire et privé plus important constitue une voie pour l'avenir du Mali. Mais, outre la garantie par l'État d'un cadre approprié, ceci présuppose une amélioration du niveau général de formation de la population.

4. VUE D'ENSEMBLE DE LA COOPÉRATION EN FAVEUR DU MALI

4.1 Coopération UE - Mali

4.1.1 Les financements FED et les lignes budgétaires

La coopération avec le Mali est désormais établie de longue date et elle se déroule globalement de façon très satisfaisante comme l'illustre l'apport financier communautaire en progression constante. On est passé d'une dotation de 42 M€ pour le 1er FED à 97 M€ pour le 5ème FED, puis 137 M€ pour le 6ème FED et 158 M€ pour le 7ème FED. L'enveloppe indicative du 8ème FED portait initialement sur 189 M€. La rapidité de réalisation des engagements primaires a rendu le pays éligible à une troisième tranche additionnelle de 20 M€. L'enveloppe finale du programme indicatif national (PIN) a donc été de 208,5 M€. Toutes ressources confondues, y compris les concours d'ajustement structurel, les montants disponibles se sont élevés à environ 300 M€.

Un objectif central des actions financées par l'aide communautaire dans le passé a été d'atteindre la sécurité alimentaire à travers de nombreux investissements : aménagements hydroagricoles, hydraulique rurale, infrastructures routières, équipements collectifs, promotion des petites et moyennes entreprises, gestion de l'environnement. Parallèlement, un appui financier important, initié déjà dans les années 80 avec les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire (PRMC), a progressivement

accompagné l'évolution des objectifs de la coopération vers l'adoption d'une approche basée sur le soutien des politiques sectorielles entreprises par le gouvernement. Progressivement, l'intervention de la CE au Mali s'est concentrée sur les domaines des infrastructures routières, du développement rural et du soutien aux réformes macro-économiques. Les objectifs de la coopération communautaire ont donc évolué en fonction des besoins, des résultats de cette coopération dans les différents domaines, des priorités du gouvernement et des changements dans le monde. Ils ont également été influencés par les importantes variations climatiques dans le pays : sécheresse des années 70-80 et désertification. Progressivement cependant, les appuis communautaires se sont concentrés sur un nombre limité de domaines. Les deux protocoles financiers de Lomé IV ont conduit à orienter les interventions sur le secteur des infrastructures routières, la décentralisation, le développement rural, tout en consacrant une part importante des fonds à l'appui macro-économique et aux secteurs sociaux.

Du point de vue quantitatif, les performances se sont améliorées progressivement de façon sensible tant sur le plan de la préparation que de l'exécution des programmes. C'est ainsi que les ressources du 8ème FED ont été entièrement engagées courant 2001 et que le taux de consommation des crédits des FED antérieurs est supérieur à 90%.

Les politiques de soutien communautaire ont eu des résultats différenciés. On peut noter que les interventions dans le domaine agricole ont contribué aux développement des politiques mises en place en vue d'assurer l'autosuffisance alimentaire du pays et, même, lui permettre d'exporter sa production vers les pays voisins (riz). L'action des différents bailleurs qui sont intervenus dans la restructuration de l'Office du Niger a permis d'accroître de manière considérable les superficies exploitées dans le domaine rizicole, ainsi que le rendement et l'efficacité du système. Dans d'autres zones, des programmes de sécurisation de la production (programmes de petits périmètres irrigués villageois) ont également permis de soutenir efficacement des zones où étaient concentrés de petits producteurs marginaux. Par contre les actions dans le secteur de l'élevage, pourtant très important pour l'économie malienne n'ont pas été couronnées du même succès. Concernant le secteur de l'éducation le programme de développement d'écoles dans les zones en guerre (Nord) a permis de soutenir l'effort du pays dans ces régions. Pour ce qui est la santé, les résultats sont beaucoup plus mitigés en raison de la faiblesse de la politique sectorielle et d'une difficile mise en œuvre. Cependant, concernant les secteurs sociaux, si les indicateurs du Mali sont encore parmi les plus bas du monde, il ne faut pas négliger leur amélioration même si les efforts doivent être poursuivis, voire intensifiés. En outre, les progrès du Mali en matière de gestion économique et de bonne gouvernance autorisent la poursuite d'une aide budgétaire conséquente. Enfin, pour ce qui est du secteur des transports, la contribution communautaire a été déterminante pour la structuration des axes principaux du pays. Cependant, des problèmes dans l'entretien routier demeurent même si des réformes, qu'il importe de soutenir sont en cours.

Le transport. Depuis 1993, la Commission appuie régulièrement le programme sectoriel transport (PST). La réduction de l'enclavement par les infrastructures a été un des objectifs du 7ème FED. La programmation suivante a amplifié la coopération, à travers un budget indicatif de 101 M€, par la poursuite du désenclavement intérieur et extérieur, et la sauvegarde et l'amélioration des réseaux existants. Globalement, au cours de la dernière décennie, l'aide communautaire aura mobilisé près de 200 M€ pour la consolidation du réseau routier en dotant le pays d'environ 1 200 km de routes revêtues (sur un total de 2 500 km). Il importe cependant de rappeler les difficultés que le gouvernement a pu rencontrer dans la mise en œuvre de sa politique de réformes (PST1) en particulier en ce qui concerne le financement et l'exécution des travaux d'entretien routier. Les faiblesses constatées au niveau institutionnel rappellent la nécessité de renforcer l'action des bailleurs sur cet aspect.

La décentralisation. Le 7ème FED a appuyé la définition et la mise en œuvre de la politique de décentralisation dans un esprit de renforcement de la participation politique à la base jusqu'à la tenue des premières élections municipales sur l'ensemble du territoire. Le 8ème FED a poursuivi cette approche en appuyant les collectivités territoriales créées par la loi. Désormais dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, les communes sont bénéficiaires de cette aide

communautaire. Le programme d'appui aux communes a démarré en 2001. Le FED est le principal bailleur du fonds d'investissement de l'Agence nationale pour l'investissement des communes (ANICT).

Le développement rural. La coopération communautaire a soutenu des objectifs de sécurité alimentaire et de protection de l'environnement, principalement dans les 4ème et 5ème régions. Le 8ème FED est revenu sur ce domaine, qui constituait son troisième secteur de concentration. L'objectif était d'améliorer la compétitivité des filières du riz et de l'élevage. Le bilan des interventions sur le riz a été satisfaisant alors que les appuis à l'élevage ont été abandonnés en raison du non-respect des conditionnalités.

L'aide budgétaire : L'aide budgétaire 8ème FED s'est traduite par trois programmes d'ajustement structurel totalisant 92,16 M€. Le premier programme (1998/99 de 29,4 M€) a servi à sécuriser certaines dépenses de santé, d'éducation et d'entretien routier. Le second programme (1999/00 : 37 M€) a apporté un soutien au budget de l'État dans les secteurs de la santé et de l'entretien routier. Le troisième programme couvrant 2001-2002 a été doté de 25,76 M€. En outre, un appui à l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun de l'UEMOA et de l'initiative PPTE a été accordé. Un audit du programme 1999 a mis en évidence que 18,6% des dépenses auditées étaient inéligibles, soit un montant de 3,52 M€. Par un protocole signé en 2001, le gouvernement s'engage à mettre en œuvre un ensemble de mesures pour améliorer le contrôle de la dépense publique. Le montant déclaré inéligible à été remboursé.

Les autres appuis. Comme le 7ème FED, le 8ème FED comprend un programme important de santé qui a deux composantes : une composante de renforcement institutionnel au niveau central; une composante d'amélioration de la qualité des soins (appui aux centres de santé, appui à la chaîne du froid, appui aux écoles d'infirmiers, appui à l'Institut d'ophtalmologie tropicale d'Afrique). Par ailleurs, un vaste programme de microréalisations et l'appui à la politique culturelle complètent la panoplie des interventions actuelles.

Le Mali a également par le passé bénéficié d'un soutien au titre de différentes lignes budgétaires parmi lesquelles on peut notamment citer : le cofinancement des ONG, l'environnement, la sécurité alimentaire, les droits de l'Homme et la démocratie et la coopération décentralisée.

4.1.2 Les interventions de la BEI

Le montant total des interventions de la BEI au Mali dans le cadre des diverses conventions de Lomé s'élève à 86,02 M€ (encours actuel : 24,37 M€). Ces interventions ont été principalement orientées vers le coton et l'exploitation minière, deux secteurs clés de l'économie malienne.

En ce qui concerne le secteur minier, la Banque a participé à hauteur de 35 M€ au financement de la mine d'or de Sadiola dont le gisement avait été identifié dans le cadre d'un programme du FED.

Dans le secteur cotonnier, la Banque a participé à hauteur de 18,2 M€ au financement des investissements de la compagnie malienne pour le développement textile liés à l'égrenage du coton, ainsi qu'à la valorisation de la graine de coton par la société Huicoma (5 M€).

La grave crise cotonnière qui a marqué la fin des années 1990 a entraîné un fort ralentissement des activités de la Banque dans le secteur. La réforme du secteur qui a suivi a toutefois permis à la Banque de mettre en place en 2001 deux nouvelles opérations d'un montant total de 5,7 M€ liées à l'exploitation du coton : l'une en amont de la production en participant à un programme pilote de financement des intrants cotonniers par une institution de microfinance réputée et l'autre en aval, avec le financement d'une unité complète de filature de coton permettant de développer sur le territoire malien une industrie de transformation du coton quasi inexistante. Ces interventions se situent parfaitement dans le contexte de la réforme engagée et des orientations stratégiques définies par l'État malien.

Outre des interventions anciennes dans le secteur rizicole et plus marginales en faveur d'une institution financière ainsi que de deux petites unités industrielles au succès mitigé, la Banque est également intervenue dans le secteur de l'énergie électrique avec deux prêts en faveur de Énergie du Mali d'un montant total de l'ordre de 10 M€ ainsi qu'un prêt à portée régionale d'un montant de 20 M€ destiné au financement partiel du complexe hydroélectrique de Manantali, dont l'objet est l'approvisionnement du Mali, mais aussi du Sénégal et de la Mauritanie en énergie électrique.

4.2 Programmes des États membres

Huit États membres sont présents au Mali (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède). Les États membres ayant la coopération la plus importante en termes financiers sont la France, les Pays-Bas et l'Allemagne. La coopération française intervient notamment dans les secteurs de l'assistance technique et expertise, de la décentralisation, de l'éducation, de la formation, des infrastructures, des filières élevage et agricole, du secteur privé et de la santé. Dans le secteur de la décentralisation, les actions menées par la France concernent principalement l'appui institutionnel avec la participation à la réflexion sur le cadre législatif et institutionnel des réformes et un programme de renforcement des capacités des services administratifs déconcentrés dont le Trésor. Le second axe est l'appui aux collectivités territoriales, l'appui aux communes (1ère et 3ème régions) et les actions pour le développement régional (5ème région) avec un appui aux assemblées régionales. Enfin, les actions de développement local sont mises en œuvre dans les programmes d'appui à l'aménagement et à la gestion du terroir des communes, ainsi qu'à la gestion des ressources naturelles (en particulier 6ème et 7ème régions).

Les Pays-Bas, qui souhaitent de plus en plus privilégier une approche basée sur l'aide programme, se concentrent sur l'aide budgétaire, la santé, le développement rural, l'éducation, le secteur financier. La coopération allemande s'axe autour de secteurs tels que la décentralisation, l'agriculture, l'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'éducation de base et la microfinance. La coopération allemande en matière de décentralisation est mise en œuvre à travers un projet de promotion de la décentralisation qui vise à renforcer le cadre législatif et réglementaire de la décentralisation par un appui aux structures centrales chargées de concevoir la réforme de décentralisation. Ce programme est complété par un projet d'appui aux communes qui se focalise sur le renforcement des capacités des administrations locales (principalement dans la 2ème région et dans le Nord du pays).

Parmi les autres États membres présents, l'Italie qui s'est traditionnellement impliquée dans les secteurs de la sécurité alimentaire, des infrastructures, de la santé, vient après des années d'absence au Mali de lancer un programme régional de lutte contre la désertification, la Belgique intervient en faveur de l'éducation, de la formation, de l'appui aux infrastructures de base, la Suède dans l'aide budgétaire et les secteurs sociaux (éducation / santé), les droits de l'Homme, l'hydraulique et l'appui au secteur privé. Le Royaume-Uni, qui vient d'ouvrir une ambassade au Mali au début de l'année 2002, fournit un appui régional. Enfin, le Luxembourg intervient dans les secteurs de l'éducation / formation, de la santé, de l'accès à l'eau potable et de l'assainissement et du développement rural.

4.3 Intervention des autres bailleurs

Les bailleurs multilatéraux présents au Mali sont essentiellement les institutions de Bretton Woods (IBW) et les Nations Unies. Le Mali a été déclaré éligible à l'initiative PPTE pour un allégement du service de sa dette extérieure à hauteur de 870 M$ en valeur brute. La Banque mondiale intervient (concours IDA concessionnels) sur des projets sectoriels de développement économique et social (développement rural, transport, éducation, santé, finances). Le PNUD, la FAO, l'OMS, l'UNICEF, le FNUAP, l'UNESCO, le PAM interviennent au Mali dans le cadre de leurs programmes spécifiques de développement. Le pays bénéficie aussi d'appuis significatifs provenant de la BAD/FAD, de la BOAD et des Fonds arabes.

Concernant plus spécifiquement le secteur des transports, la BM joue un rôle clef en tant que coordinateur du PST comme au regard des projets financés entre autres dans le cadre du projet national

de développement des infrastructures rurales. Le rôle de la BAD et des fonds arabes dans ce secteur ne doit pas non plus être négligé.

Outre les bailleurs, multilatéraux, il faut aussi mentionner la présence d'autres bailleurs bilatéraux : entre autres, le Canada dans les domaines de l'éducation, de l'appui institutionnel, de la justice, des infrastructures, et de la décentralisation, les États unis dans ceux de la santé primaire, de l'éducation de base, du développement rural, de la bonne gouvernance, de l'information, la Suisse dans ceux de l'eau, de l'assainissement, du développement rural et des affaires sociales, et le Japon dans les infrastructures, l'éducation et les réformes institutionnelles.

4.4 Mécanismes de concertation

La coordination des aides au Mali est opérationnelle.

- Un premier niveau de coordination entre les États membres et la Délégation est opérationnel aussi bien dans le cadre de la coordination communautaire qu'au niveau technique. Ainsi, la Délégation participe activement aux concertations thématiques dans les secteurs suivants : développement rural, environnement, santé, éducation, infrastructures, hydraulique, décentralisation, culture et appui macro-économique. Ces coordinations - la Délégation est chef de file pour les « secteurs » infrastructures et décentralisation - facilitent l'exécution des différents programmes.
- Un deuxième niveau de coordination est organisé entre tous les bailleurs de fonds et le gouvernement. Ainsi, des tentatives d'harmonisation des procédures des bailleurs et plus généralement du système d'aide font l'objet actuellement de réflexions intenses sous l'égide notamment de l'OCDE et du PNUD : cet exercice intitulé « réforme de l'aide » se déroule au Mali depuis 1998 avec des résultats mitigés. Toutefois, le comité paritaire gouvernement - bailleurs institué dans le cadre de cet exercice vient de se donner un nouveau mandat pour renforcer la coordination des politiques de coopération dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi du CSLP. La coordination pourrait cependant être , notamment dans le secteur des transports (ex : table ronde annuelle des bailleurs sur les transports).

5. LA STRATÉGIE DE COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE

5.1 Les déterminants des choix stratégiques

5.1.1 La situation du pays, l'agenda politique et les objectifs de coopération

De l'analyse de la pauvreté présentée précédemment (chapitre 3), il ressort clairement que son origine repose principalement sur deux facteurs structurels :

- Une base productive restreinte et faible, largement fondée sur des secteurs de subsistance avec un faible degré d'intégration nationale et sous régionale. Les quelques produits / secteurs susceptibles d'avoir des avantages comparatifs ont été faiblement exploités jusqu'à une date récente. Les fluctuations des prix sur le marché mondial des principaux produits d'exportation (coton et or) accompagnées par les retombées de la restructuration de la filière coton, montrent la fragilité même des secteurs porteurs pour l'équilibre de la balance des paiements et l'équilibre macro-économique du pays. La capacité de transformation industrielle reste très limitée. De plus, le marché intérieur est faiblement intégré en raison, d'une part, de la complémentarité limitée des productions dans les différentes régions et, surtout, d'autre part, de la difficulté de transporter les produits à cause des distances énormes et d'un réseau de transport insuffisant et mal entretenu. La coopération récente en matière de transport a quelque peu privilégié le désenclavement vers l'extérieur (liaisons aux ports maritimes dans les pays limitrophes) plutôt que les liaisons internes et infra régionales.
- L'insuffisance d'infrastructures de base et de services sociaux, qui se traduit dans des indicateurs de développement humain parmi les plus faibles du monde. Malgré les efforts considérables consentis en particulier au cours de la dernière décennie, les indicateurs sociaux se sont à peine améliorés et en termes relatifs, le pays n'est certes plus au dernier rang, mais fait toujours partie des dix pays les plus pauvres du monde (voir point 3.3).

Enfin, en raison de ces facteurs structurels, la base fiscale interne est très limitée et les recettes fragiles dans la mesure où l'assiette fiscale est basée principalement sur les revenus d'exportation, qui sont très variables. D'un autre côté, les dépenses publiques ne sont pas compressibles, les salaires des fonctionnaires étant parmi les plus bas de l'UEMOA et les efforts indispensables à effectuer dans les secteurs de la santé et de l'éducation nécessitant un accroissement des dépenses. Le budget de l'État est donc structurellement déficitaire.

Le développement des infrastructures de transport est une condition préalable à tout développement économique et social. Le développement de valeurs ajoutées nationales dans les secteurs de l'agriculture marchande, des mines, de l'industrie, des services (commerce, tourisme...) dépend de la mise en place d'un réseau de transport répondant aux besoins des échanges et permettant ainsi la création d'un réel marché national. En effet, l'amélioration des échanges intérieurs facilite la spécialisation et la solidarité entre territoires : elle réduit le temps et le coût de transport, permet un approvisionnement à meilleur prix des populations et surtout de réduire les différences de coût des produits entre régions, notamment les plus éloignées, comme par exemple celles du Nord. En outre, elle permet un meilleur accès aux infrastructures sociales de base pour les populations isolées et en particulier, les franges les plus vulnérables (femmes enfants, vieillards). De plus, en raison de l'enclavement du pays, la diversification des axes d'accès à la mer constitue également une condition pour le développement économique du pays. Celui-ci ne peut en effet être tributaire des aléas politiques de ses voisins (ex : Côte d'Ivoire). Une attention sera dévolue au fait que les axes retenus, qui devront faire partie du plan sectoriel en vigueur comme du schéma directeur de la CEDEAO, devront également, lorsqu'il s'agit d'axes internationaux, être des axes permettant le désenclavement interne. Ainsi, les axes retenus devront permettre d'aider au développement et favoriser les liaisons internationales deux des plus pauvres régions du Mali.

Par ailleurs, en considération de la taille du pays, de la dispersion de la population sur le territoire et des difficultés d'accès de plusieurs zones, l'amélioration de la fourniture de services sociaux doit, outre l'indispensable amélioration des capacités de transport, nécessairement passer par les structures décentralisées. Le Mali a fait du processus de décentralisation le moteur de la transformation de l'État et sa réponse pour l'amélioration de la fourniture des services sociaux et l'ancrage des régions du Nord[9]. Le processus de décentralisation qui a démarré en 1992 a deux objectifs principaux :

- permettre une participation politique à la base
- permettre la fourniture de services sociaux de base dans un pays doté d'un territoire immense et d'une faible densité de population.

Afin de fournir des services de proximité qui correspondent mieux aux besoins des populations locales, les communes disposent de très larges compétences (1er cycle de l'éducation, santé communautaire, hydraulique...). Appuyer le budget d'investissement des communes, permet d'intervenir à la base dans les secteurs sociaux jugés prioritaires dans la lutte contre la pauvreté. De plus, les modes de décisions associant plus étroitement les populations permettent également de renforcer la démocratie et la participation de la société civile.

Enfin, si l'on souhaite soutenir le pays dans ses efforts de croissance économique et de progrès social, un appui budgétaire semble indispensable afin de compléter les efforts qui seront consentis au niveau décentralisé pour développer des infrastructures sociales de base. En effet, les problèmes de fréquentation des centres de santé comme des écoles sont souvent liés autant à une qualité de service insuffisante qu'à un manque d'infrastructures.

5.1.2 Cohérence et complémentarité avec la coopération passée, les interventions des États membres et des autres bailleurs

L'appui communautaire s'inscrit dans une continuité des relations de la CE avec le Mali et en complémentarité avec les financements des autres bailleurs de fonds, notamment les États membres. Tenant compte des conditions et besoins spécifiques du pays, de l'expérience de la CE dans ce

9 Décentralisation complétée par la mise en place d'un cadre institutionnel de développement spécifique aux zones Nord (Autorité pour le développement intégré du Nord, ADIN)

domaine, des choix de concentration effectués par les autres bailleurs, et dans le cadre des objectifs du CSLP, le secteur des transports devrait bénéficier d'une part importante de l'aide communautaire au titre du 9ème FED. La CE peut se prévaloir d'une expertise dans ce domaine où elle intervient de longue date. De plus, l'importance des fonds disponibles au titre du 9ème FED, comme antérieurement au titre au 8ème FED, lui confère un rôle de premier plan, reconnu par les autres bailleurs, dans ce secteur. Ceci sera particulièrement important afin d'initier et de renforcer la politique sectorielle en la matière et, notamment, pour l'entretien routier. Concernant la définition de la politique sectorielle, la CE entend travailler en étroite collaboration avec la Banque mondiale qui est le bailleur chef de file. Outre les routes, la Banque est très présente dans le domaine des pistes rurales. Le gouvernement possède une politique sectorielle et, malgré les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre, il a récemment adopté des mesures correctives allant dans la bonne direction et s'est engagé sur un calendrier de réformes. Ainsi, à court terme, un nouveau programme sectoriel devrait être discuté avec les bailleurs dès 2003.

Concernant la décentralisation et pour chacun des trois exercices de 2000 à 2002, l'État a doté les 703 nouvelles communes d'un budget de fonctionnement de 3,6 M€, soit, en moyenne, 5 000 € par commune par an. L'essentiel de l'appui à la décentralisation vient actuellement des bailleurs de fonds internationaux qui y consacrent, entre l'AFD, les Pays Bas, l'Allemagne, le FENU et la CE, plus de 65 M€ sur trois ans. Les conséquences de l'appui financier limité de l'État sont d'autant plus notables que le transfert de charges aux communes s'étend à l'investissement et à la gestion de services de base : écoles de premier cycle, dispensaires et centres de santé, stations hydrauliques, entretien des pistes rurales. En outre, la base fiscale des collectivités territoriales est encore trop faible pour se passer d'un appui extérieur. Il semble donc capital que la CE puisse poursuivre son soutien à ce processus qui touche aussi bien le renforcement d'infrastructures sociales de base que des aspects de bonne gouvernance et de renforcement de la société civile. La mise en œuvre des deux premières années du programme 8ème FED d'appui au démarrage des communes a montré que la structure d'appui répond positivement aux besoins d'investissements initiaux des communes et que ce programme doit être reconduit. Par ailleurs, le transfert des compétences va demander la réorganisation des services de l'État et un appui aux administrations centrales et des collectivités pour les accompagner dans cette déconcentration.

Pour soutenir les politiques en cours dans les secteurs sociaux (PRODESS et PRODEC notamment), la CE, en coordination étroite avec les institutions de Bretton Woods, continuera à fournir un appui budgétaire comme elle le fait depuis longtemps. Dans ce cadre elle veillera à ce que celui-ci permette de fournir un complément articulé aux nouvelles responsabilités que la décentralisation attribue aux communes dans les secteurs sociaux, d'assurer la pérennité des interventions dans le secteur des transports en sécurisant les dépenses d'entretien routier et de continuer à soutenir les efforts de l'État en matière de bonne gouvernance économique.

Enfin, il importe de rappeler le rôle important qu'a eu la CE dans le passé dans le domaine de la sécurité alimentaire où elle a aidé à la mise en place d'un des systèmes des plus performants d'Afrique de l'Ouest (PRMC) ne nécessitant plus d'interventions financières extérieures de grande envergure. Cependant, l'ensemble des bailleurs continue à participer à la gestion du système.

La CE continue à mener d'importants programmes dans le secteur de l'environnement au titre au 8ème FED. Progressivement, ces activités sont intégrées dans la politique de décentralisation, les communes ayant une responsabilité directe en tant que maître d'œuvre en matière environnementale. Ceci explique le choix de la CE de ne plus intervenir directement dans ce secteur où, en outre, de nombreux bailleurs sont déjà présents.

5.2 Présentation synthétique de la stratégie de coopération : objectifs, axes et modalités

5.2.1. Secteur de concentration n°1 : transports

Le choix des transports comme secteur de concentration répond à deux objectifs principaux :

- intégration du marché national et infra régional afin de faciliter les échanges commerciaux

- meilleur accès (hommes / femmes) aux services sociaux

Pour parvenir à ces objectifs et compte tenu de l'expérience acquise par la CE en la matière, les actions devraient s'orienter autour des axes suivants :

- soutien institutionnel au secteur des transports, notamment en ce qui concerne la politique d'entretien routier courant (Ageroute, autorité routière)
- entretien périodique et réhabilitation de routes

Le choix des axes retenus se fera sur la base du plan sectoriel transport en vigueur en retenant les axes qui, soit peuvent faire partie d'une liaison internationale (axes repris dans le réseau routier CEDEAO/UEMOA), soit permettent de désenclaver les régions entre elles. L'accent sera également mis sur l'amélioration des capacités dans le secteur.

5.2.2 Secteur de concentration n°2 : décentralisation et appui aux structures publiques

Concernant les investissements au niveau décentralisé, poursuivant les orientations du 8ème FED, l'appui communautaire privilégiera le canal de l'ANICT dont les projets éligibles au niveau des communes concernent notamment les infrastructures sociales de base, mais également l'environnement. Toute commune du Mali, quel que soit son niveau de richesse, a accès à au moins un financement de l'ANICT.

Parallèlement, la CE appuiera le processus de transfert des compétences et moyens de l'État vers les communes, assemblées régionales et services déconcentrés de l'État. L'appui comprendra un renforcement institutionnel du niveau central comme aux différents niveaux administratifs. La décentralisation des services doit aller de pair avec un renforcement de la coordination et de la transparence et des règles claires de gestion des finances publiques au niveau décentralisé.

Ainsi l'action de la CE devrait aider à pallier deux difficultés auxquelles le Mali est confronté dans le domaine de la décentralisation : le manque de ressources humaines et le manque de ressources financières aussi bien en ce qui concerne le budget d'investissement que de fonctionnement des communes. En effet, les communes disposent d'une source de financement propre - la taxe de développement régional et local -, mais qui s'avère insuffisante et qui est relayée par des transferts financiers du niveau central, dont il importe cependant de vérifier, d'une part, l'effectivité et, d'autre part, l'efficacité.

Ainsi, la CE aidera également au renforcement des capacités d'élaboration, d'exécution et de suivi du programme de développement institutionnel, ainsi que les réformes et le renforcement des capacités des institutions et administrations. Les réformes s'inscrivent dans la perspective de long terme (une échelle au moins décennale) inscrite dans le CSLP : il s'agit de changer en profondeur les relations entre administrations et citoyens, de réformer la fonction publique, de rationaliser les choix budgétaires, de favoriser la fourniture de services publics décentralisés, de sécuriser les dépenses prioritaires (dont les dépenses sociales), d'améliorer le cadre légal et judiciaire, de modifier le système de programmation, exécution, suivi et contrôle des finances publiques, d'augmenter les ressources publiques. Parallèlement et en complément, la CE devrait aider à la structuration de la société civile et à une participation plus équilibrée entre hommes et femmes. L'impact sur la croissance ne se fera sentir qu'à moyen et long terme, au fur et à mesure du renforcement du capital socio-institutionnel, de l'amélioration du capital humain de l'administration. L'impact sur la pauvreté sera plus immédiat dans la mesure où les dépenses pourront être ciblées sur les populations et zones défavorisées afin d'assurer que les services sociaux et administratifs de base sont fournis à l'ensemble des populations ou que les dépenses d'infrastructures permettent de désenclaver des zones productives isolées. A cet égard, une attention particulière devra être dévolue aux régions du Nord.

5.2.3 Appui au cadre macro-économique à travers l'aide budgétaire

La CE continuera à financer, à travers une aide budgétaire non ciblée, une partie du déficit global des opérations financières de l'État et à couvrir les besoins de financement. Cette aide soutiendra la mise

en œuvre des réformes prévues dans le cadre des programmes convenus entre le gouvernement et les IBW.

La mise en œuvre des appuis budgétaires sera guidée par le besoin de maintenir un cadre macro-économique stable en tenant compte de la problématique d'intégration régionale de l'UEMOA, le besoin d'appui à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des services sociaux publics et de l'accès aux services sociaux de base, la nécessité de mettre l'accent sur une gestion saine des finances publiques et l'opportunité de définir une série d'indicateurs de résultats afin d'évaluer la mise en œuvre des stratégies macro-économiques et sectorielles (cf. appendice 2). L'appui budgétaire devra également aider l'État à mener à bien sa politique d'entretien routier et à permettre le bon fonctionnement des institutions prévues à cet effet (Ageroute). De même, une partie du montant destiné à l'appui budgétaire sera réservée à des actions d'appui technique renforçant les capacités institutionnelles dans les domaines concernés. La dimension de la décentralisation sera prise en compte tant dans la conception de l'appui institutionnel que dans la définition des indicateurs.

5.3 Stratégie de coopération de la BEI et promotion du secteur privé

En conformité avec la stratégie de la république du Mali en matière de développement et de réduction de la pauvreté, et au vu des réformes engagées - notamment :

- la libéralisation / privatisation des secteurs clés d'infrastructures d'accompagnement de la production (eau, électricité, télécommunications et transport)
- l'harmonisation réglementaire
- l'assainissement du secteur financier et
- l'amélioration du cadre juridique et administratif, devant créer un environnement plus favorable à l'investissement privé -

et des bases jetées dans le cadre de la coopération avec la Commission européenne et les autres bailleurs de fonds, les interventions de la BEI porteront sur l'octroi de ressources à long terme destinées à la promotion du secteur privé au sens large du terme.

La réalisation de cet objectif pourra se faire par le biais du financement d'investissements privés de petite et moyenne dimension - soit directement, soit en partenariat avec le secteur bancaire local - ou encore par le biais d'interventions en faveur de projets d'infrastructures commercialement viables relevant du secteur public ou privé. Un des principaux axes d'intervention concernera les projets d'infrastructures de base nécessaires au développement des activités productives industrielles, minières, commerciales et agricoles et à la valorisation des ressources locales. Tous les secteurs productifs et de services seront concernés, y compris si possible dans le contexte de

- la libéralisation / diversification de la production agricole (coton) ;
- la libéralisation / privatisation des télécommunications et du transport ferroviaire (axe Dakar - Bamako) ;
- la privatisation réussie du secteur de l'énergie ;
- la valorisation des ressources minières.

D'un point de vue général, le niveau des interventions que la Banque sera en mesure de mettre en place au Mali restera essentiellement fonction de la capacité d'absorption de l'aide internationale, du rythme de mise en œuvre des réformes engagées ainsi que du maintien d'un contexte politico - économique favorable à l'investissement. Les interventions de la Banque se feront soit sur ressources propres soit dans le contexte de la facilité d'investissement, principal instrument de financement à long terme de l'accord de Cotonou. Elles pourront prendre la forme de prêts, de quasi - fonds propres, de prises de participations ou encore se faire par le biais de l'émission de garanties. Elles seront, en règle générale, financées à des conditions proches de celles du marché. En tout état de cause, chaque projet fera l'objet d'une analyse détaillée, conformément aux procédures habituelles de la Banque, de manière à déterminer des modalités et conditions de financement adaptées aux spécificités du projet concerné. La facilité d'investissement pourra également appuyer certains grands projets dans la mesure où la Banque peut y apporter une valeur ajoutée dans la définition technique ou la structuration

financière de l'investissement. Ces projets seront sélectionnés avec prudence dans les secteurs où le Mali dispose d'un avantage comparatif.

5.4 Cohérence et complémentarité

Comme le prévoit l'accord de Cotonou, la politique commerciale est pleinement intégrée dans la stratégie de coopération de l'Union européenne. Ainsi, la stratégie communautaire devra également revêtir une dimension régionale dans ce domaine, dans la perspective des négociations des nouveaux accords de partenariat économique régional (APER), le Mali pouvant toutefois faire appel à des interventions ponctuelles, éventuellement sur les ressources du programme indicatif, notamment pour des expertises stratégiques. Le Mali bénéficie de préférences commerciales non réciproques très étendues octroyées depuis 1975 par les conventions de Lomé et l'accord de Cotonou. D'autre part, depuis 2001, il bénéficie de l'initiative « Tout sauf les armes », qui garantit aux PMA l'accès au marché communautaire en franchise de droits à l'ensemble des produits avec une période transitoire pour le sucre de canne, les bananes et le riz. Dans le cadre des négociations des accords de partenariat économique qui débutent en septembre 2002, les chefs d'État de la CEDEAO ont décidé de négocier un accord qui couvre l'ensemble des pays de la région Afrique de l'Ouest.

Par ailleurs, la stratégie proposée se veut cohérente avec les autres interventions de la CE au niveau régional. Le programme national du Mali, membre de l'UEMOA et de la CEDEAO apportera des moyens complémentaires pour permettre des études, formations ou autres appuis spécifiques pour rendre la zone de libre-échange effective. Cela passe aussi par la lutte contre les goulots d'étranglement qui affectent le commerce au Mali afin de tirer toute la potentialité des actions à mener, notamment dans le secteur de l'entretien périodique des infrastructures routières, qui aura un impact dépassant le cadre national. Ainsi, dans le domaine des infrastructures routières, une attention particulière sera donnée à la stratégie générale dans ce secteur, définie dans le cadre de la CEDEAO et de l'UEMOA.

PARTIE B

PROGRAMME INDICATIF

6. PRÉSENTATION DU PROGRAMME INDICATIF

6.1 Introduction

Sur base de la stratégie de coopération présentée en partie A et conformément aux dispositions de l'article 4 de l'appendice IV de l'accord de Cotonou, le programme indicatif a été établi sous forme d'un ensemble de tableaux qui présentent les cadres d'intervention pour chaque secteur, le calendrier de programmation financière ainsi que le chronogramme détaillé des activités de tous les programmes recensés sur une période glissante de 2 ans. Les composantes transport et décentralisation de la stratégie font l'objet d'une présentation plus précise en appendice.

Les montants mentionnés dans ce chapitre indiquent la répartition globale des fonds entre les secteurs de concentration, l'appui macro-économique et d'autres programmes. Cette répartition peut être modifiée dans le cadre des revues opérationnelles, des revues de performance ou des revues ad hoc.

6.2 Instruments financiers

La mise en œuvre de la stratégie de coopération de la CE avec le Mali sera financée à partir de plusieurs instruments financiers. Leur affectation est donnée ci-dessous à titre indicatif.

6.21. **9ème FED, enveloppe A** (294 M€) : Cette enveloppe servira à couvrir les opérations de développement à long terme dans le cadre de la stratégie. A titre indicatif, la répartition de cette enveloppe pour les différentes composantes de la stratégie est proposée comme suit :

- Transports : de l'ordre de 35%
- Décentralisation et appui aux structures publiques : de l'ordre de 24%
- Appui macro-économique : de l'ordre de 34%
- Hors concentration : de l'ordre de 7%

Les reliquats des FED antérieurs à la date de l'entrée en vigueur du protocole financier ainsi que les montants désengagés ultérieurement seront ajoutés à l'allocation indicative susmentionnée. Ces fonds seront utilisés pour les projets et programmes déjà déterminés dans le cadre des programmes indicatifs des FED précédents, pour lesquels aucune décision financière n'a été prise avant l'entrée en vigueur du 9e FED. Les reliquats restants devraient être utilisés pour soutenir les projets et programmes conformément aux priorités fixées dans le présent programme indicatif.

6.2.2. **9ème FED enveloppe B** (81 M€) **:** Cette enveloppe sera destinée à couvrir des besoins imprévus tels que l'aide d'urgence lorsqu'une telle aide ne peut pas être financée sur le budget communautaire, des contributions à des initiatives d'allégement de la dette adoptées internationalement ainsi qu'un soutien destiné à atténuer les effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation.

6.2.3 **Facilité d'investissement.** Outre les instruments financiers mentionnés ci-dessus, dont l'enveloppe A est la source principale de financement pour le programme indicatif, le 9ème FED comprend également la "facilité d'investissement" gérée par la Banque européenne d'investissement (voir détails dans la partie A, point 5.3). La facilité d'investissement ne fait pas partie du programme indicatif.

6.2.4 **Autres instruments financiers.** Il convient de noter que des actions spécifiques pourraient être financées via des lignes budgétaires de la CE, notamment dans les domaines cofinancement ONG, femmes et développement, environnement, SIDA, démocratie et droits de l'Homme, sécurité alimentaire, de l'appui institutionnel en matière statistique entre autres. Ces financements seront décidés selon les procédures applicables sous chaque instrument et sous réserve de la disponibilité des ressources budgétaires.

6.3 Secteurs de concentration

6.3.1 Transports

Le secteur des transports bénéficiera d'une part importante de l'aide communautaire au titre du 9ème FED. Cet appui se fera dans le cadre de la politique sectorielle transport définie par le gouvernement (voir appendice 6). Outre des actions de réhabilitation, d'entretien périodique et d'aménagement d'itinéraires existants, dans le cadre plus large de la politique des transports, il s'agira de consolider et renforcer les acquis en matière d'entretien routier. Des actions au niveau institutionnel et dans le secteur de la sécurité routière seront également nécessaires.

A titre indicatif, environ 102 M€ seront réservés à ce secteur.

Les principales activités prévues sont :

- **appui régulier aux nouvelles institutions du secteur** (DNTP, Autorité routière, Ageroute) qui auront particulièrement en charge la réalisation de l'entretien routier courant ;
- appui au processus de **préparation du nouveau programme sectoriel transports :** réalisation d'études de faisabilité pour la hiérarchisation des actions et appui au processus de décision. Par ailleurs, vu l'ampleur des réformes à définir et mettre en œuvre il sera également nécessaire de prévoir un **appui permanent au ministère des Transports, à la Direction nationale des travaux publics et à l'Ageroute ;**
- **le programme de réhabilitation et d'entretien périodique** des routes qui devrait couvrir des projets retenus dans le plan sectoriel transport. Ils devraient dans un premier temps concerner les axes principaux de désenclavement du pays vers les pays frontaliers et la consolidation du réseau national prioritaire. Le choix définitif des tronçons retenus se fera à la lumière de l'estimation financière finale. Le rythme de mise en œuvre sera fonction du respect des conditionnalités énoncées ci-dessous.

En complément, l'appui budgétaire (voir point 6.4) aidera à remplir les conditions ci-dessous.

Les mesures principales en matière de politique sectorielle, à prendre par le gouvernement comme contribution à la mise en œuvre de la stratégie de réponse dans ce secteur, sont :

- la mise à jour d'une déclaration de politique générale du secteur de transport pour fin 2002.
- la préparation et finalisation du PST2 pour 2004.
- la mise en place d'outils adaptés à une planification adéquate du secteur de transport multimodal
- rendre l'autorité routière opérationnelle :
  - dépôt par le gouvernement d'un projet de loi portant création de l'Ageroute en vue de son adoption courant 2003 ;
  - suivie de l'adoption du décret d'application dès l'adoption de la loi ;
  - mise en place effective de l'Ageroute, au courant du premier semestre 2004, de sorte à être opérationnelle dès cet exercice 2004 (lancement du premier appel d'offre).
- le transfert progressif de travaux d'entretien courant de la régie à l'entreprise : confirmer que la totalité des travaux routiers financés par l'Autorité routière relèvent exclusivement de l'entretien routier (de nature courant et/ou périodique, mais hors les réhabilitations), et que cet entretien sera intégralement privatisé à compter du premier trimestre de l'année 2003, l'attribution des travaux devant faire l'objet d'une mise en concurrence par appels d'offres ouverts.
- Mettre en œuvre un système permanent systématique d'investigation par sondage des poids d'essieux de poids lourds en ayant recours à un réseau de postes mobiles sondés périodiquement, et de postes fixes (ponts bascule) sondés plus systématiquement avec comme objectif d'asseoir convenablement les redevances d'usage des poids lourds destinées à compenser leurs effets de dégradation sur les chaussées routières. La mise en place du système d'investigation devra se faire au plus tard fin 2004, et le régime effectif de croisière à partir de 2005.
- Prévoir les futures augmentations de financement de l'entretien routier, à canaliser vers l'Autorité routière, depuis un montant initial d'environ 4 000 MFCFA nets en 2002 à 13 000 MFCFA en 2007 (ceci à prix constants 2000, et à périmètre d'entretien également

constant) de sorte à faire face aux besoins estimés aux conditions initiales de l'année 2000. Les montants ci-dessus seront exclusivement destinés à l'entretien routier.
- la couverture progressive par les redevances d'usage de la route (RUR) du coût de l'entretien du réseau, conformément à la loi 051/2000.
- la couverture du déficit de financement par rapport aux besoins par le budget général de l'État.

6.3.2 Décentralisation et appui aux structures publiques

La décentralisation est une des principales réformes des structures publiques mise en place par le gouvernement malien. Ce processus entraîne des modifications de fonctionnement à tous les niveaux de la vie administrative malienne. Il s'agit de soutenir ce processus, d'une part, en permettant son fonctionnement opérationnel et, d'autre part, en aidant à la mise en place des nouvelles structures institutionnelles.

A titre indicatif, environ 70 M€ seront réservés à ce secteur.

Ce secteur de concentration comprendra donc trois volets :
- poursuite du soutien au **budget d'investissement des communes** grâce à un soutien à l'ANICT
- **soutien à la réforme des structures publiques aux différents niveaux** central, régional, local et communal : appui institutionnel et programme de bonne gouvernance et bonne gestion publique. A travers ces appuis, la CE promouvra les capacités de gestion et d'exécution des politiques de développement, ainsi que la participation active des représentants de la société civile (h/f).
- Appui à la structuration et à la participation de la **société civile** avec une attention particulière sur les régions du Nord.

Les mesures principales en matière de politique sectorielle, à prendre par le gouvernement comme contribution à la mise en œuvre de la stratégie de réponse dans ce secteur, sont :
- la poursuite du dispositif mis en place pour la répartition des ressources destinées à financer les investissements des collectivités locales, la vérification de la faisabilité de projet d'investissement et de leur viabilité
- la poursuite d'un objectif d'équité dans la distribution de ressources en vue d'un rééquilibrage régional des infrastructures sociales en particulier pour les régions les plus défavorisées
- assurer dans le cadre de la bonne gestion des finances publiques les transferts budgétaires aux collectivités locales
- étudier la mise en place d'un outil de mise en cohérence des investissements publics au niveau local
- effectuer conformément à la loi (décret n° 96/084), les transferts de compétences, agents qualifiés et ressources financières aux services déconcentrés.

6.4 Appui macro-économique

La CE appuiera le programme de réformes du gouvernement. Une attention particulière sera apportée à l'objectif de réduction de la pauvreté, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du document cadre de stratégie de lutte contre la pauvreté, en particulier en vue d'assurer un accès équitable l'amélioration des services sociaux en prenant en compte notamment la différenciation géographique. Cet appui se fera sur la base d'une gestion saine des finances publiques.

A titre indicatif un montant d'environ 100 M€ sera réservé pour ce type d'appui.

Un programme triennal (2003-2005) sera préparé avec une aide budgétaire non ciblée. Ce programme aura une enveloppe globale et une répartition indicative annuelle fondée sur un cadrage macro-économique initial sur la base des travaux des IBW. Les fonds seront déboursés sur une base annuelle. Si un déboursement annuel n'est pas réalisé dans les délais prévus, le montant correspondant peut être transféré vers l'un des autres secteurs de coopération dans le programme indicatif. Une telle décision peut être prise dans le cadre de la revue annuelle.

Le programme serait articulé en trois tranches, la première liée à une mise en œuvre satisfaisante du programme macro-économique, les deux autres à libérer en fonction du niveau des résultats obtenus par les autorités maliennes en matière de bonne gestion budgétaire et, respectivement dans les secteurs de la santé et de l'éducation de base et dans celui de l'entretien routier. De même, une partie de l'enveloppe globale sera réservée à des actions d'appui technique. Le montant de l'appui annuel pourra être ajusté en fonction des besoins réels, de l'exécution budgétaire et des chocs exogènes, afin de compenser d'éventuelles pertes de recettes d'exportation du Mali, compte tenu de la forte dépendance de l'économie vis-à-vis de certains produits de base et de fournir des appuis supplémentaires qui s'avéreraient nécessaires à cause d'autres chocs exogènes (ex : une instabilité politique dans la sous-région accompagnée de flux migratoires de retour).

Les mesures principales en matière de mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire à prendre par le gouvernement concernent :

- la mise en place effective de la stratégie de lutte contre la pauvreté, contenue dans le CSLP avec l'instauration d'un dispositif de suivi efficace permettant d'évaluer les progrès réalisés au niveau des politiques sectorielles et de la stratégie globale, et la possibilité de les réorienter si nécessaire : instaurer une revue annuelle du CSLP.
- macroéconomie: maintenir un cadre macroéconomique stable en tenant compte de la problématique d'intégration régionale UEMOA. Une revue positive par le FMI du cadre macroéconomique du programme de "réduction de la pauvreté et croissance" initié par le gouvernement et adopté par les IBW (mémorandum de politique économique) constitue une condition globale conditionnant l'ensemble de l'appui. Un dérapage au niveau macroéconomique qui se traduirait au cours de la période par une suspension (voire une mise sous surveillance) par les IBW, amènerait la Communauté européenne à réévaluer son appui budgétaire.

Les indicateurs de résultat choisis pour l'appui de la CE seront conformes à ceux du CSLP. Les indicateurs de performance se réfèreront à l'impact des services sociaux sur les populations pauvres ainsi qu'à l'entretien routier. Afin de tenir compte des spécificités budgétaires liées au processus de décentralisation, une attention particulière sera dévolue à la mise en place d'une assistance technique (en liaison avec le soutien institutionnel prévu au point 6.3.2) permettant d'aider à la bonne affectation et à la bonne utilisation des fonds publics en fonction des niveaux de compétence. Les indicateurs reprendront également l'affectation des ressources par l'autorité budgétaire en fonction des compétences de chaque niveau administratif (administration centrale, régionale et communale).

Concernant l'évaluation des tranches variables basées sur les performances, le décaissement de la tranche variable en (N) sera effectué suite à une revue pour chaque secteur concerné, qui consiste en une analyse des performances via le niveau des indicateurs d'efficacité et de résultat au regard des objectifs de réalisation pour N-1 (année) fixés au préalable par le gouvernement.

6.5 Autres programmes

Un montant indicatif de 22 M€ est réservé à ces actions.

Cet appui devrait permettre de financer :

- la continuité du soutien communautaire au secteur de la **culture** au Mali ;
- le **soutien à la société civile** grâce, notamment à un programme d'appui aux organisations représentatives. Les appuis pourraient concerner le financement de fonds d'appui aux organisations paysannes agricoles ainsi que le renforcement du réseau des chambres d'agriculture. Par ailleurs, un fonds permettant de financer des initiatives de la société civile sera créé. Conformément aux orientations du CSLP, une importance particulière sera dévolue aux projets permettant de promouvoir l'égalité entre les bénéficiaires (h/f) et visant à l'amélioration de la condition féminine ainsi qu'à la préservation de l'environnement (lutte contre la désertification) ;
- la promotion de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information ;

- des études préparatoires à la poursuite ou au lancement de programmes de coopération, de l'assistance technique en liaison avec les projets actuellement en cours d'exécution et pour lesquels un renforcement pourrait s'avérer nécessaire ;
- en complément du PIR, des activités visant à consolider le processus d'intégration économique régional et les initiatives de coopération régionale, l'assistance technique nécessaire à la mise en place d'APER, le paiement des intérêts moratoires, des frais administratifs, les montants réservés au titre de l'assurance contre les réclamations éventuelles, et les dépassements de coûts et les dépenses imprévues.

6.6 Cadres d'intervention

Les cadres d'interventions proposés ne sont que des schémas indicatifs qui seront complétés en accord avec le gouvernement. Suite aux discussions sur ce point, des mesures strictes devront être définies en particulier dans le domaine de l'entretien routier.

TRANSPORTS			
	Indicateurs de performance	**Sources de contrôle**	**Hypothèses/conditions**
Objectifs nationaux à long terme			
• Réduire l'enclavement intérieur et extérieur du Mali	• Distances et temps d'accès des populations et productions aux destinations clés : chefs-lieux de régions - capitale Bamako - ports d'exportation	• DNTP-BDR • MICT • Ministère du Plan	• Stabilité politique • Stabilité économique
• Réduire les coûts du transport	• Coûts / km du voyageur en TC et de la tonne • Coûts kilométriques de construction et d'entretien des infrastructures linéaires	• MICT • MEATEU (DNTP-BDR)	• Développement de la stratégie nationale pour la réhabilitation, le renforcement et l'entretien des routes
• Accroître la fluidité des échanges intérieurs et extérieurs • Promouvoir la sécurité dans le transport des voyageurs et des marchandises	• Proportion des temps d'attente passés aux contrôles routiers et aux frontières par rapport aux temps totaux • Nombre de blessés et de tués par modes et par an	• Transporteurs Chargeurs UEMOA • MICT • Police de la route (gendarmerie)	• Intégration et harmonisation des règles au niveau régional renforcées et respectées
Objectifs de l'intervention de la CE			
Objectif n° 1 • Pérennité du capital public investi dans les infrastructures routières • Privatisation des travaux d'entretien des routes (entretien courant, entretien périodique, et renouvellement de chaussées)	• Évolution de la structure du réseau routier, ventilé en bon - moyen - mauvais états de surface • Parts du volume des travaux et de leur montant budgétaire, réalisés à l'entreprise	• BDR (DBTP) et subdivisions des TP • Agence d'exécution des travaux d'entretien routier et autorité routière	• Mener à bien la révision et l'actualisation de la stratégie sectorielle • Renforcement de la gestion et du contrôle du fonds routier • Création d'Ageroute • Volonté politique d'appliquer les réformes déjà définies
Objectif n° 2 • Améliorer les échanges intra et inter-régionaux notamment l'accès aux services d'éducation et santé, ainsi qu'aux marchés	• Temps total passé par les populations pour accéder aux chef-lieux de régions et à la capitale	• MICT et BDR	• Intégration et harmonisation des règles au niveau régional

DÉCENTRALISATION ET APPUI AUX STRUCTURES PUBLIQUES			
	Indicateurs de performance	**Sources de contrôle**	**Hypothèses/conditions**
Objectifs nationaux à long terme			
• Poursuite de la réforme des structures de l'État et permettre un meilleur accès aux infrastructures sociales de base	• Taux de participation aux élections communales • Taux de recouvrement fiscal au niveau des collectivités	• Résultats électoraux • Enquêtes terrains • Ministère des Finances	• La participation électorale et le taux de recouvrement fiscal reflètent indirectement l'impact positif de la décentralisation sur la vie des citoyens
Objectifs de l'intervention			
Amélioration des services sociaux	• Taux de scolarité dans les collectivités (h/f) • Accès aux soins de santé primaire (h/f) • Participation de la population dans l'administration de la collectivité	Ministère de l'Éducation Ministère de la Santé Rapport des communes, enquêtes de terrain	
Développement des infrastructures sociales de base	• % de réalisation des plans d'investissement des collectivités territoriales	Rapport des communes, ANICT	• Les plans répondent aux besoins de base
Réformes des structures publiques aux différents niveaux administratifs (déconcentration)	• Nombre d'agents qualifiés de l'État dans les services déconcentrés (h/f) • Crédits de fonctionnement des services déconcentrés • Moyens disponibles dans les services • Distribution des ressources en fonction des besoins réels • Transfert des tâches de l'administration centrale aux services déconcentrés • Coopération entre administration déconcentrée et collectivités territoriales	• Enquêtes de terrain • Données recueillies auprès des DAF • Budget national • Document de stratégie du ministère • Rapports des communes	• Désir politique de favoriser les postes déconcentrés • Ressources financières globales suffisantes • Analyse des besoins cohérente sur l'ensemble du territoire • Présentation par le gouvernement d'un document de stratégie de la déconcentration administrative

APPUI MACROÉCONOMIQUE À LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ			
	Indicateurs de performance	**Sources de contrôle**	**Hypothèses**
I. Objectifs nationaux pour la lutte contre la pauvreté			
• Croissance durable et équitable • Réduction de la pauvreté • Amélioration de l'espérance de vie • Amélioration de l'accès à l'éducation et à la santé	• Croissance annuelle moyenne du PIB / capita assurant la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté • Réduction de l'incidence de la pauvreté de façon équilibrée et différenciée • Amélioration de l'indicateur IDH • Prolongation de l'espérance de vie • Amélioration sensible du taux de scolarisation et de l'accès aux soins de santé	• Mémorandum de politique économique dans le cadre des accords avec le FMI (gouvernement/FMI) • Enquête prioritaire sur le profil de la pauvreté (DNSI) • Rapport annuel sur le développement Humain (PNUD). Données DNSI en complément. • Statistiques des ministères de l'Éducation de base et de la Santé et données DNSI	• Conditions climatiques favorables • Cours des matières premières stables • Stabilité politique
II. Objectifs de l'intervention communautaire dans le cadre des appuis budgétaires à la réduction de la pauvreté(ABRP)			
(1) Maintien d'un cadre macro-économique et budgétaire stable tenant compte de la problématique d'intégration régionale UEMOA et CEDEAO			
• Amélioration de la rigueur au niveau de la politique budgétaire (préparation budgétaire efficace, exécution des dépenses publiques prioritaires pour la lutte contre la pauvreté) • Gestion rigoureuse et prudente de l'endettement et allocation effective des ressources PPTE aux secteurs prioritaires de base (sociaux)	• Respect des critères structurels • Respect des critères de premier rang dans le cadre de la surveillance multilatérale UEMOA	• Mémorandum de politique économique dans le cadre des accords avec le FMI (gouvernement /FMI) et conclusions du conseil d'administration du FMI • Rapport de surveillance multilatérale • Directive de l'UEMOA sur la mise en œuvre du pacte de convergence (UEMOA)	• Respect des engagements du gouvernement en matière de finances publiques • Cours des matières premières stables • Volonté politique d'approfondir le processus d'intégration régionale
(2) Amélioration des interventions publiques et des services sociaux concourant à la réduction de la pauvreté			
SANTÉ			
• Amélioration du financement du secteur de la santé • Amélioration de l'accessibilité physique et financière à des services de santé de qualité • (disponibilité de l'offre) • Amélioration de l'accessibilité aux Médicaments essentiels	• Part du budget récurrent alloué au secteur de la santé • Taux d'exécution budgétaire dans le secteur de la santé • Niveau de fonctionnalité des CSCOM (dotation en personnel requis avec une analyse géographique, médicaments essentiels) • Niveau de couverture vaccinale DTPC3 • Fréquentation des centres de santé : nombre d'accouchements assistés • Rupture de stocks en médicaments essentiels au niveau de la PPM (niveau central)	• Budget national et circuit informatisé de la dépense (Direction nationale du budget et les directions administratives et financières - DAF) • Direction des ressources humaines du ministère de la Santé et système national d'information sanitaire (SNIS)./ CPS Santé. • Données du PEV - enquête de routine • Enquêtes • Données PPM et audits	• Volonté politique en faveur de la réduction de la pauvreté • Mise en œuvre d'une politique sectorielle soutenable • Flux réguliers d'aide extérieure
ÉDUCATION			
• Amélioration du financement du secteur de l'éducation	• Part du budget récurrent alloué au secteur de l'éducation • Part de l'éducation de base dans le budget récurrent de l'éducation • Taux d'exécution budgétaire dans le secteur éducation	• Budget national et circuit informatisé de la dépense (Direction nationale du budget et direction administrative et financière du ministère de l'Éducation de base • Direction nationale du budget(DNB)	• Volonté politique en faveur de la réduction de la pauvreté

• Amélioration de l'accessibilité physique et financière à des services scolaires de qualité (disponibilité de l'offre)	• Niveau de fonctionnalité des écoles primaires : ratio élèves/maître ou nombre de livres/élève • Taux de scolarisation au primaire et écarts par sexe et entre les régions • Taux d'abandon au 1er cycle et écarts par sexe et entre les régions • Taux d'inscription au 1er cycle de l'enseignement	• Ministère de l'Éducation de base • Direction des études et des programmes - carte scolaire • Enquêtes / DNSI	• Mise en œuvre d'une politique sectorielle soutenable • Flux réguliers d'aide extérieure
(3) Pérenniser l'infrastructure routière			
• Ralentir le processus de détérioration des routes. • Renforcer le potentiel et l'efficacité de l'entretien routier, par recours au secteur des entreprises privées.	• Proportions du réseau routier en bon ou mauvais état de surface • Volume annuel de travaux réalisés, et parts prises par des entreprises privées dans chaque catégorie de travaux (entretien courant, entretien périodique, renouvellement de chaussées)	• DNTP (DBTP) • Autorité routière • Ageroute	• Fonctionnement effectif et dotations légitimes de l'autorité routière • Mise en place de l'agence d'exécution (Ageroute) • Émergence d'une corporation d'entrepreneurs TP • Volonté politique d'appliquer les réformes déjà définies
• L'autorité routière fonctionne et s'acquitte de des ses obligations	• Montant total annuel des redevances d'usage des routes • Part des RUR allouée à l'entretien des routes rurales et autres affectations • Couverture du déficit de financement de l'Ageroute par rapport aux besoins par le budget de l'État	• Autorité routière et subdivisions des TP • Ministère des Finances et Trésor public • Budget général de l'État	• Les dépenses en matière d'entretien routier sont sécurisées par le budget de l'État
(4) Améliorer la bonne gouvernance économique, en particulier la gestion des finances publiques			
• Amélioration de la transparence de la gestion des finances publiques	• Publication officielle et régulière d'informations relatives aux finances publiques (SGDD) • % des marchés respectant la procédure normale (délai, % de procédures conformes, appel à concurrence, publication des avis) • Respect des délais de production des comptes de gestion et des projets de lois de règlement • Production d'enveloppes sectorielles triennales afin d'initier la préparation budgétaire • Dotation et exécution du budget en faveur des secteurs prioritaires de lutte contre la pauvreté • Taux d'exécution général du budget • Respect des dates de clôture des engagements • Délais de règlement des commandes de l'État • Volume des dépenses non payées au terme de la journée complémentaire (31 janvier)	• Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) • Direction des marchés publics / MEF • Direction nationale du budget (DNB) / MEF • Direction nationale du Trésor et de la comptabilité Publique (DNTCP)	• Volonté politique d'allouer les ressources nécessaires à l'entretien routier • Strict contrôle budgétaire

Les indicateurs de performance seront à affiner / préciser dans le cadre du CSLP, d'une part, et dans la proposition de financement, d'autre part.

6.7 Calendrier financier globalisé

PRÉVISIONS D'ENGAGEMENTS 2003-2006										
DOMAINE	**Titre du projet/programme**	**Budg. est.**	**2003**		**2004**		**2005**		**2006**	
INFRASTRUCTURES		**102**	**S1 2003**	**S2 2003**	**S1 2004**	**S2 2004**	**S1 2005**	**S2 2005**	**S1 2006**	**S2 2006**
Réhabilitations		94		26	25	43				
Appui institutionnel (AT)		8		5		3				
DÉCENTRALISATION		**70**								
Progr. appui aux coll. territ.		8		8						
Progr. renforcement communes ANICT - FICT		45			30		15			
Progr. appui dév. Instit. et à déconcentration		17		2		15				
APPUI BUDGÉTAIRE		**100**								
PAS 2003-2005		94		94						
Progr. d'appui gestion éco - suivi CSLP		6	6							
AUTRES ACTIONS		**22**								
Appui aux services de l'ON		3	3							
PSIC - promotion de la culture malienne		4			4					
Autres actions (dont le soutien société civile)		15	1		9		5			
TOTAL CUMULÉ		**294**	**10**	**145**	**213**	**274**	**294**	**294**	**294**	**294**

PRÉVISIONS DE DÉPENSES 2002-2006										
DOMAINES	**Titre du projet/programme**	**Budg. est.**	**2003**		**2004**		**2005**		**2006**	
INFRASTRUCTURES		**102**	**S1 2003**	**S2 2003**	**S1 2004**	**S2 2004**	**S1 2005**	**S2 2005**	**S1 2006**	**S2 2006**
Réhabilitations		94			8	8	15	22	25	16
Appui institutionnel (AT)		8		1	1,5	1,5	1,5	1,5	1	
DÉCENTRALISATION		**70**								
Progr. appui aux coll. territ.		8			1	1	2	2	2	
Progr. renforcement communes ANICT - FICT		45			6	10	10	7	6	6
Progr appui dév instit et à déconcentration		17		0.8	1.2	3	3	3	3	3
APPUI BUDGÉTAIRE		**100**								
PAS 2003-2005		94			29		30		35	
AT		6		1	2	2	1			
AUTRES ACTIONS		**22**								
Appui aux services de l'ON		3		0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	
PSIC - promotion de la culture malienne		4				1		1.5		1.5
Autres actions (dont le soutien société civile)		15	0.3	0.7	1	2	2.5	3	2.5	3
TOTAL CUMULÉ			**0.3**	**4.3**	**54.5**	**83.5**	**149**	**189.5**	**264.5**	**294**

6.8 Chronogramme prévisionnel de la mise en œuvre de la coopération 2003-2006

Domaines	Titre du projet / programme	Budget estimé	S1 2002	S2 2002	S1 2003	S2 2003	S1 2004	S2 2004	S1 2005	S2 2005
INFRASTRUCTURES		**102**								
Liaison interne région I		25				Étude technique	**Convention de financement**	Appel d'offres et démarrage	Mise en œuvre	
Désenclavement région VII		43					Étude technique	**Convention de financement**	Appel d'offres et démarrage	Mise en œuvre
Axe régional Mali –Mauritanie / désenclavement région I		26			Étude technique	**Convention de financement**	Appel d'offres et démarrage	Mise en œuvre		
Appui institutionnel (AT)		8			Appel d'offre restreint (AOR) AT/TP	**Mise en place de l'appui**				
DÉCENTRALISATION		**70**								
Progr. appui aux coll. territ.		8		Identification	**Proposition de financement**	**Convention de financement**	Appel d'offres AT	Mise en œuvre		
Progr. renforcement communes ANICT - FICT		45			Instruction sur base 8ème FED	**Convention de financement phase 1**	Démarrage phase 1	**Convention de financement phase 2**	Mise en œuvre	
Progr appui dév instit et à déconcentration		17		Instruction phase 1	**Financement phase 1**	Appel d'offres et démarrage	Mise en œuvre	**Convention de financement phase 2**	Démarrage Mise en œuvre	
Appui Budgétaire		**100**								
PAS 2003-2005		94		Programmation	Identification	**Convention de financement**	Mise en œuvre			
AT		6		Instruction	Appel d'offres et démarrage	Mise en œuvre				
DIVERS		**22**								
Appui aux services de l'ON		3		Identification	**Convention de Financement**	Démarrage	Mise en oeuvre			
PSIC - promotion de la culture malienne		4				Identification	**Convention de financement**	Démarrage	Mise en œuvre	
Autres actions (dont le soutien à la société civile)		15		Instruction phase	**Financement phase**	Identification	**Convention de financement**	Démarrage	Mise en œuvre	

APPENDICES

Appendice 1 - Indicateurs de performance et de suivi

Le tableau ci-dessous reprend en partie des indicateurs du CSLP particulièrement pertinents dans le cadre de la stratégie pays Mali. Une batterie d'indicateurs visant à évaluer l'impact de la décentralisation sur ces résultats sera progressivement définie.

Indicateurs par secteur	Type [10]	Situation de référence		Objectifs Chiffrés		Périodicité	Source
Pauvreté		Année	Valeur	2002	2006		
Incidence de la pauvreté	IM	1998	63,8	63,0	47,5	Tous les 5 ans	EBC
Profondeur de la pauvreté	IM	1998	42,3	42,0	32,0	Tous les 5 ans	EBC
Éducation							
Part du budget de l'éducation de base dans le budget de l'éducation	IN	2001	56,8	57,0	60,8	Annuelle	DNB
Ratio Élèves/Maître au 1er cycle	RD	2001	74,0	70,0	54,0	Annuelle	CPS
Taux brut de scolarisation au 1er cycle	RS	2001	60,0	64,0	83,0	Annuelle	CPS
Taux brut de scolarisation au 1er cycle (filles)	RS	2001	49,0	52,0	64,0	Annuelle	CPS
Taux d'alphabétisation	IM	2001	43,0	45,0	56,0	Annuelle	CPS
Santé							
Part du budget de la santé dans le budget de l'État	IN	2001	8,9	9,7	10,4	Annuelle	DNB
Nombre de CSCOMs fonctionnels	RD	2001	533	560	620	Annuelle	SNIS
% de population ayant accès aux structures de santé dans un rayon de 15 km	RD	2001	66	70	80	Annuelle	SNIS
Taux d'accouchements assistés	RS	2001	41	45	50	Annuelle	SNIS
Taux de prévalence contraceptive (toutes méthodes confondues) en %	RS		8,2		10	Tous les 5 ans	EDS
Taux de couverture vaccinale DTCP3 chez les enfants de 1 an (en %)	RS	2001	61		75	Annuelle	SNIS
Taux de mortalité néonatal	IM	1995	68		58	Tous les 5ans	EDS
Taux de mortalité infantile (en %)	IM	2001	113,4		100	Tous les 5 ans	EDS
Taux de mortalité maternelle (pour cent mille)	IM	2001	505		500	Tous les 5 ans	EDS
Indice de fécondité	IM	2001	6,8		6,5	Tous les 5 ans	EDS
Taux de malnutrition chronique des enfants de moins de 5 ans	IM	2001	24,5		18	Tous les 5 ans	EDS
Taux de prévalence du VIH/SIDA	IM	2001	1,7		1	Tous les 5 ans	EDS

[10] IN : intrant (input) - RD : réalisation directe (output) - RS : résultat (outcome) – IM : impact.

Appendice 2 - Méthodologie de calcul de l'indice de pauvreté

La pauvreté possède de multiples dimensions. On peut caractériser le pauvre à travers entre autres par le besoin de prestations élémentaires de santé, d'éducation de base, d'accès à l'eau potable ainsi qu'à d'autres services essentiels qui doivent être fournis par la communauté afin d'empêcher les individus de sombrer dans un état de dénuement. A partir de ce concept, l'incidence et la profondeur de la pauvreté peuvent être déterminées à partir des informations relevées sur les infrastructures socio-économiques.

La méthodologie repose sur un indicateur ($\mathbf{I}_s$) appelé « score de pauvreté» qui varie de 0 à 20. Les types d'infrastructures retenues pour l'élaboration de l'$\mathbf{I}_s$ sont : d'**éducation** (1er et 2nd cycles l'école fondamentale, centre d'alphabétisation), de **santé** (hôpital, dispensaire, pédiatrie maternelle et infantile, maternité, centre de santé communautaire), d'**accès à l'eau potable** (forage, puits moderne à grand diamètre), de **sécurité alimentaire et de revenu** (banque de céréale, caisse villageoise) l'$\mathbf{I}_s$ d'un village est la somme des scores partiels présentés dans le tableau ci-après.

Tableau A- 1 : Scores partiels par type d'infrastructures

Type d'infrastructures	0 km	0 à 5 km	Plus de 5 km	Observations
Education				
Premier cycle	3.0	1.5	0.0	
Second cycle	1.0	0.5	0.0	
Centre d'alphabétisation	2.0	0.0	0.0	
Santé				Si une localité dispose
Hôpital	4.0	2.0	0.0	d'un dispensaire,
Dispensaire	1.0	0.5	0.0	d'une PMI, d'une
PMI	1.0	0.5	0.0	maternité, alors le
Maternité	1.0	0.5	0.0	CSCOM n'est pas noté
CSCOM	3.0	1.5	0.0	et inversement
Eau Potable				
Forage	2.5	0.0	0.0	
Puits moderne	3.0	0.0	0.0	
Sécurité alimentaire				
Banque de céréale	0.5	0.0	0.0	
Revenu				
Caisse villageoise	1.0	0.0	0.0	
TOTAL	20.0			

1. Le logiciel AGIS est utilisé pour déterminer les distances entre les villages et les infrastructures afin de déterminer les scores partiels. Pour classer les localités selon le degré de pauvreté, les classes de valeurs de l'$\mathbf{I}_s$ ci-dessous ont été retenues :

Moins pauvre	$10 \leq \mathbf{I}_s \leq 20$
Pauvre	$5 \leq \mathbf{I}_s < 10$
Très pauvre	$0 \leq \mathbf{I}_s < 5$

La mesure de la pauvreté par un indicateur tel que l'$\mathbf{I}_s$ permet d'identifier les zones où se concentre la pauvreté au sein d'un pays ou d'une région. Toutefois, l'approche présente deux insuffisances qu'il convient de relever : premièrement, la méthode ne s'applique pas aux fractions nomades et deuxièmement, elle homogénéise le niveau de pauvreté de l'ensemble des individus d'une même localité.

Appendice 3 - Principaux programmes financés par la CE

LISTE DES PRINCIPAUX PROJETS FED au MALI (>2 M€)

FED		N°	Intitulé	Montant (M€)	Financement	Description
8ème FED						
8	MLI	12	Programme d'appui au démarrage des communes	39	PIN	Renforcement des moyens de l'État dans la mise en œuvre de sa politique de décentralisation en améliorant en particulier les services de proximité rendus par les 682 nouvelles communes à leurs populations
8	MLI	8	PMR IV	7,7	PIN	Amélioration des conditions de vie des populations du Nord du Mali par la réalisation d'infrastructures hydrauliques, sociales et économiques de base
8	MLI	6	Programme d'appui au projet sectoriel des transports	101	PIN	Contribution à l'expansion économique en développant les circuits d'échanges intérieurs et extérieurs susceptibles de diminuer le coût du transport routier et d'améliorer la compétitivité des échanges commerciaux
8	MLI	19	Programme d'appui à la filière riz	16	PIN	Contribution à la valorisation des avantages comparatifs du riz malien et amélioration de la compétitivité de la filière afin d'assurer un meilleur approvisionnement des marchés
8	MLI	8	PRS II	59,7	PIN + PIR	Amélioration des conditions de vie et de santé des populations des zones rurales par une amélioration de l'approvisionnement en eau potable
8	MLI	21	Programme environnemental d'appui à la lutte contre la désertification	14	PIN	Contribuer à la lutte contre la désertification par la protection et la mise en valeur raisonnée et durable des ressources naturelles de la basse vallée du Niger et par une meilleure formation et information des jeunes générations
8	MLI	18	Programme d'appui au secteur de la santé	10,5	PIN	Accroître l'efficacité et de l'efficacité du système de santé pour offrir à la population un accès à des soins de qualité
8	MLI	14	Programme d'appui à la politique culturelle au Mali	4,8	PIN	Appuyer le dynamisme culturel du Mali en contribuant à l'amélioration durable de l'environnement dans lequel opèrent les acteurs culturels tant institutionnels que décentralisés
8	MLI	9 10 11	Programme d'appui à l'ajustement structurel (PAS 1999/2000) réparti comme suit : 9- Facilité d'ajustement structurel 10- Intégration régionale UEMOA 11- FAS / PPTE	37	PIN	Appui à la FAS, à l'intégration régionale UEMOA, et à l'initiative PPTE. Appui à la balance des paiements et au budget de l'État,, aide à la réforme des secteurs sociaux en améliorant l'efficacité économique et sociale de la dépense publique dans les secteurs prioritaires de la santé de l'éducation et de l'entretien routier.
8	MLI	24 25	Programme d'appui budgétaire au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) 2001/2002 réparti comme suit : 24- FAS 2001 25- Bonus PPTE	25,76	PIN	FAS et bonus PPTE Contribuer à l'exercice budgétaire (appui budgétaire direct) et couvrir l'écart de financement du TOFE Appui institutionnel pour améliorer la gestion de la dépense publique

Appendice 4 - Aide publique au développement (matrice bailleurs)

MALI	Commerce et développement	Appui aux politiques macro-économiques ayant un lien explicite avec les stratégies de réduction de la pauvreté, en particulier les programmes sectoriels dans les domaines sociaux (santé et éducation)	Transports et infrastructures	Stratégies de sécurité alimentaire et de développement rural durable et environnement	Renforcement des capacités institutionnelles, bonne gouvernance et état de droit	Aide budgétaire
Commission européenne (FED) (décaissement moyen de +/- 50 M €/an PIN+PIR)	1998 - 2006 : 10,2 M€	1998 - 2006 : 15,3 M€ • Éducation • Santé • Culture	1998 - 2006 : 187 M€ • Appui programme sectoriel des transports (PST) • Énergie • Sysmin	1998 - 2006 : 40,7 M€ • Filière riz • Aide d'urgence • Désertification	1998 - 2006 : 48,7 M€ • Appui aux communes • Microréalisations	1998 - 2006 : 61,36 M€ • Appui budget et lutte contre la pauvreté
Pays Bas (décaissement moyen de 34,3 M€/an)		2001 - 2003 : 7,1 M€/an • Appui au PRODEC éducation de base + formation adultes 2001 – 2003 : 5,1 M€/an • Appui au PRODESS sur base négociations		2001 - 2003 : 8,2 M€/an • Appui au schéma secteur développement. rural (recherche agricole riz - aménagement hydroagricole)		2001 - 2003 : Moyenne de 0,3 M€/an non ciblés, mais respect du cadre macro FMI
Coopération française (54,9 € en 2001)	2001 : 0,6 M€ Appui au secteur privé	2001 : 12,1 M€ • Santé : appui au PRODESS • Développement social • Éducation : appui au PRODEC, éducation de base, infrastructures et équipements • Formation professionnelle	2001 : 8,2 M€ • Appui au PST • Transport ferroviaire (chemin de fer Dakar - Bamako) • Infrastructures de base : assainissement, alimentation, eau potable • Infrastructures rurales : électrification • Contribution au barrage de Manantali : 6,8 M€ en 2001 non comptabilisés dans le montant global des décaissements en 2001	2001 : 21,6 M€ • Appui institutionnel au secteur rural • Projet de restructuration du marché céréalier • Aménagement hydroagricole (office du Niger) • Appui aux organisations paysannes, appui aux systèmes financiers décentralisés • Appui aux filières élevage, céréales, coton, fruits et légumes	2001: 9,4 M€ • Appui à la réforme des administrations financières • Appui aux collectivités territoriales (ANICT) • Assistance technique (Ministère des Finances, Justice)	2001: 7,9 M€ • Appui à l'ajustement • Assistance technique
Coopération allemande GTZ / KFW (Décaissement moyen 22 M€/an)		1997 – 2003 : 21M€ • Appui à l'éducation et à la santé • Assistance technique	1997 - 2003 : 56 M€/an • Puits/forage • Adduction d'eau dans les localités où EDM n'est pas présent • Pistes et bacs • Énergie • Communications • Assistance technique	1997 - 2003 : 52 M€/an • Amélioration des conditions de la production agricole – filière riz • Mise en œuvre de la CCD / plan environnemental • Assistance technique	1997 - 2003 : 30M€/an • Engagement pour le financement de l'ANICT • Micro finance • Fédération des artisans • Assistance technique	•

Coopération bilatérale belge décaissement moyen de 5,56 M€ / an entre 1996 et 2000 et 7,3 M€ en 2000	2000 : 4 M€ • Prêt d'État à État pour Manantali - 2001 : 4,5 M€ • Prêt d'État à État pour Manantali (non inclus dans le chiffre de la colonne précédente)	• 1996 - 2002 : Soins santé primaires Kita (2 M€) et Yanfolila (1 M€) • 2001 - 2004 : PRODEC- (6,9 M€) pour constructions et équipements scolaires • 2002 - 2005 : PRODESS - 7,4 M€ dont la formulation est en cours • 2002 - 2005 : appui PNL Paludisme - 1,1 M€	• En formulation : petites infrastructures d'hydraulique villageoise sur GAO (prévu en 2003-2007) - 5,9 M€ • Appui au secteur ferroviaire (0,33 M€)	1996 - 2002 : • Énergies renouvelables : 0,75 M€ 1999 - 2004 • Sélection et multiplication zébu Azawak : 2,4 M€ 2000 – 2004 : • Développement multisectoriel décentralisé Koulikoro. Phase préparatoire : 1 M€ Prévu 2004 - 2007 : • Développement multisectoriel décentralisé Koulikoro. Phase de mise en œuvre : 7,4 M€ Prévu 2002- 2003 : • Assainissement ville de Sikasso : 1,1 M€	2000 - 2002 • Commission nationale de récupération des armes légères (0,16 M€) et commissions locales (0,75 M€)	• Appui PRODEC et PRODESS sous forme d'aide budgétaire, les modalités restent à déterminer
Coopération luxembourgeoise 3,8 M € en 2002		Alphabétisation et formation (district de Bamako) quartier de Lassa (0,8M€), quartier de Missabougou (2,2M€), Missira (0,33M€)	2001-2002 : 0,6 M€/an • Adduction d'eau potable de Bamako (AEP)	1999 - 2003 : 3,4 M€/an • Environnement, élevage dans la région de Kidal		
Coopération suédoise	• Appui au secteur privé	2002 : • Appui au secteur éducatif en complément de la participation néerlandaise (PRODEC) : 10,3 M€ • Appui au PRODESS • Appui aux efforts de lutte contre la pauvreté : 5,5 M€	• Hydraulique		2002 : • Appui pour les élections générales : 0,3 M€ Formation, observatoire national, sensibilisation et appui aux ONG	2001 : • Appui budgétaire de 4,4 M€ (protocole d'accord signé le 5 décembre 2001)
US Aid (Décaissement moyen de 37,8 M€/an sous forme de subvention) - 10% aide directe au gouvernement - 30% contrat/ formation AT/privé - 60% ONG	2001 - 2002 : 6,1 M€/an Aide à la production / transformation / commercialisation micro-finance	2001 - 2006 : • Éducation de base (3,3 M€/an) 2001 - 2002 : • Accès aux soins santé primaire (11,1 M€/an) + Aide régionale Gao - Kidal		2001 – 2002 : • 0,9 M€ : irrigation Office du Niger • 7,8 M€ : Aide alimentaire (ONG Aficare) - Croissance économique durable – Environnement	2001 – 2002 : 2,8 M€ Appui à la bonne gouvernance via ONG	2001 – 2002 : 5,6 M€ d'aide budgétaire pour la santé, l'éducation, le développement rural et la communication
Canada (décaissement moyen de 6,4 M €/an), mais augmentation possible avec les projets en 2004	2002 - 2006 : 1,84 M€ Appui réseau caisse d'épargne et de crédit Nyesigiso	2002 - 2006 : • Fonds GED - Appui pour les femmes (1,33 M€) • Appui secteur éducation (10,4M €)	2002 - 2006 : 4,6 M€ • Centrale du barrage de Manantali	2002 - 2006 : 1,13 M€ PACCEM Soutien à la commercialisation des céréales au Mali 2002-2006 : RESA : réhabilitation environnementale et sécurité alimentaire	2002 – 2006 : • Appui à la mobilisation des recettes intérieures PAMORI-(4,5 M€) • Appui aux élections, (44,6 M€) • Appui au fonds d'infrastructures communales FIC - AGETIPE (3,4 M€) • Appui à l'administration de la justice (0,8 M€)	

PNUD (Décaissement moyen de l'ordre de 5,5 M€ /an pour 2001 et 2002)	2001 – 2003 Soutien à la capacité productive des groupes vulnérables: 1,3 M€ Plateforme multifonctionelle pour la réduction de la pauvreté : 0,3 M €	2001-2002 : 1,7 M€ • Soutien au programme PRODEC			2001 - 2002 : • Appui : renforcement des capacité des pauvres (0,44 €) • Stratégie de développement Management +égalité genre (1,9 M€) • renforcement des capacités des acteurs + soutien aux communes de Tombouctou et Mopti (3,2 M€)	
Banque mondiale (Décaissement moyen en prêts de 45,7 à 61 M€/an)	1996 - 2006 : 30,2 M€ Assistance au secteur privé et développement du secteur financier	1999 - 2004 : 113,1 M€ • Appui à la : - Formation professionnelle - Apprentissage dans les écoles - Lutte contre la pauvreté - Développement sanitaire et social	1997 - 2002 : 178,4 M€ - Développement urbain PDUD - Transport PST - Sélingué - Manantali - Projet énergie domestique	1994 - 2005 : 196,8 M€ Programme de développement rural et eau PNRA, PAVCOPA, PPIP, PGRN, PASAOP, PNIR		Allégement dette PPTE renforcé de 966,7 M€ (soit valeur de 581,1 M€ sur 30 ans). Réduction dette de 65,5 M€ pendant 10 ans et 30,5 M€ pour les 10 années suivantes. A verser dans santé, eau, éducation, infrastructures rurales.
Banque africaine de développement (Décaissement moyen de 24 M €/ an)		1999 - 2003 : 60 M€ • Appui à l'éducation / santé • Projet d'appui à la lutte pour la réduction de la pauvreté	1993 - 2002 : 69,2 M€ • Études et travaux routiers • Entretiens routiers	1992 - 2003 : 110 M€ • Études et travaux d'aménagement hydroagricoles • Projets de développement rural	1995 - 2002 : 3,8 M€ • Appui aux activités des femmes	

Appendice 5 - La politique sectorielle des transports

1. Le Secteur des transports du Mali

1.1 Cadre géographique

Le Mali est un pays enclavé, sans accès maritime direct, entouré de sept pays frontaliers distincts (Algérie, Niger, Burkina, Côte d'Ivoire, Guinée Conakry, Sénégal, et Mauritanie). Les distances par voie terrestre depuis Bamako la capitale jusqu'aux ports océaniques de la région, vont de moins de 1 000 km pour Conakry, à environ 1 100 km pour San Pedro, 1 200 km pour Abidjan et Dakar, 1 500 km pour Nouakchott, et 2 000 km pour Lomé. Ces distances démontrent assez bien le handicap qui pèse sur le Mali.

40% du PIB du Mali sont réputés dépendre de son commerce extérieur, pour des approvisionnements ou des exportations. Le Mali est donc fortement exposé au risque de dysfonctionnement des corridors internationaux qui lui donnent accès aux ports océaniques, ainsi qu'au dysfonctionnement de ces ports eux-mêmes, d'où la nécessité de définir les accès au domaine maritime comme un système d'appui optimal au commerce extérieur, qui soit un juste compromis à court et moyen terme, entre un impératif de moindre coût économique et celui de moindre incertitude d'acheminement.

Vaste territoire de 1,24 millions de km^2, le Mali réunit une population d'environ 10 millions d'habitants seulement, population inégalement répartie et essentiellement concentrée dans la moitié sud du pays. Cette population est encore à 70% rurale, mais on assiste à une accélération de l'exode rural, avec un milieu urbain (30%) en progression, dont la croissance annuelle démographique (5,4%) atteindrait aujourd'hui plus du double de la croissance moyenne générale (2,6%).

Le réseau hydrographique est marqué par la présence des deux plus grands fleuves d'Afrique Occidentale, les fleuves Niger et Sénégal. De son réseau hydrographique le Mali tire désormais une part essentielle de son énergie électrique. Ce réseau offre de surcroît, avec le fleuve Niger surtout, une voie navigable de bonne pénétration du territoire.

1.2 Cadre général du transport

Le secteur des transports est un lieu de rencontre entre un système d'infrastructures (offre de transport) et des usagers (demande de transport). On distingue au Mali :

(a) un système d'infrastructures de transport, qui regroupe des routes, une ligne ferroviaire, des aérodromes, et une voie fluviale navigable (le Niger) ;
(b) des acteurs qui concourent à la formation des infrastructures, dont les services responsables de l'État, mais également des entreprises à vocation de travaux publics ;
(c) des professionnels du transport, incluant les transporteurs eux-mêmes, mais également des professions auxiliaires (entreposage, manutention, transit, consignation, assurance), et enfin ceux des services de l'État qui sont chargés d'administrer (organiser, réglementer et contrôler) l'exercice de ces professions.

Les infrastructures de transport du Mali se répartissent entre celles offrant un accès libre (routes, voies navigables), et celles à accès contrôlé (chemin de fer, aérodromes). Elles sont toutes détenues par la puissance publique qui en assure la promotion, le développement, et la conservation (maintenance). La puissance publique est surtout représentée par le gouvernement central. Cependant, en application de la décentralisation, certaines infrastructures telles que routes et aérodromes peuvent désormais se retrouver dans les mains des collectivités territoriales (communes, cercles, ou régions).

La concession des infrastructures de transport n'en est au Mali qu'à ses débuts, avec notamment celle de la Régie des chemins de fer du Mali (RCFM). Cependant, le secteur public routier a bien été convié (dès 1994) à s'ouvrir au secteur privé, en vue d'amener celui-ci à participer à l'entretien des routes existantes, ce qui devait être l'amorce d'un premier partenariat public - privé dans ce domaine. D'autres opportunités latentes existent dans le secteur des transports, et pourraient concerner la mise en concession de certains aéroports, de gares routières de voyageurs, ou de marchandises, d'entrepôts de marchandises en transit, à l'import ou l'export, de ports fluviaux, d'ateliers de réparation, etc...

1.3 Le cadre institutionnel

Lors du démarrage en 1994 du projet sectoriel des transports, financé par un large éventail de bailleurs de fonds, le secteur des transports était sous tutelle technique d'un seul ministère, le ministère de l'Équipement et des Transports (MET). Les infrastructures et les professionnels du transport étaient alors administrés par cette seule autorité. Depuis lors, cet ancien ministère (MET) a été remplacé. Ses compétences se retrouvent aujourd'hui éclatées entre deux ministères, le ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme et le ministère de l'Industrie, du Commerce, et des Transports. La tutelle économique et financière du secteur quant à elle, demeure la responsabilité de l'actuel ministère de l'Économie et des Finances.

Le changement dans l'organisation et la distribution des tâches n'est pas entièrement réalisée. C'est ainsi que l'actuelle direction nationale des travaux publics (DNTP) est en passe de se transformer en une direction nationale des routes (DNR) qui aura pour mission d'élaborer la politique nationale dans le domaine des routes et des ouvrages d'art, et à cette fin sera chargée de définir et de mettre en œuvre les stratégies de développement, de modernisation, et d'entretien, du réseau routier. Pour ce faire la DNR devra procéder aux études et recherches nécessaires, tout en continuant de participer à la conception des infrastructures ferroviaires, fluviales, et aéroportuaires.

1.4 Consistance du système de transport

Le système des infrastructures est supposé inclure aujourd'hui, environ 50 000 km de routes, 722 km de voies ferrées, 2 334 km de voies fluviales, 35 aérodromes, et quelques 5 entrepôts de transit sis aux ports d'accès maritime. La consistance du système peut s'approfondir comme suit.

1.4.1 Le sous secteur routier

Les 50 000 km annoncés s'avèrent assez largement virtuels. L'estimation ne renferme en effet qu'environ 18 500 km de routes véritablement construites, dont 13 000 km de routes classées à charge de la DNTP, et 5 500 km de routes non classées à charge des collectivités territoriales. Le solde de plus de 30 000 km correspond le plus souvent à des pistes sommaires, n'ayant reçu que peu ou pas d'investissement minimal (en terrassements d'ouverture et ouvrages), par suite à viabilité limitée ou non carrossables. Quant au réseau construit (dit viable) qui cumulait 18 563 km en 2000, il aura été concentré à 76% dans la catégorie des pistes [pistes améliorées (6 980 km) et pistes saisonnières (7 133 km)] et à 24% dans la catégorie des routes véritables [routes bitumées (2 760 km) et routes en terre moderne (1 690 km)].

Dans ces conditions, il paraît difficile d'imaginer qu'un réseau aussi modeste puisse pour l'instant sécréter un produit fiscal suffisant pour équilibrer, par le gage du produit des redevances frappant ses trafics, les dépenses à consentir pour son entretien, voire son développement. Cette inquiétude s'accroît du fait qu'il n'existe aujourd'hui aucune base suffisante de comptages routiers qui puisse autoriser une définition convenable des redevances d'usage de la route (RUR). Il s'agit là d'un problème clé qu'il faudrait nécessairement affronter dans le cadre du financement de l'entretien routier. Les 13 000 km de routes classées à charge de la DNTP sont ventilés (en 2000) comme indiqué au tableau qui suit[11] :

Routes classées (km) à charge de la DNTP en 2000	Bitumées - RB	Terre - RTM	Pistes améliorées ou non	Toutes catégories
RN (intérêt national)	2 283	837	2 576	5 696
RR (intérêt régional)	199	719	4 715	5 633
RL (intérêt local)	9	-	1 704	1 713
Toutes classes	2 491	1 556	8 995	13 042

Alors que moins de 20% des routes sont revêtues, l'ossature principale de ce réseau, constituée des routes revêtues et des routes en terre moderne, ne totalise que 4 047 km, soit moins du tiers du réseau

[11] Source : DNTP et annuaire statistique des transports 2000

classé. Le plus critique pour la sécurité économique du Mali sera à chercher dans le fait que les axes routiers à vocation internationale, qui incluent les maillons des corridors internationaux de désenclavement, sont des routes de la classe RN, lesquelles ne sont revêtues qu'à hauteur de 40%, et pour une bonne part avec des enduits superficiels peu adaptés aux trafics lourds.

Les conditions de surface des routes classées sont annuellement recensées par la BDR (banque de données routières) dépendant de la DNTP. Aux conditions de l'année 2000, et selon une dichotomie simplifiée des états moyens de surface (ramenés à bon, ou mauvais), les routes classées se seront présentées conformément au tableau suivant :

(%) bon / (%) mauvais - 2000	Bitumées - RB	Terre - RTM	Pistes améliorées ou non
RN (intérêt national)	96 / 04	83 / 17	0 / 100
RR (intérêt régional)	44 / 56	79 / 21	03 / 97
RL (intérêt local)	100 / 0	-	10 / 90
ENSEMBLE	92 / 08	81 / 19	03 / 97

Sous réserve d'une possible hétérogénéité de cotation, selon la classe de route, le type de chaussée, et la subdivision des TP, on constate que les routes modernes (RB et RTM) sont jugées en bon état moyen de surface, tandis que toutes les pistes sont jugées mauvaises.

La description du sous secteur routier serait incomplète sans la vision du parc automobile qui lui est associé. Depuis sa ré-immatriculation, achevée en mars 1997, le parc des véhicules routiers est réputé être correctement représenté par le fichier central (informatisé) des cartes grises. Les données en sont publiées annuellement (mais avec retard) par l'annuaire statistique des transports. Le dernier en date fournit une situation du parc routier à l'année 2000. En excluant les deux roues, le parc dénombrait environ 72 500 unités, dont 42 000 voitures particulières (VP). Ce dernier chiffre conduirait à un taux moyen de motorisation très faible de 4 VP pour 1 000 habitants. Le même parc VP, rapporté à la population urbaine, conduirait au taux de motorisation de 13 VP pour 1 000 habitants. Le parc VP aurait plus de dix ans d'âge, dans la proportion alarmante de 90%, ce qui soulève un problème de fond quant à la sécurité routière. Cette situation apparaît analogue, voire aggravée, pour le parc des camions. Très peu des données sont disponibles aujourd'hui quant aux conditions moyennes d'utilisation annuelle des diverses catégories de véhicules routiers.

1.4.2 Les autres sous secteurs

- *La voie ferrée*

Le réseau des chemins de fer du Mali, à écartement métrique et à voie unique, comptait en 2000 un linéaire de 722 km de voies, pour 643 km de ligne principale. Cette ligne principale relie (via Bamako) la gare de Diboli, frontalière du Sénégal, avec le terminus de Koulikoro, premier port d'embarquement sur le fleuve Niger, pour aller de Koulikoro à Gao. L'âge de l'armement de la voie apparaît alarmant, puisque atteignant 40 ans sur près de 90%. Le nombre de locomotives de lignes et leur taux de disponibilité allaient encore en décroissant. Nonobstant cet état de choses, le parc remorqué poursuivait son renforcement. La mise en concession de la RCFM devrait favoriser le redressement des conditions d'exploitation de la voie.

- *Les voies navigables*

Le réseau de voies navigables à disposition des transports maliens est présumé cumuler 2 300 km. Le réseau strictement intérieur (national) est un peu plus restreint, se composant de 1 300 km de voies fluviales sur le fleuve Niger et 780 km sur ses affluents. Ce réseau national se complète de relations fluviales transfrontalières (240 km) établies avec la Mauritanie et le Sénégal sur le fleuve Sénégal et la Guinée-Conakry et le Niger sur le fleuve Niger. Le système de transport fluvial s'articule sur un réseau de cinq ports principaux et 18 escales secondaires. Ce système n'est navigable au plus que durant six mois par an, en période de hautes eaux. La profession se répartit entre un armement principal, la COMANAV, et une multitude de petites embarcations à moteur (pirogues et pinasses) qui peuvent atteindre ou dépasser 50 tonnes de capacité de chargement. Le moindre tirant d'eau des petites embarcations, comme leur plus grande maniabilité, leur permet une meilleure desserte de voisinage,

sur une plus grande saison de navigation, ce qui en définitive les pourvoit d'un avantage comparatif sur la COMANAV. Cet armement reste cependant irremplaçable pour de lourdes charges sur longues distances. La COMANAV dispose de bateaux à trois ponts et à tirant d'eau réduit, adaptés au transport mixte des voyageurs et marchandises. En période de hautes eaux, la COMANAV assure en cinq jours et sur 1200 km la liaison de Koulikoro à Gao. Les aléas climatiques commandent pour une part la navigabilité des biefs et chenaux. Le contrôle de l'ensablement et l'entretien d'une certaine signalisation sont à conserver, car il serait dommage de laisser périr une voie naturelle, peu coûteuse en devises comparée aux autres modes.

- *Les voies aériennes*

L'aviation civile pourrait être le mode le mieux adapté à la desserte intérieure d'un territoire aussi vaste et aussi peu peuplé que celui du Mali. Cependant, en regard de la route qui apparaît comme seul mode linéaire concurrent, le coût économique d'opportunité de la voie aérienne s'avère en général plus élevé sur les courtes à moyennes distances. Par suite, il appartiendrait à une étude de planification de mieux préciser quelles sont les réelles potentialités de l'aviation civile au sein du marché des transports intérieurs. Pour l'heure, le système repose sur un réseau de lignes intérieures totalisant environ 5 000 km, réseau centré sur Bamako et desservant les trois grandes villes de la boucle du Niger (Mopti, Tombouctou, et Gao) ainsi que Kayes et Nioro. Le système d'infrastructures repose sur un ensemble de 35 aérodromes, dont deux sont de catégorie internationale (Bamako et Gao) aptes à recevoir des jets gros porteurs. Sur les 35 aérodromes du Mali, on en compte 9 seulement qui font l'objet d'une desserte régulière, 22 sont desservis occasionnellement, et 4 sont à accès réservé. Le sous secteur est administré par la DNAC (Direction nationale de l'aviation civile). La société des aéroports du Mali (ADM) a été désignée pour exploiter l'ensemble des aéroports. Enfin, et dans un environnement assez largement concurrentiel, le Mali dispose d'un pavillon national (Air Mali) destiné à desservir son réseau de lignes intérieures et à offrir certains vols régionaux de voisinage. L'ASECNA est commanditée pour pourvoir le Mali des dispositions en matière de sécurité et de contrôle de la navigation aérienne.

- *Les entrepôts maritimes*

Dépourvu de façade maritime, comme également de flotte maritime, le Mali s'est néanmoins doté d'entrepôts qui lui sont propres, destinés à maîtriser le transit de ses marchandises dans les ports étrangers de la sous région. De tels entrepôts existent de longue date, principalement à Abidjan, Dakar, et Lomé, secondairement et plus récemment à Conakry et à Nouakchott. Les imports et exports enregistrés par les entrepôts maliens sont publiés dans l'annuaire statistique des transports. La moyenne sur les deux années 1999 et 2000, aurait conduit à la structure suivante des flux:

Flux (en milliers tonnes)

Ports de transit	Imports	Exports	Total
Abidjan	1 375	144	**1 519**
Dakar	300	76	**376**
Lomé	11	-	**11**
Autres	13	15	**28**
Total	**1 698**	**235**	**1 934**

On constate un très fort déséquilibre structurel entre les imports et exports, de même que la domination du port d'Abidjan sur tous les autres ports. La voie ivoirienne semble avoir été élue comme voie royale du commerce extérieur malien, en regard des statistiques publiées.

1.5 Les professionnels du secteur transport

Dans le sous secteur routier, la profession des camionneurs est structurée en syndicats, dont les deux principaux (UNCTRM[12] et SYNTRUI[13]) sont réputés négocier concurremment avec la direction nationale des transports (DNT), les attributions de frêts à destination ou en provenance des entrepôts portuaires maliens de l'étranger. Par suite, en dépit de la dissolution de l'ex-ONT, il semble qu'une

12 Union nationale des coopératives de transport routier

13 Syndicat national des transporteurs urbains et interurbains

gestion administrée des frêts s'exerce toujours, alors que l'intérêt de l'économie du Mali avait un temps recommandé de laisser jouer les règles d'une libre concurrence, sous le seul empire des lois du marché. Bien entendu, cette administration ne vaut que pour la seule part (40%) des frêts de transit qui revient au Mali, par application d'un partage négocié bilatéralement (tel que celui de la règle dite des 40/40/20)[14].

2. Politique déclarée en 1993 pour le secteur des transports

La politique du secteur, élaboré par le Mali en concertation avec les principaux bailleurs du secteur, est clairement annoncé dans *déclaration de politique générale dans le secteur des transports* ,adopté par le gouvernement le 2 novembre 1993. La stratégie que sous tend la politique sectorielle s'articule autour de cinq axes principaux :

i. Ouvrir à la concurrence les industries du transport, ainsi que celles des travaux publics, tout en élargissant l'entrée du marché au secteur privé.
ii. Restructurer les entreprises publiques du secteur, en particulier la RCFM pour le ferroviaire, et réformer la conduite de certains travaux routiers, en basculant d'une exécution en régie vers des travaux alloués sur contrat aux entreprises.
iii. Recourir à des critères d'évaluation économique pour opérer une sélection hiérarchisée des investissements publics dans le secteur.
iv. Inscrire en première priorité celles des dotations budgétaires requises par l'entretien des infrastructures existantes, avant toute autre dépense en capital (notamment de travaux neufs).
v. Accorder une plus juste attention à la desserte du monde rural, ainsi qu'aux éventuels effets de dégradation du secteur transport sur l'environnement.

Lors de l'élaboration de la politique sectorielle l'État était de surcroît invité à imputer progressivement ses propres dépenses routières aux usagers de la route, en vue d'établir un système stable de financement des routes. Ce système devait faire face en priorité au financement de l'entretien, de sorte à garantir la conservation du capital investi. Le *projet sectoriel des transports* (PST) qui suivit presque immédiatement la déclaration du gouvernement, adopta très explicitement l'argument relatif au financement du secteur routier, en augurant que, à moyen terme, un recouvrement des charges d'entretien et de renouvellement des routes devra être assuré en totalité par les usagers. Les charges d'entretien désignées ici, sont celles de l'entretien annuel courant (dit de routine) ajoutées à celles de l'entretien pluriannuel (dit périodique). Quant aux charges de renouvellement des routes, ce sont celles de reconstruction des chaussées à la fin de leur durée de vie normale (concept plus couramment désigné sous le nom de réhabilitation), et ceci en dépit de la mise en œuvre ou non d'une bonne stratégie d'entretien récurrent.

3. Le projet sectoriel des transports de 1994 à 2002

3.1 Objectifs du PST

Les objectifs du projet ont dès le départ (1994) été d'aider le gouvernement du Mali à :

(a) renforcer ses capacités de bonne administration du secteur des transports ;
(b) restructurer les entreprises publiques de ce secteur ;
(c) promouvoir une concurrence (voire privatisation) dans la fourniture des services de transport, comme dans l'exécution des marchés de travaux publics ;
(d) réhabiliter et maintenir un réseau prioritaire d'infrastructures ;
(e) accroître l'efficacité du transport, avec pour but d'en réduire les coûts.

3.2 Descriptif du PST

Ce premier PST fut inscrit dans la perspective d'un déroulement quinquennal, de 1994 à 1998, ses éléments ayant été regroupés en quatre composantes :

[14] Dans le cas d'Abidjan, 40% aux transporteurs maliens, 40% aux transporteurs ivoiriens, 20% aux transporteurs de pays tiers.

3.2.1 Un programme de réformes institutionnelles, visant à :

- Parachever la libéralisation de l'industrie du transport ;
- Réorganiser le système présidant à l'entretien des routes, dans sa prise en charge comme dans son financement ;
- Ouvrir le marché intérieur des travaux publics à la concurrence, en autorisant son accès à des entreprises du secteur privé local ;
- Promouvoir un système de corridors internationaux propres à assurer un désenclavement optimal du Mali.

3.2.2 Une composante routière qui devait comprendre :

- Une prise en charge de l'entretien courant sur un réseau routier prioritaire de 9 000 km ;
- Une prise en charge de l'entretien périodique, étendu à certaines réhabilitations, sur 1 170 km de routes bitumées et 2 870 km de routes en terre et de pistes ;
- Un aménagement de 500 km de pistes rurales situées en dehors des grands périmètres agricoles, ainsi que l'acquisition de bacs ;
- Des travaux d'amélioration d'itinéraires, eu égard à la sécurité et l'environnement ;
- Des travaux de voiries primaires à Bamako ;
- Des dossiers d'études techniques et des contrôles de travaux ;
- Une fourniture de matériels destinés à l'entretien routier courant.

3.2.3 Une composante ferroviaire qui devait comprendre :

- Une première tranche d'un programme décennal de réhabilitation des voies ferrées et la création d'une gare de frêt à Bamako-Korofina ;
- L'amélioration en ligne des liaisons de télécommunication ;
- L'acquisition de locomotives, et réhabilitation de matériels existants;
- Des équipements d'atelier ;
- La reconversion de la régie RCFM en établissement autonome, à caractère industriel et commercial.

3.2.4 Une composante aéronautique qui devait comprendre :

- Des équipements d'aide à la navigation aérienne, en dotation des aérodromes de Bamako-Sénou et de Tombouctou ;
- Diverses études.

3.3 La stratégie suivie par le PST

Établi comme une suite logique de la DPGST du gouvernement, le projet PST se mit au service de la même stratégie. Les ambitions particulières du PST furent de surcroît que les investissements qu'il projetait pourraient ultérieurement être reproductibles, ce en application des réformes qui allaient être imprimées au cadre institutionnel. A titre d'illustration, le PST aura escompté que le produit de la taxation des usagers de la route pourrait servir à terme de financement intégral des dépenses routières, à l'égal des recettes de trafics de la RCFM, à qui l'on demande d'équilibrer ses charges. La situation actuelle du secteur routier est encore très loin de cet objectif.

3.4 Progrès enregistrés dans l'exécution du PST

Il appartiendra à un futur rapport d'achèvement du PST de se prononcer sur la nature des échecs ou réussites de ce projet. Globalement l'objectif à plus court terme de réhabiliter et entretenir les infrastructures essentielles de transport aura pris le pas sur celui visant à améliorer l'efficacité du secteur des transports.

Le gouvernement est en train de mettre en œuvre les réformes institutionnelles qui permettront d'atteindre les objectifs initiaux de développement du projet. Ces réformes consistent : (a) pour le secteur routier, en la création d'une autorité routière pour le financement de l'entretien routier et d'une agence routière pour la gestion des programmes d'entretien routier, et (b) pour le secteur ferroviaire, en la mise en concession des services ferroviaires.

Il est dans les intentions de la Commission, en accord avec le gouvernement et les bailleurs concernés, de procéder prochainement à cette évaluation et de contribuer à la formulation de la nouvelle politique sectorielle selon les lignes de force issues de cette analyse. La nouvelle politique, qui devrait se placer résolument dans le cadre du CSLP, devrait définir un cadre cohérent et coordonné de développement du secteur des transports et d'intervention des bailleurs de fonds.

3.4.1 Composante des réformes institutionnelles

En réponse au programme envisagé des réformes institutionnelles (voir 3.2.1 ci-dessus), le rapport d'avancement du PST n'aura fait état que des seules actions engagées au titre du premier objectif de « renforcement des capacités de bonne administration du secteur ».

Les actions engagées au titre de la direction nationale des transports auront permis de renforcer l'observatoire des transports, de mettre en œuvre la ré-immatriculation du parc des véhicules associé avec la création d'un centre de contrôle technique, de reformer partiellement le code de la route.

La reforme de la direction nationale des travaux publics est objet d'étude aussi bien sur le plan institutionnel que de la définition des profils de formation du personnel et du statut du centre de formation (CPTP).

Les réformes institutionnelles dans le secteur de l'entretien routier, dont l'état d'avancement était jusqu'ici peu satisfaisant, ont dernièrement enregistré des progrès. L'autorité routière, dispositif essentiel du système, a été créée en août 2000 et le décret relatif à l'organisation et aux modalités de fonctionnement de l'autorité a été adopté. Le conseil d'administration a été mis en place en 2001. Un décret relatif aux taux et modalités de perception des redevances d'usage de la route est en préparation. Parallèlement l'étude pour la mise en place de l'agence d'exécution des travaux routiers est en cours et devrait permettre prochainement de mobiliser les fonds sécurisés auprès de l'autorité routière mais qui risquaient de rester inutilisés du fait que la structure chargée de gérer les travaux n'est pas opérationnelle.

3.4.2 Composante routière

Le rapport d'avancement reflète ici un peu plus étroitement les diverses sous-composantes qui étaient prévues au projet, sans toutefois démontrer une parfaite identité.

- Au titre de l'entretien routier courant

Un réseau prioritaire de 9 000 km devait être pris en charge en entretien courant. C'est un linéaire de 9 500 km qui aura de fait été réalisé, dont 7 300 km en régie, pour 2 200 km par contrat à l'entreprise (soit 23%). En terme budgétaire, le coût moyen d'entretien courant exécuté à l'entreprise (920 000 FCFA au km) apparaît deux fois plus élevé que celui exécuté en régie (476 000 FCFA au km).

- Au titre de l'entretien routier périodique et des travaux de réhabilitation

Le rapport d'avancement de la cellule de coordination mentionne dans cette rubrique des travaux neufs qui n'auraient pas dû y trouver leur place (ex. premier bitumage). La confusion avec de véritables travaux d'entretien périodique (renouvellement des couches de roulement) et/ou de réhabilitation (renouvellement de chaussées), les seuls prévus au PST sous ce titre, devait être évitée. Ce glissement dans la nature des travaux n'aura été ni signalé, ni motivé. De surcroît, aucune synthèse des travaux réalisés, ventilés par nature, n'est rendue disponible, de sorte que le bilan d'exécution du PST ne peut être jugé par référence au programme initialement envisagé (entretien - réhabilitation de 1 170 km de routes bitumées, et de 2 870 km de routes en terre).

- Au titre d'une réorganisation de l'entretien routier

Les actions citées ici auraient dû l'être dans le cadre des réformes institutionnelles (cf. 3.2.1). On trouve une citation d'actions projetées, mais rien sur le financement de l'entretien routier.:

i. Création d'une Autorité Routière (par loi du 04 Août 2000)
ii. Restructuration de la DNTP (Direction Nationale des Travaux Publics) en projet
iii. Projet de création de l'Ageroute (Agence d'exécution des travaux routiers)
iv. Étude projetée de (re)classement du réseau routier

v. Étude d'un programme triennal d'entretien routier.

❑ Au titre des autres sous-composantes routières

Le rapport d'avancement du PST cite brièvement (a) un manque d'informations sur les actions relatives à l'environnement, (b) une acquisition de matériels de travaux publics destinés aux régions du Nord, pour on ne sait quoi, (c) la dissolution en 1999 d'une société de location de matériel TP (dite SLMTP-SAEM) qui avait été créée en 1995. Rien n'est dit quant à l'achèvement (ou abandon) des autres sous composantes routières.

3.4.3 Composante ferroviaire :

Un constat d'avancement aura été établi, relatif aux sous-composantes suivantes.

i. Travaux de réhabilitation de la voie, poursuivis par une production de ballast.
ii. Travaux de la nouvelle gare de marchandises de Korofina (Bamako) en progression.
iii. Équipement de télécommunication destiné à la voie principale
iv. Matériel de traction, acquisition en sursis
v. Équipement logistique, financement non assuré
vi. Études diverses.

Les aspects institutionnels, en particulier l'érection d'une concession en remplacement de la régie, suivent leur cours.

3.4.4 Composante aéronautique

La consistance du PST dans le sous secteur aéronautique se sera sensiblement démarquée des points d'appui envisagés à l'origine (voir 3.2.4), la sous composante aéronautique ayant été étoffée de travaux de génie civil, ajoutés aux équipements d'aide à la navigation aérienne.

- Extension et réhabilitation de l'aérodrome de Tombouctou (opération terminée)
- Réhabilitation des aérodromes de l'intérieur (renforcement des pistes à Mopti et Nioro, VRD, blocs techniques, balisage, météo)
- Projet de mise en concession des aéroports du Mali, à l'étude
- Allongement de la piste à Bamako-Sénou, et travaux de clôture, non terminés.

L'accent mis sur les infrastructures de base du secteur aéronautique ne paraît pas découler d'une étude stratégique, telle que plan de transport à moyen et long terme, ce qu'il va falloir néanmoins entreprendre pour assurer une cohérence d'ensemble au développement des divers sous secteurs du transport.

4. Situation prévalant en 2002 et prochaines échéances

Une mission de la Banque mondiale ayant séjourné au Mali du 1er au 5 juillet 2002, aura été l'occasion de rendre compte de la situation prévalant en 2002. Cette mission avait pour objectifs la supervision du PST1 et la préparation d'un éventuel projet intérimaire de transport (PIT). Elle aura également donné le premier signal de prise en considération duPST2.

4.1 Statut du PST1

La perspective de clôture du Prêt IDA au 31/12/02 étant maintenue, il faudra considérer cette échéance comme achèvement du PST1. Plusieurs des tâches incluses dans le PST1 devront être définitivement accomplies, en vue de permettre une mise en œuvre accélérée du PIT, sachant que l'évaluation de ce prochain projet PIT aura été programmée pour la mi-octobre 2002.

4.2 Projet intérimaire de transport

Le PIT envisagé est réputé devoir inclure deux composantes, l'une ferroviaire et l'autre routière. Le gouvernement est en passe de solliciter de divers autres bailleurs de fonds, leur agrément de cofinancement, notamment pour la composante routière. Cette composante routière sera réputée inclure des travaux de rénovation de surface (entretien de nature périodique) sur deux itinéraires

routiers bitumés, l'un reliant Bamako à Bougouni, l'autre Sévaré à Gao. Dans le cadre de la préparation prochaine d'un éventuel PIT, il y aura lieu de noter les points clés suivants :

1. Les renouvellements de surface des routes retenues au PIT, n'auront leur pleine durée de vie que si les dispositions présidant à leur entretien récurrent s'avèrent adéquates. Or:
    i. La création de l'autorité routière, à qui a été dévolue le financement de l'entretien routier, n'a pas été assortie encore d'une définition des redevances d'usage de la route, qui soient assurées de cohérence avec un bon entretien routier. Une telle étude reste à accomplir de toute urgence, avant même l'évaluation du PIT.
    ii. La création de l'Agence d'exécution des travaux d'entretien routier (Ageroute), dont l'étude par un bureau local doit recevoir son financement de la CE, sera un deuxième volet conditionnel de l'achèvement de la réorganisation de l'entretien routier.
2. La maîtrise des surcharges des essieux de poids lourds routiers devra passer par un système (fixe et/ou itinérant) de pesée des essieux de PL, sous le contrôle de la DNT. Cela devra s'accompagner en parallèle d'une réduction drastique des barrages routiers aujourd'hui anarchiques.
3. En vue de l'évaluation du PIT, le gouvernement a été invité à soumettre une nouvelle lettre de politique sectorielle semblable à celle adoptée lors du PST1. Une telle lettre rendra compte de la mise à jour par le gouvernement de sa stratégie vis-à-vis du secteur des transports, éventuellement du plan d'action qu'il envisage d'appliquer en appui au PIT.
4. La mise en œuvre du PIT sera dévolue (a) au MEATEU pour la composante routière, et (b) au MICT pour la composante ferroviaire. On notera cependant que si la DNTP apparaît comme probable agence d'exécution au démarrage du PIT, elle pourrait être supplantée ultérieurement par l'entité qui tiendra le rôle d'agence des routes.

4.3 Vers un second PST

Le gouvernement aura déjà indiqué son souhait de lancer un second PST, souhait partagé par la plupart des bailleurs. La préparation d'un tel PST2 pourra au mieux être animée par la cellule de coordination préexistante. Cette cellule pourrait donc voir sa mission prorogée. Mais si le financement de cette cellule fut assuré à 100% par l'IDA sous le PST1, l'IDA souhaite désormais que cette contribution soit élargie à d'autres bailleurs, en vue notamment de préparer ce prochain PST2. Le dispositif de préparation d'un prochain PST2 doit être fixé avant l'évaluation du PIT, de sorte à statuer sur le maintien ou non de la cellule de coordination dans le suivi du PIT en premier lieu, et de celui du PST2 en second lieu.

5. Mise à jour de la DPGST en vue d'un prochain PST2

Étant donné les diverses dispositions qui se mettent en place dans la préparation du prochain PIT, il faut s'attendre à l'imminence d'une nouvelle DPGST de la part du gouvernement, laquelle DPGST statuera sur la politique à appliquer désormais au secteur des transports, sans doute en application des leçons tirées du PST1.

Appendice 6 - La politique de décentralisation

Contexte

Le processus de décentralisation lancé en 1992 s'inscrit dans le cadre général de l'État de droit et apparaît comme l'un des piliers de sa réussite. Il repose sur la conviction qu'il n'y a pas de développement sans l'adhésion des populations et sans référence à leurs assises culturelles et que l'institution d'échelons locaux de représentation permet de mieux prendre en compte les besoins exprimés par les populations.

La décentralisation doit répondre à des questions fondamentales pour le pays : la préservation de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, la reconstruction de l'État et sa réconciliation avec les citoyens, la démocratisation de la gestion des affaires publiques et la lutte contre la pauvreté par la fourniture plus efficace des services publics locaux. Les services de l'État se sont révélés inopérants dans la gestion des affaires locales et la fourniture des services publics qui justifient les prélèvements fiscaux. Les services déconcentrés sur le terrain, dépourvus de ressources humaines qualifiées, de moyens matériels et financiers n'apparaissaient pas à la population comme les représentants d'un État efficace et organisé.

Les problèmes à résoudre sont à la hauteur des enjeux : fournir une réponse aux mouvements sécessionnistes du Nord, crédibiliser le processus démocratique par son ancrage local, construire un état de droit où tous les Maliens sont citoyens avec le même statut et les même droits, instauré une politique concertée d'aménagement du territoire et établir la solidarité entre des régions aux potentialités différentes.

La décentralisation

La loi 96-059 du 4-11-1996 porte création des communes qui matérialise 703 communes dont 682[15] nouvelles communes se rajoutant aux communes existantes de Bamako. La commune est le regroupement volontaire de plusieurs villages et fractions nomades. La commune a la responsabilité de servir de lieu de concertation, d'arbitrage et de coordination en vue de favoriser le développement local. Les 703 communes s'intègrent au sein de collectivités territoriales plus larges composées de 49 cercles, 8 régions et du district de Bamako.

Les collectivités territoriales

La constitution dispose que les collectivités territoriales s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus et que ces organes délibérants élisent en leur sein des organes exécutifs :
Au niveau de la commune : Le conseil communal est élu au suffrage universel direct sur base de liste de candidats. Le scrutin est proportionnel. Le nombre de conseillers à élire est fonction de la démographie de la commune. La fourchette de conseillers va de 11 à 45 membres. Une fois le conseil en place, celui-ci élit en son sein le maire et les adjoints qui constituent le bureau ou l'organe exécutif communal. A l'instar du nombre de conseillers, la taille de l'organe exécutif varie entre 3 et 5 suivant la population de la commune.
Au niveau du cercle : Le conseil de cercle est composé de conseillers communaux élus par les conseils communaux au scrutin secret. La fourchette est de 2 à 5 représentants. Le conseil de cercle une fois en place élit lors de sa première séance l'organe exécutif : le président du conseil et deux vice-présidents.
Au niveau de la région : L'assemblée régionale, organe de libre administration de la région est composée de conseillers de cercles élus au scrutin secret par les conseils de cercle de la région. Le nombre de représentants par conseil de cercle est fonction de la démographie et varie de 2 à 4. L'assemblée régionale élit son président et les deux vice-présidents.

Fonctionnement

[15] Les nouvelles communes regroupent 10 752 villages et fractions, à raison de 37 communes urbaines et 666 rurales avec une nette prédominance des petites communes (inférieure à 10 000 habitants).

Les dispositions législatives relatives au fonctionnement des organes de libre administration des collectivités territoriales visent essentiellement la transparence et l'efficacité de la gestion administrative. Elles exigent la participation collégiale des membres des organes délibérants, ainsi que la publicité des séances et la publication des décisions prises. Le code des collectivités territoriales préconise notamment que les délibérations soient portées à la connaissance des habitants par tout moyen de communication approprié, même au prix de la tenue par le conseil communal d'assemblée générale de village, de fraction ou de quartier. Ce mode de consultation communautaire est en particulier imposé avant délibération sur les projets de budget. Enfin, la facilité de l'accès aux documents de gestion est considérée comme une exigence de bonne gouvernance communale.

Le partage des responsabilités et des moyens

Il n'y a pas de décentralisation sans partage des responsabilités entre l'État et les autres acteurs du développement dont les collectivités décentralisées : le transfert de compétences est la substance de la décentralisation.

Le code des collectivités territoriales fixe à l'avance les champs de compétences respectifs des différentes catégories de collectivité territoriales. Les délégués territoriaux du gouvernement au niveau des collectivités territoriales ne sont plus les concepteurs et les responsables du développement régional et local. Cette responsabilité incombe désormais aux organes de libre administration des collectivités territoriales. Le représentant de l'État au niveau de la collectivité territoriale n'est chargé que de la sauvegarde de l'intérêt général et du respect de la loi.

Il convient de souligner que la mission de développement ainsi dévolue aux collectivités territoriales est une clause de compétence générale. Il s'agit d'un pouvoir de promotion du développement dans toutes ses composantes : la mission générale ne se cantonne à aucun domaine spécifique du développement, elle couvre l'ensemble des aspects de la promotion économique sociale et culturelle, elle assume une mission de service public de développement. La dévolution d'une mission générale de développement s'avère ainsi le fondement du transfert de compétences et de responsabilités de l'État aux collectivités territoriales. Chaque catégorie de collectivité territoriale détient en vertu de sa mission générale de développement deux sortes de compétences :

- des compétences générales, celles appartenant à toutes les catégories de collectivités territoriales sans distinction :
  - l'élaboration de programme de développement et de plan d'aménagement de territoire ou de l'espace
  - la préparation, le vote et l'exécution du budget et des comptes
  - la création et la gestion des services et organismes personnalisés
  - la fixation des taux des impôts et taxes dans les limites autorisées par la loi
  - les emprunts, les garanties d'emprunts et les prises de participation
  - la réglementation de la police administrative
  - l'acceptation ou le refus de legs
- des compétences spécifiques[16], celles liées à la position et au rôle de chaque catégorie de collectivité territoriale dans la hiérarchie administrative territoriale qui superpose commune, cercle et région.

Commune	Cercle	Région
L'enseignement préscolaire L'alphabétisation Le premier cycle de l'enseignement fondamental Les dispensaires et maternités Les centres de santé	Le second cycle de l'enseignement fondamental Les centres de santé Les infrastructures classées dans le domaine	L'enseignement secondaire, général, technique et professionnel L 'éducation spécialisée Les hôpitaux régionaux La solidarité en direction

[16] Décrets 313, 314 et 315 du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'État aux collectivités territoriales en matière d'éducation, de santé et d'hydraulique rurale et urbaine.

communautaires Les infrastructures routières classées dans le domaine communal Le transport public L'hydraulique rurale et urbaine Les foires et marchés	du cercle	des populations vulnérables Les infrastructures routières classées dans le domaine régional Le tourisme L'énergie

Les ressources

Les ressources des collectivités territoriales comprennent :

- Les ressources budgétaires de l'État transférées aux collectivités :
  - la dotation générale de décentralisation basée sur le principe que tout transfert de compétence de l'État aux collectivités doit s'accompagner d'un transfert de ressources
  - les subventions spéciales de l'État destinées au fonctionnement et/ou à l'investissement
- Les ressources fiscales :
  - les impôts d'État transférés aux collectivités décentralisées
  - les impôts et taxes directs et indirects
- Les produits par nature :
  - les produits d'exploitation et les recettes tarifaires
  - les produits financiers et revenus du domaine
- Les emprunts destinés à l'investissement et l'autofinancement brut (prélèvement des recettes de la section de fonctionnement du budget des collectivités affecté à l'investissement)
- Les dons et legs et autres ressources (les subventions de l'ANICT et autres subventions des partenaires)

L'appui extérieur et l'action de la Commission

Pour que la réforme ait une chance d'être durable, il fallait que les communes, nées des élections communales d'avril et juin 1999 confortent leur existence en engageant des actions concrètes au profit des populations. L'État malien, confronté à plusieurs difficultés :

1. sa faible capacité financière – il dépend des aides extérieures pour la quasi-totalité des investissements et même pour une part importante de son fonctionnement
2. le manque d'agents publics qualifiés en quantité suffisante
3. la résistance des services de l'État aux niveaux central et local au transfert des compétences et des moyens,

a requis l'appui des partenaires au développement[17].

L'ensemble des bailleurs de fonds présent au Mali contribue financièrement au processus de décentralisation. Toutefois la Commission a été dès le départ le principal partenaire de ce processus. L'appui apporté par la Commission a joué un rôle prépondérant dans les activités préparatoires avec le financement d'une campagne de sensibilisation nécessaire aux regroupements volontaires entre les 11 000 villages du pays qui ont abouti à la création des 682 futures communes et à l'établissement de leur cartographie.

La Commission s'est engagée en 1999 avec le 8ème FED à hauteur de € 39 millions dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un dispositif d'appui au démarrage des communes comportant deux instruments pour appuyer la décentralisation :

[17] En dehors des organes officiels de la coopération des États membres de l'Union européenne, les partenaires à la coopération décentralisée apportent un appui non négligeable au processus de la décentralisation. Par coopération décentralisée, on entend généralement tout type de coopération entre collectivités territoriales européennes et maliennes. Ainsi, rien que pour la France, on compte actuellement plus de 80 jumelages entre régions / cercles / communes maliennes et régions / départements / communes françaises. Ces soutiens peuvent aller d'une simple contribution aux investissements des communes à et des appuis institutionnels importants au niveau des régions, mais restent encore difficilement chiffrables, étant donné qu'ils empruntent souvent une voie différente à celle des organes des coopérations officielles des États membres.

- une filière budgétaire d'appui à l'investissement pour améliorer la quantité et qualité des services de proximité que les collectivités locales rendent aux populations. Cet instrument financier appelé **fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT)** répartit les ressources que l'État pourra mobiliser au bénéfice des communes. Le FICT est doté de l'autonomie financière et de la capacité de contracter. Le FICT est alimenté par des crédits budgétaires de l'État et par des contributions extérieures. Il a vocation à gérer l'ensemble des financements, nationaux et extérieurs, susceptibles de contribuer à l'investissement local sous maîtrise d'ouvrage communale. Les subventions accordées par le FICT aux communes sont affectées au financement des équipements qui sont définis par une liste positive (indicative) et limité par une liste négative (restrictive). L'accord de financement du FICT n'est donné que pour les projets figurant sur le programme de développement économique, social et culturel et le budget de la commune approuvé par l'autorité de tutelle. Le décaissement des ressources n'a lieu que pour les projets qui on fait l'objet d'une étude de faisabilité prouvant (1) la viabilité de leur fonctionnement et (2) la possibilité de réalisation.
- un mécanisme de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des communes par la mise en place d'un réseau de «**centres de conseil communaux** » (les CCC, un par cercle) disponibles pour apporter des appuis aux communes pour les divers aspects de la gestion (élaboration de plan de développement, de projets d'investissement, recherche de prestataires etc.) avec la participation effective des femmes, ce qui permet aux communes de disposer à moindre coût d'une capacité de gestion minimale sans charge de personnel pour leur budget et faciliter la mise en place des mécanismes institutionnels légaux. En matière de renforcement des capacités locales, le programme suscite aussi la constitution et l'entrée en activité de prestataires privés. Les missions des CCC sont engagées sur demande des communes. Le rôle de CCC a été confié à des structures relais qui ont été choisie parmi les structures déjà présentes dans chaque cercle (ONG, programme de développement, etc.). Une **cellule de coordination nationale** (CCN) rattachée au département de tutelles des communes et entièrement financée par le 8ème FED, a en outre été établie en 2000. Elle assure la coordination et l'encadrement de l'appui et du suivi des CCC.

Le dispositif d'appui au démarrage des communes élaboré par la Commission a progressivement reçu le soutient des autres bailleurs de fonds impliqués dans la décentralisation. Le fonds d'équipement de Nations unies (FENU) et la France complètent le financement de l'État et du FED au FICT et participent au financement des CCC à hauteur de 49 M€, tandis que l'Allemagne, les Pays Bas et la Suisse participent uniquement au financement des CCC.

Les résultats atteints

En juillet 2002, deuxième année du programme, les principaux résultats obtenus sont :

- Mise en place effective du réseau des 46 CCC dont 15[18] sont financés par le 8ème FED. Tous les CCC sont opérationnels et plus de 500 communes ont présenté leurs plans de développement. A ce jour, les CCC ont assisté les communes pour l'élaboration des dossiers de financement du FICT pour une valeur de 5 milliards de FCFA. Toutefois, la participation des femmes au niveau des instances et à la prise de décisions communales reste encore faible.
- Poursuite des activités de la CCN avec mise en place d'un système de suivi évaluation permanent du travail des CCC, renforcement de la CCN par un appui de l'AFD.
- Versement de 2 milliards de FCFA du 8ème FED au FICT suite à la signature d'un protocole d'accord entre l'ANICT et l'Ordonnateur national. L'État, le FENU et l'AFD contribuent également au fonds. Plus de 450 dossiers de financement présentés par les communes ont été approuvés et les travaux sont en cours de réalisation. Le FICT envisage un décaissement de 2,5 milliards par trimestre en 2003. A partir de septembre 2002 l'ANICT disposera de deux assistants techniques financés par le FED.

[18] Les autres CCC étant financées par la France, le FENU, l'Allemagne, Pays Bas et Suisse.

Le programme d'appui au démarrage des communes est considéré comme un programme moteur du processus de décentralisation. Il sera évalué lors du premier semestre 2003, les résultats de l'évaluation permettront d'identifier l'intervention du 9ème FED. Celle-ci devrait s'articuler autour (1) d'un nouvel appui financier au FICT pour favoriser l'investissement initial des communes, (2) du financement partiel du fonctionnement des collectivités territoriales et (3) de l'appui au transfert équitable des compétences et ressources aux communes, assemblées régionales et services déconcentrés.

Les perspectives

Le plan d'action pour la consolidation de la décentralisation

Afin de consolider le processus en cours et lui permettre d'avoir une incidence directe sur le vécu des populations le gouvernement a adopté un plan d'action[19] pour la consolidation de la décentralisation". Ce plan d'action s'articule autour de cinq axes ci-après :

- le renforcement des capacités locales à travers, d'une part, des formations adaptées aux spécificités et préoccupations des élus et du personnel des collectivités, ce qui permettra de doter celles-ci d'équipes performantes, d'autre part, de programmes spécifiques destinés aux populations pour améliorer la citoyenneté locale ;
- l'amélioration de la capacité de financement des collectivités à travers des appuis spécifiques : le système de financement par l'intermédiaire de l'ANICT sera renforcé à travers trois orientations majeures : i) appuis aux projets coordonnés économiques et sociaux des communes ; ii) appuis spécifiques aux communes les plus pauvres pour élaborer leurs plans de développement (régions du Nord) ; iii) appuis supplémentaires aux communes introduisant des innovations techniques et des éléments de protection sociale;
- le transfert de compétences et de ressources équivalentes pour favoriser la durabilité et la qualité des services de proximité ;
- le renforcement de l'encadrement des collectivités territoriales par les services de tutelle d'une part dans le cadre de la déconcentration, d'autre part à travers les organisations inter-collectivités comme l'Association des municipalités du Mali ;
- sensibiliser, former et soutenir les collectivités territoriales pour qu'elles puissent être un acteur majeur de la lutte contre la pauvreté, notamment à travers les microréalisations et la promotion d'une économie de proximité communautaire et non communautaire.

Ce plan vise plus spécialement à :

- accélérer le transfert des ressources et des compétences ;
- coordonner et harmoniser les appuis existants en la matière ;
- renforcer les capacités des collectivités de base dans la mobilisation des ressources et le développement du partenariat ;
- les appuyer dans la confection d'outils de gestion et de développement local.

La "reconnaissance" des communes

Ce dont il s'agit ici, c'est de la "reconnaissance" des communes comme interlocuteurs de principe, pour les politiques sectorielles de développement. En effet ces politiques entamées avant le processus de décentralisation s'adressent de préférence aux communautés de base ou aux organisations de la société civile, au détriment des communes, désormais lieux pertinents pour la programmation du développement local. Cette question, qui relève à la fois de la légitimité et de l'efficacité (notamment la capacité financière des communes) doit se régler dans le court terme.

La solution passe sans doute par un partenariat communes - communautés et par un jeu de délégations de gestion (qui peuvent d'ailleurs être prévues conventionnellement entre les autorités du secteur et les communes concernées). Compte tenu du vécu socioculturel malien, les communes ne peuvent supplanter les communautés ni se dissoudre en elles. Il convient d'agir en ce sens auprès des responsables de ces politiques.

---

[19] Gouvernement du Mali: cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), p. 49.

L'avenir des collectivités

La viabilité des petites communes

La majorité des communes se situe en-dessous du seuil démographique de 10 000 habitants initialement retenu et un nombre sensible en deçà de 5 000 habitants. Les doutes sur leur viabilité sont fondés, même si l'on considère que dans un premier temps, la viabilité sociale, faite de l'adhésion et de la volonté de regroupement des villages et/ou fractions, constitue l'essentiel pour que la commune ne se réduise pas à une entité artificielle et prenne réellement corps. Cette adhésion représente par ailleurs un facteur indispensable pour réussir la mobilisation des ressources. Il n'en demeure pas moins, surtout compte tenu des risques que font encourir les lenteurs et pesanteurs relevées en matière de transferts des compétences et des ressources, que ces petites communes sont fragiles.

La réponse peut se trouver dans une dynamique d'intercommunalité, dynamique que les CCC ont entre autres objectifs d'impulser dans le domaine qui leur est propre. Le passage à la réalisation d'investissements lourds (en particulier d'équipements d'infrastructure et de voirie) qui supposera, même avec le concours de l'ANICT, la mobilisation de ressources et de compétences techniques plus importantes, serait de nature à justifier aux yeux des communes des montages de partenariats avec leurs homologues et voisines, avec peut-être à terme des regroupements. Mais cela suppose au minimum une politique nationale d'information, d'incitation, complétée par l'adoption de textes adéquats, car si le principe de tels montages est reconnu par les textes[20], les dispositions relatives à leur cadre d'exercice manquent de précision. Or ce passage à l'intercommunalité peut se jouer, au moins pour certaines, dès la fin de leur premier mandat, c'est à dire dès 2004.

La déconcentration

La décentralisation impulse une dynamique de proximité et appelle un réaménagement en profondeur de l'État, qui fasse de la déconcentration, c'est à dire du rapprochement de l'État dans ses structures et ses pratiques, le mode d'intervention de droit commun.

La déconcentration répond à un triple objectif :

- d'abord *réduire la centralisation*
  La délégation du pouvoir ministériel de décision confiée à des représentants de l'État nommés, dans une relation hiérarchique, permet à ces envoyés en mission sur le territoire de décider autant que possible sur place, au plus près des populations et des réalités locales. Il s'agit d'éviter de faire remonter les problèmes et les dossiers au niveau central et de favoriser la mise en pratique des mesures décidées par le gouvernement.
- c'est le *corollaire de la décentralisation*
  La déconcentration a pour objet d'accompagner et d'aider les élus locaux dans l'exercice de la libre administration des affaires locales. Si les maires et élus restent en relation directe avec le niveau central, ils perdent une partie de leur autonomie et les administrations centrales reprennent le pouvoir, ce qui réduit la décentralisation.
- enfin, c'est le *moteur de la réforme de l'État*
  Ce coin enfoncé dans les structures administratives force l'État central à s'alléger, à se réformer, provoque la simplification des procédures (notamment budgétaires), ouvre le chantier de la réforme des services publics ministériels et sectoriels.

La déconcentration n'est pas une idée neuve au Mali (voir la réforme de 1977), mais d'enquêtes et d'états des lieux entrepris à partir de 1999, en ressort un diagnostic de situation très critique[21]:

- Caractère lacunaire et inadéquat du cadre législatif et réglementaire, d'où:

---

20 Loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, articles 21 à 24.

21 Pour sévère qu'il soit, il a recueilli, lors des séminaires de restitution, l'assentiment général des responsables administratifs concernés et enquêtés, ce qui témoigne de sa justesse.
Étude "La déconcentration au Mali : Bilan et définition d'un programme national de renforcement de la déconcentration et d'appui à la décentralisation", 1999.

. organisation administrative inadaptée,
. mauvaise répartition des pouvoirs de décision entre le centre et la périphérie.

- Insuffisance de ressources humaines en sous-effectif, mal déployées et trop souvent démotivées.
- Sous-équipement des services déconcentrés (moyens de fonctionnement insuffisants et mal distribués).
- Déséquilibre entre crédits budgétaires affectés aux services centraux et crédits budgétaires affectés aux services déconcentrés, au détriment de ces derniers.

L'accaparement des pouvoirs et des moyens par les services centraux compromettent la capacité d'initiative et d'action des services déconcentrés. Les administrations centrales pas plus que leurs services déconcentrés ne sont aujourd'hui à même d'assumer leurs missions traditionnelles, ni a fortiori de prendre en charge la décentralisation, en particulier l'appui aux collectivités locales et plus largement la mutation de rôle qui attend l'État.

Comme la décentralisation, la réforme de l'État est une action dans le temps. Mieux que pour la décentralisation, un accent particulier doit être mis sur l'organisation effective de sa progressivité. Devront notamment être touchés en priorité:

- Les ministères chargés de l'accompagnement le plus quotidien des collectivités:
  .Tutelle et représentation de l'État : en insistant par ailleurs sur la mise en œuvre effective des principes d'exclusivité de représentation de l'État et d'unicité de direction administrative des services civils déconcentrés, sous la responsabilité du représentant de l'État dans la circonscription. Principes de l'unicité et de l'égalité de traitement assurés par la tutelle vis-à-vis des collectivités, ils doivent entre autres, permettre d'éviter que les collectivités ne se trouvent confrontées à des doctrines et pratiques divergentes des services techniques entre eux et de services techniques à représentant de l'État. La transversalité de l'autorité est un gage de sa cohérence.
  .Trésor: le ratio actuel de couverture du territoire (en moyenne 1 recette - perception pour 15 communes) est tout à fait insuffisant, d'où des problèmes de sécurisation des fonds et en guise de palliatif à l'éloignement, la systématisation par les communes de procédures exceptionnelles (régies), qui facilitent des irrégularités de fonctionnement.
- Les ministères concernés par les premiers transferts de compétences (Éducation, Santé, Hydraulique).
  . La localisation et les modalités d'implantation des services déconcentrés doivent répondre aux besoins des populations. D'où le choix de formes d'organisation et de fonctionnement adaptées aux spécificités géographiques et socio-économiques locales, notamment les distances et difficultés de communication, la pénurie de moyens : par ex. formules itinérantes qui matérialisent que le service se rend auprès de l'administré (lors des jours de marché), guichets uniques et services de renseignements polyvalents, de nature à faciliter ses démarches, services logistiques communs, illustrations de l'État modeste, etc...
  . Allègement et assouplissement des procédés de décision. Outre le plus de concertation et de consultation dans les procédures d'élaboration, en particulier avec les élus locaux et les organisations de la société civile, spécialement pour l'exercice des missions nouvelles d'accompagnement et de conseil, il faut que les procédures d'accès et d'obtention des décisions traduisent, en simplification, le plus de proximité qu'apporte la déconcentration.
- Les finances
  . Les aléas de la gestion financière de collectivités peu expérimentées rendent souhaitable l'intervention aussitôt que possible d'une justice des comptes équipée, bien formée et déconcentrée (l'insuffisance éventuelle de la déconcentration pouvant être palliée par des formules foraines). Il faut que des mécanismes de contrôle et de responsabilité aident à la bonne gouvernance et à la transparence financière des collectivités, gage de leur fiabilité et par voie de conséquence de leur capacité à mobiliser des ressources.
- La justice
  . En ce qui concerne la justice administrative, le code des collectivités, pose à plusieurs reprises le principe de la possibilité pour les élus de saisir le juge contre les décisions de l'État, spécialement

de la tutelle, et pour les citoyens contre les décisions des autorités décentralisées. Compte tenu et de la situation de la justice administrative au Mali (3 tribunaux) et du peu de pratique sociale d'un tel contentieux, la possibilité effective de tels recours apparaît limitée, alors même que les situations de conflit risquent de se multiplier. Les propositions sont dès lors de trois sortes:

- accroître le nombre des tribunaux administratifs et former des magistrats spécialisés (ce qui est déjà en cours), assurer leur indépendance vis à vis de l'administration;
- prévoir des possibilités d'audiences foraines;
- simplifier et adapter les règles du contentieux administratif, de manière à le rendre plus accessible et praticable au citoyen, par ex. en matière de computation des délais, difficilement "tenables" au regard des réalités de terrain.

. Par ailleurs, compte tenu de ce que nombre de ces situations conflictuelles risquent de naître d'abord de la méconnaissance du droit par les intéressés, il faudrait encourager et développer les initiatives du type "centres d'accès au droit", et, pour la résolution des conflits, offrir systématiquement des possibilités de conciliation et d'arbitrage avant d'en arriver au contentieux.

- La formation

. Il convient de rappeler l'importance de la formation pour tous les acteurs de la décentralisation (agents et élus des collectivités, autorités de tutelle, État central).

. La formation continue des agents et des élus est indispensable et doit être privilégiée dans l'immédiat. Il conviendrait de réfléchir à des modalités délocalisées (déconcentration des formations), qui fassent le plus possible appel aux compétences existant sur le terrain et qui cherchent à capitaliser les réalisations antérieures.

CONCLUSIONS

Le territoire constitue le test de la réalisation effective des politiques nationales et le lieu de rencontre des partenaires de l'administration et du développement. Les problèmes sont posés au niveau central dans une vision nationale, mais ils sont traités concrètement et trouvent les solutions d'application au niveau du territoire et au plus près des réalités humaines.

C'est sur le territoire que se croisent les politiques nationales, les interventions financières, et les aspirations des populations.

La déconcentration correspond à une démarche dynamique, solidaire, quasi-dialectique, au sein du couple de forces : décentralisation et déconcentration. Il est nécessaire préalablement de définir les missions de l'État et celles des collectivités décentralisées, afin d'éviter la formation d'un secteur administratif informel favorisant la reconcentration du pouvoir.

L'autorité déconcentrée doit disposer de pouvoirs réels de décision au nom du niveau central. Dans les domaines de compétence de l'État (régalien, développement économique, solidarité sociale, aménagement du territoire), l'administration déconcentrée est appelée à prendre des décisions, à promouvoir l'économie, à protéger les habitants, à sauvegarder l'environnement et à diriger l'ensemble des services de l'État. Mais l'État ne peut mener à bien ses missions seul, il a besoin de mobiliser les acteurs administratifs, d'associer les collectivités décentralisées et d'entraîner les entreprises privées.

L'autorité centrale doit avoir un mandat clair sur ses fonctions vis à vis des services déconcentrés et devra impérativement être renforcée afin d'intégrer ses nouvelles tâches.

Appendice 7- Politique macro-économique

1. Le contexte macro-économique

1.1. Bref historique

Le Mali a entrepris ses premiers efforts d'ajustement en début de l'année 1988 sous l'égide du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Association internationale de développement (IDA), et a mené depuis de larges réformes économiques et institutionnelles. Les réformes incluaient la libéralisation du commerce et des prix, les réformes de la réglementation et du régime des impôts, la restructuration des entreprises publiques et l'élimination progressive des distorsions commerciales. La masse salariale de la fonction publique a été maîtrisée et la part des dépenses budgétaires dans le secteur social a régulièrement augmenté. Ces mesures ont amélioré le système d'incitation économique et ont permis aux forces du marché de jouer un rôle plus important dans la détermination des résultats économiques. Par ailleurs, la transparence et l'efficacité de l'allocation des ressources publiques se sont améliorées.

Le Mali a donc réalisé des progrès considérables depuis le début du programme de réformes structurelles et a notamment avancé vers l'assainissement et la stabilisation de ses finances publiques. Il demeure cependant l'un des pays à plus faible revenu et souffre encore d'un écart considérable entre l'épargne intérieure et l'investissement nécessaire pour soutenir le développement. Les réformes structurelles à réaliser restent nombreuses et importantes et l'appui des partenaires au développement est toujours indispensable. S'agissant des politiques macro-économiques, le gouvernement accorde une importance toute particulière aux réformes structurelles, indispensables pour donner davantage de souplesse à l'économie et diversifier la production et les exportations. Ces réformes viseront à :

- promouvoir une croissance économique forte et durable ;
- réduire la pauvreté, dans le but de relever le niveau de vie de la population à long terme ;
- assurer la viabilité financière à moyen terme.

Le rôle de l'État devra continuer à se recentrer sur les missions classiques tout en favorisant la promotion du secteur privé avec la création d'un cadre régulier de concertation et de stabilisation de l'économie. Il poursuivra l'amélioration et la surveillance des mécanismes du marché, œuvrera à l'instauration d'un environnement judiciaire et réglementaire sain et transparent, favorisant les investissements privés nationaux et étrangers, ainsi que l'accroissement des investissements dans les infrastructures et le développement des ressources humaines.

Depuis 1991 la CE apporte un soutien financier important aux programmes d'ajustement structurel du Mali et six programmes d'appui ont déjà permis d'aider ce pays dans ses efforts de redressement.

1.2. Perspectives actuelles

L'amélioration de la situation financière de l'État par la viabilité de ses opérations financières reste l'un des axes majeurs de la stratégie gouvernementale en matière de réformes économiques et financières. En tant que pays membre de l'UEMOA, le Mali s'est engagé au respect des critères macro-économiques dans le cadre de l'exercice de surveillance multilatérale (mécanisme communautaire de définition et de suivi de la mise en œuvre des politiques économiques dans les États membres), notamment, par le respect des critères de convergence macro-économiques, à savoir :

- ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal (critère clé) : il devrait être supérieur ou égal à 0% en l'an 2002 ;
- taux d'inflation annuel moyen : il devrait être maintenu à 3% maximum par an ;
- ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal : il ne devrait pas excéder 70% en l'an 2002 ;
- arriérés de paiement :
  - arriérés de paiement intérieurs : non-accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante ;
  - arriérés de paiement extérieurs : non-accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante.

- ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales : il ne devrait pas excéder 35% en l'an 2002 (27% en septembre 2002) ;
- ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales : il devrait atteindre au moins 20% en l'an 2002 (25% en septembre 2002) ;
- ratio du déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB nominal : il ne devrait pas excéder 5% en l'an 2002 (7% en septembre 2002) ;
- taux de pression fiscale : il devrait être supérieur ou égal à 17% en l'an 2002 (16,5% en septembre 2002).

En 2001, l'évolution des finances publiques, intervenue dans une conjoncture économique difficile marquée par un fort ralentissement de la croissance économique (1,5% en 2001 contre environ 5% au cours de la période qui a suivi la dévaluation de 1994), a été caractérisée par l'amélioration du niveau des recettes liées à l'application de la nouvelle fiscalité sur les produits pétroliers, au développement de l'activité minière, et la forte progression des dépenses, imputable en partie aux mesures de subventions intervenues en faveur de la filière coton et de l'énergie du Mali ainsi qu'au coût de la préparation des élections.

Le gouvernement a poursuivi la mise en œuvre du programme appuyé par la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), tel que décrit dans le mémorandum de politiques économique et financière du 30 novembre 2001. Tous les critères de réalisation, repères et indicateurs quantitatifs à la fin décembre 2001 ont été respectés.

En ce qui concerne les mesures structurelles, le gouvernement a (i) adopté un plan d'affectation annuelle des ressources du PPTE pour la période 2002-2005, (ii) préparé un audit organisationnel de la fonction publique, et (iii) introduit une identification budgétaire spécifique aux dépenses PPTE dans le projet de la loi de finances publiques pour l'exercice 2002. Pour 2002, les objectifs macro-économiques du pays sont une croissance du PIB réel d'environ 7%, un taux d'inflation (mesuré par le déflateur du PIB) d'environ 3%, un solde budgétaire de base de -1,7% du PIB, et un solde déficitaire du compte courant de la balance des paiements (hors dons) de 12,5% du PIB. La lutte contre la pauvreté demeure la priorité de la stratégie de développement du Mali. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement propose de mettre en œuvre des politiques économique, financière et sociale visant en particulier à promouvoir la diversification de l'économie. Le développement du secteur privé reste au cœur de cette stratégie de réduction de la pauvreté puisqu'il est envisagé que les deux tiers de la croissance au Mali proviendront des secteurs secondaire et tertiaire.

Il s'agira au niveau de la politique budgétaire, de contenir le déficit de base tout en réduisant la pauvreté et en minimisant l'impact social du programme de libéralisation de l'économie. Quant à la politique monétaire, elle visera à consolider les réserves extérieures du Mali et à maintenir l'inflation à un niveau compatible avec celui de la monnaie d'ancrage (euro). Les réformes structurelles, elles, se focaliseront sur deux aspects clés : la poursuite des réformes du secteur coton et l'amélioration de la gestion des dépenses publiques. A ces deux aspects clés s'ajoutent la réforme de la fonction publique ainsi que la politique de lutte contre la pauvreté.

Le secteur coton

La réforme du secteur coton a pour objectifs principaux : de maîtriser et de réduire les coûts de production ; d'aboutir à une détermination des prix basés sur libre négociation entre agents économiques participant dans le secteur ; de dynamiser les organisations paysannes pour leur faire jouer un rôle croissant dans la gestion de la filière ; de renforcer la participation du secteur privé, des producteurs et des collectivités décentralisées dans le développement du secteur ; d'accroître la contribution du secteur dans l'économie nationale ; et de contribuer à la lutte contre la pauvreté par l'accroissement des revenus et l'amélioration du niveau de vie des populations. L'objectif final recherché est celui de réaliser la libéralisation de la filière par l'ouverture à la concurrence et par la privatisation de la Compagnie malienne de développement textiles(CMDT).

La gestion des dépenses publiques

Les autorités maliennes continuent d'améliorer la gestion des dépenses publiques avec l'appui des partenaires au développement. Des projets de lois de règlement couvrant les années 1996 à 1999 ont été soumis à l'Assemblée nationale. Celui de 2000 a été adopté par le gouvernement le 26 juin 2002. L'objectif est de passer progressivement d'une logique basée sur les moyens et sur le contrôle de la régularité des dépenses publiques à une logique basée sur la recherche de l'efficacité des dépenses et donc sur l'évaluation des résultats. C'est ainsi que les dispositions suivantes ont été prises :

- Dans le domaine de la classification budgétaire pour le budget 2003, de mettre en place avec l'appui des services du FMI un système de codification pour toutes les dépenses liées à la lutte contre la pauvreté et un système de codification de budgets programmes.
- Le gouvernement adoptera dans le projet de loi de finances 2003 une nomenclature élargie pour les dépenses de lutte contre la pauvreté.
- Le système de contrôle à posteriori sera renforcé par la nomination de six magistrats et l'affectation temporaire de personnel qualifié à la section des comptes de la Cour suprême. De plus, un plan d'action pour le renforcement et le contrôle a posteriori des dépenses publiques sera préparé.
- Dans le domaine de la comptabilité publique, le gouvernement va poursuivre ses efforts pour accélérer la production des balances du Trésor.
- La nomenclature budgétaire et comptable des collectivités et le plan comptable de l'État seront harmonisés pour faciliter le suivi budgétaire à partir du budget 2003.
- Dans le cadre du CSLP, un plan d'action en vue d'améliorer la gouvernance et la transparence dans la gestion publique sera élaboré.

La réforme de la fonction publique

Afin d'assurer à moyen terme la maîtrise de la masse salariale de la fonction publique et une plus grande efficacité du secteur public, les autorités entreprendront une étude diagnostic sur la politique salariale à moyen terme dans le cadre de sa modernisation et de l'harmonisation de la grille des salaires. Ces réformes se poursuivront sur la base de l'audit organisationnel de la fonction publique effectué en novembre 2001. Au titre de la mise en œuvre du plan d'action de la réforme de la fonction publique récemment adopté, un nouveau statut général des fonctionnaires a été élaboré et discuté avec les partenaires au cours du 1er semestre 2002.

La lutte contre la pauvreté

Les autorités ont adopté le document cadre de stratégie de lutte contre la pauvreté (CSLP) en fin mai 2002. Des concertations régionales ont été réalisées sur toute l'étendue du territoire de décembre 2001 à mars 2002. Ces consultations ont permis d'améliorer l'articulation des stratégies grâce à une meilleure compréhension de la pauvreté, de ses causes et de ses manifestations et d'identifier les projets et programmes prioritaires dans chaque région.

L'exécution du programme présenté dans le cadre du CSLP intérimaire de juillet 2000 se poursuit à travers notamment la mise en place des programmes de développement des secteurs de l'éducation et de la santé (PRODEC et PRODESS) dont l'exécution a pu être accéléré avec la mise à disposition des ressources du PPTE. La part des dépenses sociales dans les dépenses totales devrait s'accroître de 17,6% en 2001 à 19,6% en 2002. La part de la santé dans l'utilisation des ressources PPTE a augmenté passant de 9,2% en 2001 à 18% en 2002, tout comme celle de l'éducation qui passe de 39% à 44% (données au 11 juillet 2002).

Pour le budget 2002, des codes spécifiques tant au niveau des dépenses courantes que des dépenses d'investissement ont été introduits pour assurer le suivi de ces ressources. Au niveau institutionnel, le gouvernement a mis en place un comité interministériel chargé du suivi de l'exécution des dépenses financées sur ressources PPTE.

Le gouvernement a décidé de faire du CSLP le cadre unique de ses politiques et stratégies à moyen terme et le principal document de négociation avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers.

1.3 Les politiques de la santé et de l'éducation

Éducation : Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC)

Depuis 1992, l'éducation est un secteur prioritaire du développement économique et social du pays et a bénéficié d'un accroissement continu des dépenses publiques dans le secteur. La priorité donnée à l'enseignement, notamment fondamental, s'est traduite par une augmentation très nette du nombre d'écoles et de salles de classe, des effectifs scolaires et des taux bruts de scolarisation. Néanmoins les indicateurs d'éducation maliens restent parmi les plus faibles du monde. Dans le but d'améliorer cette situation, le Mali s'est engagé en 1997 dans des changements profonds pour pouvoir faire face à une demande sociale d'éducation croissante d'une part, et d'autre part parer aux grandes insuffisances qui persistent encore dans la politique, les stratégies et les ressources du secteur. Le gouvernement du Mali a donc adopté en mai 1998 un Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC). Les réformes visées par ce programme sont centrées autour du lien entre l'école et la communauté. Ce concept relativement simple a servi d'outil analytique pour développer les composantes potentielles du Programme d'investissement du secteur éducation (PISE) qui correspond à la première tranche quinquennale du programme décennal.

Le PRODEC (1998-2007) a comme objectifs généraux de restructurer le système éducatif en améliorant l'accessibilité à l'éducation de base, la qualité de l'enseignement pour tous les niveaux, la capacité de gestion du système et en développant les possibilités de l'alphabétisation. Face à la double exigence de corriger les insuffisances constatées et mettre en place une politique éducative propice à la pérennisation d'un système éducatif de qualité, des options fondamentales ont été envisagées, et qui s'articulent autour des axes prioritaires suivantes :

- une éducation de base de qualité pour tous ;
- un enseignement professionnel adapté aux besoins de l'économie ;
- un enseignement secondaire général et technique rénové et performant ;
- un enseignement supérieur de qualité répondant à des besoins prioritaires et aux coûts maîtrisés ;
- une utilisation des langues maternelles dans l'enseignement formel simultanément avec le français ;
- une politique du livre et du matériel didactique opérationnel ;
- une politique soutenu de formation des enseignants ;
- un partenariat véritable autour de l'école ;
- une restructuration et un ajustement institutionnels nécessaires à la refondation du système éducatif ;
- une politique de communication centrée sur le dialogue et la concertation avec tous les partenaires ;
- une politique de financement du développement du système éducatif prenant en compte le cadrage macro-économique, le rééquilibrage des ressources affectées aux différents ordres d'enseignement, la gestion rationnelle des différents budgets et la mobilisation des multiples sources de financement en particulier celles provenant des collectivités décentralisées, des communautés et du privé.

L'une des caractéristiques du PRODEC est l'importance donnée au rôle et à la place des communautés et des collectivités décentralisées pour réaliser un changement profond, pour refonder le « système éducation ». La mise en œuvre du PRODEC passe par la satisfaction de certaines exigences comme l'élaboration et l'adoption de textes réglementaires, la mise en place des structures et des mécanismes institutionnels, notamment dans le cadre de la réforme administrative nationale engagée depuis le début des années 1990 qui prévoit la décentralisation des administrations publiques. La définition d'un cadre de concertation entre l'ensemble des partenaires, et les instruments de gestion financière communs du PRODEC utilisés par tous les acteurs, constituent les autres nouveautés de ce programme.

Le PISE qui correspond à la première tranche quinquennale du programme décennal, s'ordonne autour de cinq composantes :

- améliorer la qualité de l'enseignement ;
- renforcer la formation du personnel enseignant ;

- augmenter la capacité d'accueil ;
- améliorer la gestion des ressources humaines, financières et matériels ;
- et améliorer l'accès et la scolarisation.

Le PRODEC tire l'essentiel de ses ressources financières du budget de l'État et des accords financiers conclus ou à conclure entre le gouvernement du Mali et les partenaires extérieurs du secteur d'éducation. Le financement du coût total du programme tel qu'il ressort du document du programme s'élève à 371 milliards FCFA, et se réparti entre un financement national à hauteur de 249 milliards FCFA (67%) et un financement extérieur qui est sollicité pour un montant de 122 milliards FCFA (33%).

Santé : Programme de développement sanitaire et social (PRODESS)

En décembre 1990, le Mali s'est engagé dans une réforme du secteur de la santé s'appuyant sur la politique sectorielle de santé et de population (PSSP). Cette politique était basée sur le principe de la décentralisation sanitaire et la participation communautaire au financement du système de soins. Pendant la période 1993 - 1997, l'instrument principal de mise en œuvre de la PSSP a été le « Projet santé, population, hydraulique rurale » (PSPHR) cofinancé par plusieurs bailleurs de fonds dont la CE (Programme d'appui à l'amélioration du système national de santé 7.MLI.34). L'approche projet du PSPHR se justifiait alors par les capacités insuffisantes du ministère de la Santé à mettre en œuvre les réformes envisagées. Le gouvernement du Mali a adopté en avril 1998 un plan de développement socio-sanitaire sur un horizon de dix ans (1998-2007). Ce plan, dénommé PDDSS, sert de cadre d'intervention à tous les partenaires du secteur de la santé et de l'action sociale. Il s'inscrit dans une nouvelle démarche basée sur l'approche sectorielle ou "approche programme", qui aborde le secteur santé dans sa globalité. Lors d'une table ronde en juin 1998 les partenaires au développement se sont engagés à fournir les appuis techniques et financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

Le Programme de développement sanitaire et social (PRODESS 1998-2002) qui est prolongé jusqu'à 2003, correspond à la première tranche quinquennale de réalisation du PDDSS dont les objectifs généraux sont les suivants :

- amélioration de l'accessibilité géographique et financière de l'ensemble de la population à des services de santé de qualité ;
- réduction de la morbidité et de la mortalité liées aux maladies prioritaires ;
- lutte contre l'exclusion sociale ;
- promotion du développement des communautés ;
- amélioration des performances des services de santé et d'action sociale ;
- garantie d'un financement équitable et durable des systèmes de santé et d'action sociale.

L'une des caractéristiques de cette nouvelle dynamique, a contrario des interventions précédentes conçues selon l'approche projet, est d'être mise en œuvre par les structures permanentes du ministère de la Santé, tant au niveau central que régional et sub-régional. Ceci implique des réformes institutionnelles adéquates et des capacités matérielles, humaines et organisationnelles adaptées. En effet, depuis 1993 le système de santé a fait l'objet d'un processus de décentralisation et de déconcentration qui s'inscrit dans le cadre de la réforme administrative nationale engagée depuis le début des années 1990 et qui prévoit la décentralisation des administrations publiques.

Pour atteindre ces objectifs, le programme a été décomposé en cinq volets d'intervention qui sont résumés ci-après. Le document de programme définit pour chacun de ces volets les objectifs à atteindre, les stratégies à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, les activités à mener, le coût des investissements, les charges récurrentes et leur financement :

volet 1 : *extension de la couverture et amélioration de la qualité des services de santé.*
Ce volet vise l'accroissement de services capables de fournir un paquet d'activités dont la qualité est garantie et l'amélioration de l'utilisation des services par les usagers.

volet 2 : *lutte contre l'exclusion sociale* (protection des groupes les plus vulnérables : enfants, femmes, personnes âgées, handicapés, création d'un fonds national de solidarité).

volet 3 : développement des formes et modalités de financement alternatifs de la santé (mutualité, assurance maladie, création d'un fonds d'assistance médicale).

volet 4 : développement des ressources humaines.

Le but visé est de rendre disponible en quantité et en qualité les besoins en ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre du PRODESS. Les actions envisagées dans ce cadre sont principalement les suivantes : mise en place d'une structure chargée de la gestion des ressources humaines au sein du ministère de la Santé, recrutement de personnel qualifié et redéploiement du personnel étatique, développement de programmes de formation continue en rapport avec les besoins de la mise en œuvre du programme.

volet 5 : renforcement institutionnel.

Ce volet vise à accroître l'efficacité des structures impliquées dans la mise en œuvre du programme, à créer les conditions de coordination des activités du programme et de suivi de leur mise en œuvre afin d'éviter les duplications de mission, les incohérences et les retards d'exécution et assurer la meilleure coordination des intervenants dans le secteur de la santé. Les stratégies de mise en œuvre de ce volet portent entre autres sur la définition claire des fonctions des principaux opérateurs de la santé et le partage des rôles et responsabilités entre les différentes structures intervenant dans la mise en œuvre du programme. Il en découle une répartition des fonctions entre l'administration centrale (planification/budgétisation, mobilisation du financement et suivi de l'exécution) et l'administration déconcentrée (coordination/contrôle de cohérence de la mise en œuvre des programmes régionaux) et un partage des rôles entre les directions centrales.

Le PRODESS tire l'essentiel de ses ressources financières du budget de l'État et des accords financiers conclus ou à conclure entre le gouvernement du Mali et les partenaires extérieurs du secteur de la santé. En pratique, les différents volets du programme sont exécutés à travers des plans d'opération annuels (PO) assortis d'activités précises et de moyens financiers (budgets) nécessaires pour l'exécution de ces activités. Les plans d'opération sont soumis aux différents partenaires du secteur (y compris le budget national) pour obtenir leur accord et leur engagement.

Le coût total du programme tel qu'il ressort du document du programme s'élève à 192 milliards de FCFA se répartissant comme suit :

- investissements : 89 milliards de FCFA
- fonctionnement : 103 milliards de FCFA

Le PRODESS est financé à hauteur de :

- 114 milliards de FCFA (59%) par les financements intérieurs : État et ménages à travers le recouvrement des coûts
- 78 milliards de FCFA (41%) à rechercher auprès des partenaires extérieurs.

Selon les conclusions de l'étude de cadrage macro-économique du PRODESS, la viabilité financière du programme est liée à la capacité de l'État à mobiliser des ressources à hauteur des besoins (73 milliards de FCFA) et à la prise en charge par la population d'une part significative des coûts récurrents du programme (environ 4 milliards de FCFA par an). Le premier de ces éléments est lié d'une part à l'augmentation des recettes publiques qui suppose la réalisation de deux conditions : d'une part, croissance économique, relèvement du taux de pression fiscale et, d'autre part, l'adhésion du ministère des Finances au programme qui devra se traduire par un engagement réel d'augmentation de la part des dépenses de santé sur les dépenses courantes. Le second est lié à l'augmentation des recettes du recouvrement des actes et du médicament dans les formations sanitaires qui est le corollaire de l'augmentation du taux de fréquentation des structures.

Au cours de l'année 2002, le nouveau programme triennal d'investissement du PRODESS ainsi que la composante santé du CSLP ont été élaborés. Les objectifs de la composante « santé et population » du CSLP sont de trois dimensions :

- améliorer la santé des populations maliennes, en particulier des populations les plus défavorisées ;

- protéger le revenu des pauvres et limiter la dépense de santé des groupes les plus défavorisés ;
- développer la participation des populations et les partenariats avec la société civile et les communautés.

Le PRODESS est prolongé sur l'année 2003 qui sera une année de transition vers le second quinquennat du PDDSS. Au niveau central, la période 2002 et 2003 sera mise à profit pour la préparation de la deuxième tranche opérationnelle du plan décennal qui intégrera toutes les initiatives novatrices et le CSLP tout en tirant les leçons du premier quinquennat. Ceci sera facilité par la tenue de la revue à mi-parcours envisagée pour le deuxième semestre 2002 en vue de mieux définir les orientations de cette phase 2 du PDDSS.

2. Objectifs généraux de l'appui budgétaire de l'UE

L'appui budgétaire macro-économique est accordé en appui à la stratégie nationale de développement du Mali, en cohérence avec les objectifs de la politique de développement de la CE. Il s'agit de soutenir les réformes structurelles en vue d'assurer la viabilité des politiques de croissance et d'équité. Ces réformes doivent conduire à améliorer la stabilité macro-économique, consolider les grands équilibres macro-économiques, favoriser la mobilisation et la productivité des ressources de production, le degré d'ouverture et de concurrence, l'étendue et l'application du cadre légal dans lequel opère l'économie nationale. L'intervention de la CE peut se résumer en trois axes :

1/ Le soutien aux orientations sectorielles des dépenses publiques vers des objectifs sociaux et de réduction de la pauvreté dans un cadre concerté de suivi des performances des projets et programmes permettant ainsi d'apporter un appui global à des programmes prioritaires dans des secteurs ou domaines qui ne seraient pas retenus comme secteurs de concentration du programme indicatif.

2/ L'appui aux réformes visant à la structuration et au renforcement des finances publiques avec une plus grande rigueur dans la gestion, une plus grande transparence dans la préparation, l'exécution du budget, la reddition des comptes, une plus grande efficacité de la dépense publique et en général des actions menées par les pouvoirs publics avec une meilleure prise en compte de la décentralisation.

3/ Le soutien aux politiques macro-économiques en vue de créer les conditions d'un environnement plus favorable à l'investissement privé et d'une meilleure contribution du secteur privé au développement économique et social, y compris en ce qui concerne les partenariats régionaux (UEMOA et CEDEAO), offrant ainsi des opportunités d'investissement financier par la BEI et d'autres institutions financières.

Au titre du 8ème FED, l'aide budgétaire s'est traduite par deux programmes d'ajustement structurel totalisant 66,4 M€. Le premier programme (1998 - 99 : 29,4 M€) a servi à sécuriser certaines dépenses de santé, d'éducation et d'entretien routier. Le second programme (1999 - 2000 : 37 M€) a apporté un soutien à la balance des paiements, notamment par le versement de tranches liées à l'entrée en vigueur de l'union douanière UEMOA et à l'éligibilité du Mali à l'initiative PPTE.

Jusqu'en 1999, les programmes communautaires d'appui à l'ajustement structurel visaient la sécurisation de certaines dépenses prioritaires, principalement dans le secteur de la santé, de l'éducation et de l'entretien routier. L'audit effectué sur les dépenses budgétaire relatives à l'exercice 1999 et refinancées par ces programmes a mis en évidence qu'une partie des dépenses ne respectaient pas strictement les procédures budgétaires maliennes à hauteur de 1 627,8 millions de FCFA, soit 2,48 M€, représentant 18,6% des dépenses auditées. Un protocole d'accord a été mis au point avec les services de la Commission et signé le 2 août 2001 au terme duquel le Mali s'est engagé à mettre en œuvre un ensemble de mesures qui ont pour objectif d'améliorer la dépense publique et son contrôle. Les montants déclarés inéligibles, ont été remboursés sous forme d'une déduction au niveau de la tranche suivante.

Le PAS 1999-2000 a inauguré une nouvelle approche d'appui budgétaire, non ciblé dont le montant varie en partie en fonction d'indicateurs sélectionnés dans le secteur de la santé. L'adoption de la nouvelle approche a permis un décaissement plus rapide, mais aussi a mis en évidence les résultats concrets médiocres de la politique dans le domaine de la santé qui a entraîné un déblocage très

inférieur au montant maximum prévu. Cette première expérience a aussi permis de faire comprendre aux autorités maliennes l'attention que portait la CE aux résultats concrets de la politique menée et d'engager un dialogue fructueux. Elle vise ainsi à concourir à l'amélioration de l'ensemble de la politique de gestion financière de l'Etat et à son efficacité dans les secteurs prioritaires retenus.

Le programme en cours poursuit cette même approche en amendant quelques éléments techniques de mise en œuvre (plus grande progressivité de la liaison entre indicateurs et montant des décaissements, généralisation d'audits portant sur l'ensemble des secteurs soutenus). Il s'agit par cet appui budgétaire de contribuer aux différents volets de réduction de la pauvreté, avec en particulier l'instauration d'un environnement macro-économique stable (réduction du déficit budgétaire) ; l'amélioration qualitative et quantitative de l'offre publique en services sociaux (éducation/ santé) ; l'amélioration de l'efficacité du cadre institutionnel des différentes politiques de lutte contre la pauvreté (meilleure cohérence des actions des différentes structures économiques et techniques qui ont la charge de la gestion du développement).

3. Mise en œuvre de l'appui macro-économique

Les appuis budgétaires de la CE sont donc guidés par différentes orientations à savoir :

- le maintien d'un cadre macro-économique stable en tenant compte de la problématique d'intégration régionale UEMOA ;
- le besoin d'appui à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des services sociaux publics ;
- la nécessité de mettre l'accent sur une gestion saine des finances publiques ;
- l'opportunité de définir une série d'indicateurs de résultats afin d'évaluer la mise en œuvre des stratégies macro-économiques et sectorielles et d'établir un lien entre le niveau des décaissements et les résultats obtenus en matière d'amélioration des conditions de vie des populations, notamment les plus démunies.

Au regard des orientations décrites ci-dessus, les modalités de mise en œuvre et de suivi concernant les appuis budgétaires doivent être approfondies, notamment dans une optique de lutte contre la pauvreté. En effet, l'appui de la CE aux politiques macro-économiques dans le cadre de la lutte contre la pauvreté se fera principalement sous forme d'une aide budgétaire directe, complétée par une assistance technique (qui sera permanente ou ponctuelle).

Cet appui va, d'une part, accompagner les programmes sectoriels au niveau des secteurs sociaux, dans le cadre du 8ème FED en cours ainsi que dans le 9ème FED et, d'autre part, des appuis au niveau des politiques sectorielles en concertation commune avec les structures publiques et les autres bailleurs de fonds, partenaires techniques et financiers.

Les versements de l'aide budgétaire au titre du 9ème FED seront liés à trois types d'indicateurs de performance : les indicateurs de gestion publique (orientations et résultats de politiques macro-économiques, efficacité de la chaîne des dépenses, etc...) ; les indicateurs d'éducation et de santé (résultats obtenus par l'action publique en matière d'amélioration qualitative et quantitative dans ces secteurs) et ceux d'entretien routier. Ces indicateurs seront ceux qui seront définis dans le cadre du CSLP final.

Concernant, le dispositif de l'assistance technique, une assistance technique permanente est prévue auprès du ministère de l'Économie et des Finances (Direction nationale du budget - DNB) et au niveau de la cellule CSLP. L'AT devra également permettre d'aider à définir des indicateurs visant à mesurer l'impact de la décentralisation sur l'efficacité des politiques notamment d'éducation et de santé. Pour finir, des audits et des évaluations techniques périodiques seront réalisés afin de garantir un meilleur suivi de la mise en œuvre de l'aide et permettre une meilleure prise en compte d'appui particulier dans le cadre de la réforme des finances publiques ou une réorientation éventuelle de cette aide. Deux assistants techniques sont déjà en place au niveau du ministère de la Santé, de la Solidarité et des Personnes âgées. Par ailleurs, une meilleure coordination entre les différents conseils mis à la disposition des différentes structures concernées par les autres bailleurs de fonds est utile.

Les administrations financières vont, au cours des prochaines années, se trouver confrontées à la nécessité de mettre en œuvre simultanément d'importantes réformes dans la gestion des aides extérieures, l'élaboration du budget, et à la nécessité d'assurer la transparence dans l'utilisation des fonds publics, ce qui présuppose le renforcement des organes de contrôle tant au niveau interne qu'externe.

Hormis des projets tels que la mise en place d'une assistance technique au niveau de la DNB visant à renforcer le ministère de l'Économie et des Finances, ainsi qu'une assistance au niveau de la cellule CSLP, la Commission prévoit un appui au renforcement des capacités au niveau de la section des comptes de la Cour suprême, ainsi que le renforcement de la capacité de l'Assemblée nationale en matière d'examen du budget. Une mission d'expertise a été réalisée récemment pour parvenir à l'évolution de la section des comptes de la Cour suprême vers le statut de Cour des comptes autonome et indépendante.

L'objectif au niveau économique est d'arriver à une meilleure intégration des politiques macro-économiques aux objectifs sociaux et sectoriels afin de garantir que les plans se renforceront mutuellement et qu'ils seront conformes à un ensemble commun d'objectifs d'accélération de la croissance et de réduction de la pauvreté. Afin que cet objectif de conformité soit atteint, le CSLP doit donc définir une stratégie homogène et globale, dont découleront directement les mesures précises soutenues par l'UE, le FMI, la Banque mondiale et les autres bailleurs de fonds.

4. Mesures économiques et financières futures

De nombreuses actions en vue d'une réduction durable de la pauvreté sous toutes ses formes sont envisagées par le gouvernement. Cette volonté de faire de la lutte contre la pauvreté la priorité de la stratégie de développement du gouvernement du Mali, consacre une double exigence : d'une part, définir des politiques et instruments adaptés à cet objectif et, d'autre part, prendre des mesures appropriées à court et moyen termes permettant une utilisation rationnelle et plus efficace des ressources internes et externes. Aussi, les orientations futures en matière de politique économique touchent en particulier les domaines suivants : la croissance économique, le contexte macro-économique dans son ensemble, les dépenses publiques et l'aide extérieure.

4.1. La croissance économique

L'objectif est de réaliser un taux de croissance moyen de 6,7% sur la période 2002 - 2006 avec des taux de croissance respectifs de 7% pour le secteur primaire, 5,4% pour le secteur secondaire et 6,5% pour le secteur tertiaire sur cette même période.

4.2. Le contexte macro-économique

Les objectifs sont les suivants : réaliser un taux d'investissement de 22,6% sur la période 2002/2006, un taux d'inflation inférieur à 3% en 2006 ; une pression fiscale de l'ordre de 17% ; un déficit courant de la balance des paiements inférieur à 9% ; un encours de la dette / PIB de 68,6% et enfin un solde des transactions courantes extérieures à –7,5% du PIB. Comme actions prioritaires, il s'agira de mettre en œuvre les réformes structurelles.

4.3. Amélioration de la gestion des dépenses publiques

De nombreuses actions sont prévues à savoir: la poursuite de la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme (CMDT) au niveau sectoriel (santé et éducation) ; l'élaboration et la mise en oeuvre d'une nouvelle nomenclature budgétaire et comptable des collectivités territoriales harmonisée avec la nomenclature fonctionnelle et comptable de l'État ; l'intégration de l'aide extérieure dans la gestion des ressources ; l'élaboration d'un manuel de procédure de la dépense publique ; la conception d'un système d'information intégré reliant les acteurs de la chaîne de la dépense, à savoir le budget, le trésor et le contrôle financier ; élaborer une étude pour la définition d'indicateurs pertinents au niveau des différents services centraux dans le cadre de l'amélioration de budgets programmes ; l'institutionnalisation de la revue des programmes depuis l'année 2001 dans le cycle de préparation du budget de l'État et enfin, le renforcement du système de suivi des investissements publics.

4.4 La coordination de l'aide extérieure

L'un des objectifs majeurs en matière de lutte contre la pauvreté constitue la coordination de l'aide extérieure. Les actions à mener dans ce domaine sont les suivantes :

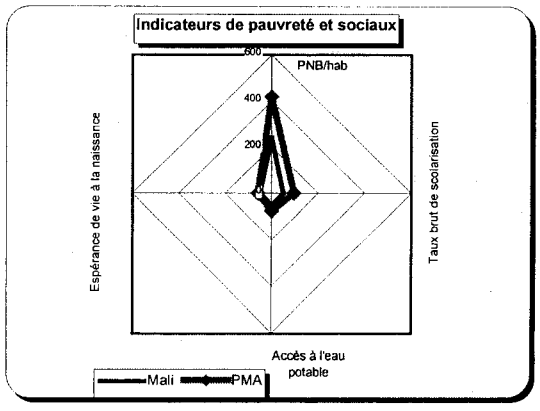
- harmoniser et simplifier les procédures (de mobilisation des ressources, de passation des marchés, de décaissement des financements acquis) des partenaires au développement et de l'Etat malien ;
- renforcer la capacité nationale en matière de planification, de gestion et de suivi-évaluation des projets et programmes de développement ;
- sensibiliser les partenaires au développement afin d'intégrer leurs appuis dans le processus budgétaire de l'Etat et orienter leurs interventions en direction des activités retenues dans le cadre du CSLP.
- négocier et privilégier la mobilisation des ressources sous forme de dons et de prêts à des conditions très concessionnelles pour le financement des projets / programmes de réduction de la pauvreté.

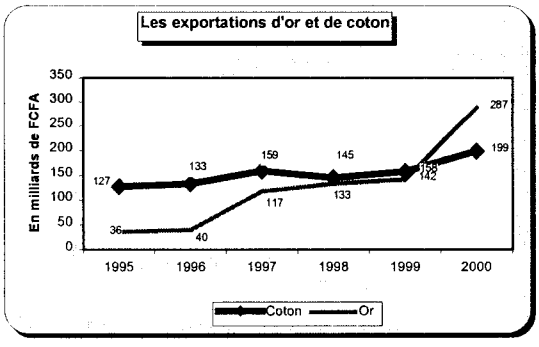
En définitive, il s'agira d'élaborer et de mettre en œuvre une véritable politique saine et cohérente d'endettement extérieur basée sur les principes de rentabilité économique et financière des projets et programmes soumis aux partenaires au développement.

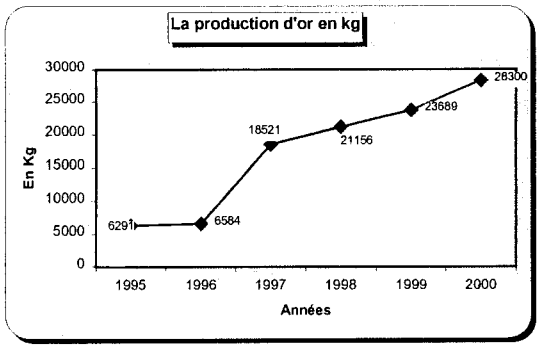
Appendice 8 - Coup d'œil sur le Mali

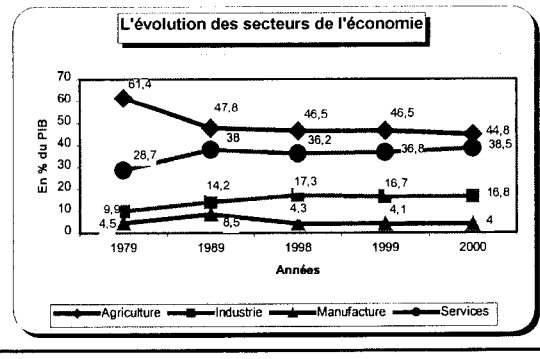
Coup d'œil sur le Mali

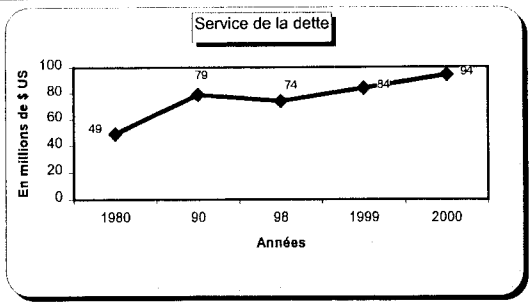
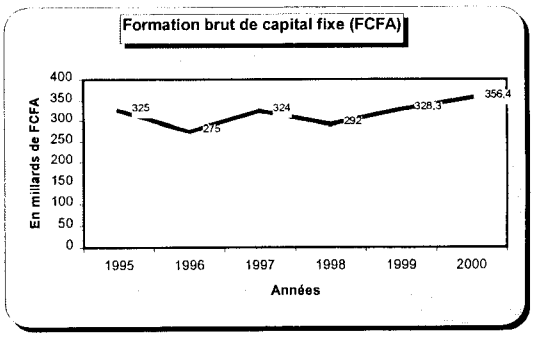
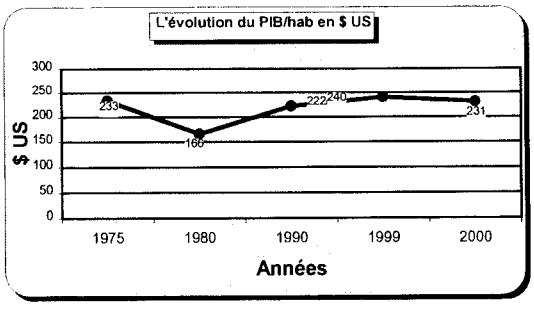
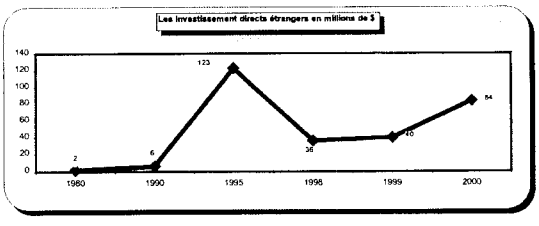
INDICATEURS DE PAUVRETE ET SOCIAUX			Mali	Afr. Sub	PMA
2000					
Pop. (en millions d'hab.)			10,8	659	2 459
PNB/hab.(US $)			240	480	420
PNB en Milliards de $			2,6	313	1 030
Population (%)			2,4	2,6	1,9
Main d'œuvre (%)			2,6	2,6	2,4
Pauvreté(pop.en dessous du seuil de)			70	....	...
Pop. Urbaine(% pop. Totale).			28	34	32
Espérance de vie à la naissance			50	47	59
Mortalité infantile (pour 1000 naiss)			123	92	77
Malnutr. infant. (% des enfants - 5 ans)			31	32	43
Accès eau potable(% de la pop.)			52	55	76
Taux d'analpha. (% pop. + 15 ans)			68	38	38
Taux de scolarisation brut			50	78	96
Homme			58	85	102
Femme			40	71	86
RATIOS ECO. CLES ET TENDANCE A LT					
		1980	1990	1999	2000
PIB (en milliards de $)		1,8	2,4	2,8	2,5
Investissement domestique brut/PIB		15,5	23	21,2	22,2
Export. B et S/PIB		14,7	17,1	24,9	24,5
Epargne domestique brute/PIB		1,1	6	12,4	9,1
Epargne nationale brute/PIB		nd	15,1	14,1	12,6
Balance des paiements courants/PIB		-13	-7,9	-8,5	-9,3
Paiement des intérêts/PIB		1,4	1,1	0,9	1,1
Totale dette/PIB		168,8	101,9	117,4	117,3
sevice de la dette/exportations		15,2	14,6	11	13,6
valeur actuelle de dette/PIB		nd	nd	54,5	53,2
valeur actuelle de dette/exportations		nd	nd	184	193,6
	80-90	90-00	1999	2000	00-04
Croissance annuelle moyenne					
PIB	0,8	3,8	6,1	4,5	4,3
PNB/hab.	-1,6	1,1	3,4	5	0,9
Exportation biens et services	4,8	9,3	14,3	-3,6	5,8
Structure de l'économie					
		1980	1990	1999	2000
(% du PIB)					
Agriculture		48,3	45,5	46,5	44,8
Industrie		13,2	15,9	16,7	16,8
Manufacture		8,5	8,5	4,1	4
Services		38,5	38,6	36,8	38,5
Consommation privée		87,4	79,8	77,3	79,9
Consommation générale du gouv.		11,6	13,8	12,6	13
Importation de biens et services		29,1	33,7	38	39,6
(croissance annuelle moyenne)					
		1980-90	1990-00	1999	2000
Agriculture		3,3	3,2	9,5	5,5
Industrie		4,3	6,6	1,7	7,5
Manufacture		6,8	3	-4	6
Services		1,9	2,9	4,4	2,6









Coup d'œil sur le Mali (suite)

Consom. Privées		0,6	2,5	1,5	5,9
Consom. géné. du gouvern.		7,9	4,6	16,6	9,6
Invest. domest. bruts		3,6	-0,7	4,5	5,8
Importations de biens et services		6,6	2	5,4	0,1
PRIX ET FINANCES DU GOUVERNEMENT					
		1980	1990	1999	2000
Prix domestiques(% change)					
Prix à la consommation		nd	0,6	-1,2	-0,7
Déflateur du PIB implicite		16,3	4,9	-2,7	0,9
Finances publiques					
(% du PIB inclus dons)					
Revenu courant		74,6	19,3	18,1	17,3
Balance budgetaire courante		23,7	9,2	4,4	3,9
Total surplus/déficit		-33,4	-7,1	-8,2	-9,1
COMMERCE (en millions de $ US)		1980	1990	1999	2000
Exportations totales (FOB)		592	330	571	518
Coton		262	164	244	199
Or		242	45	253	287
Manufactures		nd	nd	nd	nd
Importations Totales		823	627	806	909
Denrées alimentaires		103	114	105	111
Pétrole et Energie		120	69	112	166
Biens Capitaux		225	194	252	257
Indice des prix à l'exportation(1995=100)		70	108	76	82
Indice des prix à l'importation(1995=100)		85	93	92	107
Termes de l'échange		83	117	83	77
BALANCE DES PAIEMENTS (en millions de $)					
		1980	1990	1999	2000
Exportations de biens et services		263	415	655	606
Importations de biens et services		520	817	950	922
Solde de la balance		-257	-401	-295	-316
Revenu net		-9	-16	-70	71
Transferts courants nets		35	226	172	175
Compte de la balance courante		-232	-191	-219	-234
Actifs financiers (nets)		241	275	164	140
Variation des réserves nettes		-9	-84	56	94
DETTE EXT. ET FLUX DE RESSOURCES					
(en millions de $ US)		1980	1990	1999	2000
Totale dette déboursée et non deboursée		3 018	2 467	3 018	2 956
Total service de la dette		49	79	84	94