



# C S L P F I N A L

DOCUMENT PRÉPARÉ ET ADOPTÉ PAR LE GOUVERNEMENT DU MALI

LE 29 MAI 2002

## Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté

### NOTE DE PRESENTATION

Le gouvernement du mali a exprimé, au cours des dernières années, sa volonté de faire de la lutte contre la pauvreté la priorité de toutes les priorités de développement. Cette volonté répond à une double exigence : d'une part, rendre les actions de développement plus efficaces au profit des pauvres ; et d'autre part, définir de nouvelles politiques, de nouveaux instruments et enfin prendre des mesures appropriées à court et moyen terme permettant au gouvernement d'utiliser rationnellement et efficacement les ressources internes et externes.

## **RESUME ANALYTIQUE**

### **ENJEU ET SIGNIFICATION DU CSLP**

1. Le Gouvernement a décidé de faire du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (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.
2. Le CSLP exprime la volonté du Gouvernement d'engager une action de développement plus intense, plus organisée, plus consensuelle et plus efficace qui soit capable de réduire la pauvreté de façon durable. Si des actions de redistribution et des filets de protection sociale sont nécessaires à court terme pour réduire l'impact de la pauvreté, il s'agit avant tout d'inscrire les actions dans des stratégies de moyen et long termes qui mettent les pauvres en mesure d'être les acteurs de leur propre promotion économique et sociale.
3. Il répond au double défi auquel le Mali est confronté : a) élaborer une politique nationale capable d'assurer une croissance forte et durable et un développement plus efficace ; et, b) mettre en œuvre les voies et moyens qui permettent d'intégrer les pauvres dans ce processus de croissance et de développement.
4. Le choix d'un processus participatif pour l'élaboration du CSLP a été conçu comme un instrument d'efficacité, de responsabilisation, de confiance et de meilleure gouvernance. Onze groupes de travail, réunissant des membres des administrations, de la société civile, du secteur privé et des partenaires au développement, ont participé à l'élaboration du CSLP dont la version finale résulte grandement de ces consultations. De plus les consultations régionales ont contribué de façon significative à faire du document le cadre unique de référence des politiques et stratégies du Mali.

### **ETAT DES LIEUX SUR LA PAUVRETE , L'EMPLOI ET LA CROISSANCE**

5. La pauvreté est devenue un phénomène généralisé au Mali : 63,8 % et 21 % de la population totale vivent respectivement dans la pauvreté et dans l'extrême pauvreté. Si la pauvreté est essentiellement rurale, elle touche aussi de plus en plus les grandes villes en raison de la dégradation du marché du travail et des migrations.
6. La pauvreté se manifeste en termes d'absence de capacités dans les domaines majeurs du bien-être : analphabétisme, malnutrition, longévité réduite, mauvaise santé, habitat insalubre, participation réduite à la vie économique et sociale. Les trois facteurs de risque les plus cités par les populations elles-mêmes portent sur l'alimentation, la maladie et l'absence de travail.
7. Les obstacles à la réduction de la pauvreté sont de plusieurs types : persistance de calamités naturelles, spécificités socioculturelles, enclavement et difficultés d'accès aux services de base, problèmes de gouvernance et de gestion publique, absence d'opportunités économiques, faiblesse des mécanismes de protection sociale, insuffisance de la croissance et instabilité de la croissance liée au contexte économique international (cours des principaux produits de base). Dans tous les cas, même si la croissance est forte, elle ne peut profiter aux pauvres sans une action corrective tant pour la répartition de ses fruits que pour le financement de nouvelles actions favorables aux pauvres.

8. La croissance du PIB est faible parce que les potentialités de l'économie malienne sont, pour une bonne part, inexploitées. Le secteur rural, qui emploie 70% de la population active, est soumis à des contraintes qui entravent son développement : forte sensibilité aux aléas climatiques, manque d'infrastructures, enclavement, besoins de crédits, de formation, de sécurité foncière, mauvaises performances des services agricoles et des organisations paysannes. Le secteur privé non agricole est entravé par de multiples facteurs : insuffisance de ressources humaines qualifiées et adaptées, indisponibilité de facteurs de production non salariaux à des coûts compétitifs, inadaptation des systèmes de financement, faiblesse de l'environnement institutionnel et juridique, entraves au bon fonctionnement de marchés concurrentiels.

9. Le marché du travail est profondément déséquilibré. De nombreux actifs dans le secteur rural ne sont pas occupés à plein temps. Le secteur formel, public ou privé, occupe moins de 2% de la population active et fournit peu de nouveaux emplois chaque année.

### **VISION STRATEGIQUE A LONG TERME**

10. Une vision consensuelle sur le devenir du pays à l'horizon 2025 a été construite autour des aspirations des individus. Elle exprime ce que la majeure partie de la population malienne, y compris pauvre, souhaite : **« une nation unie sur un socle culturel diversifié et réhabilité ; une organisation politique et institutionnelle démocratique, garante du développement et de la paix sociale ; une économie forte, diversifiée et ouverte ; une baisse de la pauvreté et des progrès sociaux touchant toutes les régions et toutes les catégories de population ».**

11. Une telle vision est volontariste. Elle invite à une attitude pro-active, qui consiste à ne pas subir les événements, mais plutôt à agir pour les provoquer. Elle suppose également la mobilisation des esprits et des énergies en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement durable. Elle se situe dans le prolongement des engagements internationaux pris dans différents sommets mondiaux pour l'année 2015.

### **PRINCIPAUX THEMES DE LA STRATEGIE**

12. A court et moyen termes, la stratégie du CSLP est construite autour de trois domaines prioritaires, qui ont vocation à se renforcer mutuellement pour atteindre l'objectif central de croissance forte, durable et réductrice de pauvreté. Le triple souci d'efficacité, d'équité, de viabilité institutionnelle et financière anime toute la démarche du CSLP.

Premier Axe : Développement institutionnel et amélioration de la gouvernance et de la participation

13. Le premier axe stratégique vise un renforcement des capacités institutionnelles pour assurer une bonne gestion des affaires publiques, la paix et la stabilité sociale. Si la réforme majeure de la période est liée au processus de décentralisation, le thème comporte plusieurs aspects aussi fondamentaux les uns que les autres : le renforcement de l'Etat de droit et l'amélioration du système et de l'organisation judiciaire, le renforcement et la modernisation des services de l'Etat et la réforme de la fonction publique, le renforcement des capacités de la société civile, la lutte contre la corruption.

Deuxième Axe : Développement humain et renforcement de l'accès aux services sociaux de base

14. Le deuxième axe stratégique met l'accent sur une meilleure prestation des principaux services sociaux de base, particulièrement sur la santé primaire et sur une approche multisectorielle contre le paludisme, la tuberculose, la trypanosomiase et les principales maladies évitables dont le VIH/SIDA, ainsi que sur l'éducation et l'alphabétisation avec un objectif de meilleure adéquation formation-emploi. La lutte contre la mauvaise santé des populations implique des actions dans de nombreux domaines complémentaires : nutrition, fécondité, réduction des risques personnels, accès à l'eau, accès au crédit, salubrité de l'habitat et de l'environnement, accès à la protection sociale.

Troisième Axe : Développement des infrastructures et appuis aux secteurs productifs

15. Le troisième axe stratégique vise à améliorer l'environnement productif pour une meilleure productivité des facteurs de production permettant de tirer la croissance économique. Trois domaines prioritaires d'actions sont favorisés :

- un schéma d'aménagement du territoire équilibré et une politique d'infrastructures adaptées. En particulier, la construction et l'entretien des systèmes de transport vitaux pour le pays et essentiels pour l'amélioration des conditions de vie des populations et zones défavorisées sont un élément majeur du CSLP avec des innovations majeures (fonds d'entretien, sous-traitance par des entreprises nationales, etc). D'une part, les dépenses financées ont un effet de revenu majeur sur la croissance et le développement à court terme, d'autre part, elles permettent de réduire les coûts des facteurs de production et de faciliter l'accès aux services de base. D'autres types d'infrastructures sont aussi importants : transport, énergies, télécommunications, zones industrielles et artisanales.
- une nouvelle vision du développement rural et une approche pluridimensionnelle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La nouvelle vision du développement rural est bâtie autour d'un schéma directeur intégrant, entre autre, une approche par filière, une nouvelle répartition des rôles entre intervenants avec responsabilisation des acteurs promoteurs (acteurs privés, organisations de producteurs), une volonté de gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement. La politique de développement rural et de sécurité alimentaire implique des actions dans de nombreux domaines : intrants, équipement agricole, sécurité foncière, actions génératrices de revenus non agricoles, actions de prévention des crises, actions d'urgence, actions d'éducation, de santé et d'environnement.
- une nouvelle politique commerciale et un cadre intégré de développement du secteur privé et des filières porteuses. Le développement des échanges commerciaux dans le cadre sous-régional et au plan mondial sert de support à la croissance économique du pays. Ce thème comprend plusieurs aspects : faciliter l'accès aux marchés, améliorer l'environnement juridique et fiscal, renforcer la concertation et le partenariat entre l'Etat et le secteur privé, poursuivre la privatisation des sociétés d'Etat, bâtir des systèmes financiers solides, renforcer les capacités des organisations du secteur privé, appuyer les filières porteuses en termes de substitution à l'importation et de promotion des exportations, etc.

16. Pour chacun des axes, l'accent est mis sur le besoin d'actions spécifiques et correctives pour intégrer les pauvres et pour réduire les disparités entre régions, entre communes, entre milieux urbain-rural et entre sexes. En particulier, les orientations adoptées dans le cadre de la SNLP se retrouvent au niveau de chacun des thèmes ci-dessus : amélioration de

l'environnement politique et juridique des pauvres et meilleure participation de ceux-ci aux décisions ; amélioration de l'accès des pauvres à la santé, à la nutrition, à l'eau potable, à l'habitat, à l'éducation de base et à la formation ; promotion d'activités à haute intensité de main d'œuvre ; amélioration de l'accès des pauvres au micro-crédit et aux autres facteurs de production ; promotion des filières dans lesquelles sont concentrés les pauvres ; actions en faveur des petites entreprises (PME) et des activités génératrices de revenus.

## **OBJECTIFS GLOBAUX ET CADRE MACRO-ECONOMIQUE**

17. Le CSLP final poursuit et consolide les orientations et objectifs du CSLP intérimaire adopté par le Gouvernement du Mali en juillet 2000. L'objectif général est de réduire la pauvreté de 63,8 % en 2001 à 47,5 % en 2006.

18. Les objectifs globaux en termes de croissance et d'emploi sont les suivants : une croissance moyenne du PIB 6,7% par an, une création minimale de 10.000 emplois par an dans le secteur formel non agricole.

19. Les principaux objectifs globaux en terme de pauvreté et d'indicateurs sociaux sont les suivants : une baisse de l'incidence et de la profondeur de la pauvreté monétaire avec une réduction des inégalités entre régions, entre milieu rural et milieu urbain, une baisse des taux de mortalité infantile et maternelle, une augmentation des taux de scolarisation et d'alphabétisation avec une réduction des inégalités entre garçons et filles et entre régions.

20. A cet effet, les politiques macro-économiques et les réformes structurelles sont adaptées pour accompagner et favoriser les engagements ci-dessus. Pour les quatre secteurs prioritaires (santé, éducation, développement rural et infrastructures), les dépenses publiques augmentent de façon significative en termes absolus et relatifs, passant de 61.8% des dépenses budgétaires totales en 2002 à 63.2% en 2005. A l'intérieur même de ces secteurs, les parts affectées à la réduction des disparités constituent le noyau dur des plans d'action. En même temps, la viabilité du CSLP est garantie par le respect des principaux critères de convergence régionaux.

## **COUTS ET FINANCEMENT DU CSLP**

21. La stratégie de mise en œuvre du CSLP repose sur un accroissement important des financements intérieurs à travers une plus grande mobilisation des ressources intérieures. Sur la période 2002-2005, le financement intérieur s'élèvera à 1664 milliards de FCFA tandis que les financements extérieurs attendus des partenaires au développement sont estimés à 1 043,6 milliards de FCFA dont 793,1 milliards de FCFA de financements programmés et 250,5 milliards de FCFA de financement additionnel correspondant à la prise en charge de l'écart de financement du TOFE sur la période 2002-2005.

22. Dans la mise en œuvre du CSLP, le gouvernement procédera à une réallocation des ressources vers les secteurs prioritaires. Les dépenses additionnelles résultant du CSLP sur financement intérieur sont estimées à 233,2 milliards de FCFA sur la période 2003/2005 soit une moyenne de 74,4 milliards de FCFA par an.

23. Sur la période 2002-2004, le total des ressources attendues dans le cadre de l'Initiative PPTTE est estimé par la Direction Générale de la Dette Publique (DGDP) à près de 75 milliards de FCFA. Les propositions de répartition de ces ressources entre les secteurs

prioritaires allouent **45,0 %** de ce montant à l'Education / alphabétisation, **15,0 %** à la Santé / population, **14,4 %** aux Activités génératrices de revenus, de micro -crédits en faveur des groupes cibles, **12,9 %** pour le Développement rural et les ressources naturelles. Les autres secteurs (eau potable et assainissement : 6,1 %, formation professionnelle et créations d'emplois : 3,1 %, infrastructures de base : 2,5 %, et amélioration des données statistiques et suivi / évaluation : 1,2 %) recueillent les **12,9 %** restants.

## **MISE EN ŒUVRE, SUIVI ET EVALUATION**

24. La stratégie de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du CSLP est essentielle pour la réussite de celui-ci. Pour la mise en œuvre des programmes prioritaires, on privilégiera l'emploi de procédures simplifiées et de modalités participatives impliquant les ONG et les communautés locales. Si la réussite du CSLP s'identifie à long terme à la réalisation des indicateurs globaux d'impact, une attention particulière sera accordée au suivi des indicateurs de résultats qui concrétisent chaque programme majeur avec son objectif spécifique selon une planification rigoureuse des interventions par objectifs. A chaque programme sera attaché un tableau de bord intégrant les principaux indicateurs d'activités, de processus et de qualité.

25. La coordination de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du CSLP sera assurée à travers les mécanismes institutionnels mis en place et déjà utilisés avec succès pour la préparation du CSLP. Le Ministère de l'Economie et des Finances est le département responsable de cette coordination. En particulier, la Cellule CSLP aura vocation à assurer un plaidoyer permanent et des actions IEC en faveur des nouvelles orientations stratégiques du pays auprès des populations, des partenaires au développement et de la communauté internationale, à veiller à ce que le système d'information permette un guidage fin et régulier du CSLP, à coordonner toutes les activités et poursuivre la démarche participative utilisée pendant la phase d'élaboration, à suivre les indicateurs de performance et à développer une capacité d'évaluation comme outil d'aide à la décision et instrument d'amélioration de l'efficacité du secteur public en collaboration avec les organismes concernés (ODHD, PRECAGED, CAFPD...) et en partenariat avec les administrations et autres acteurs nationaux. Les autres départements sectoriels, notamment ceux représentés jusqu'au niveau cercle, ont également un rôle de plaidoyer et de sensibilisation aussi bien en matière de recherche de financement pour les actions programmées mais aussi d'information et d'éducation des populations et des partenaires avec lesquelles ils travaillent tous les jours.

26. Les risques du CSLP sont essentiellement de nature exogène (calamités naturelles, épidémies, termes de l'échange, instabilité et retards de l'aide extérieure). Dans tous les cas, la résistance aux chocs sera améliorée à court terme par une augmentation et une meilleure gestion de l'aide extérieure ainsi que par les mécanismes institutionnels de suivi rigoureux mis en place. A moyen et long terme, le décollage économique et la réduction de la pauvreté, attendus du CSLP permettront d'atténuer les impacts négatifs éventuels des aléas.

## **I. Contexte**

Le Gouvernement du Mali a clairement affiché depuis 1997 sa ferme volonté de faire de la lutte contre la pauvreté la priorité de toutes les priorités de développement. Cette volonté politique s'est traduite par l'élaboration par le Gouvernement, en juillet 1998, d'une Stratégie

Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP) largement partagée avec la communauté internationale lors de la table ronde de Genève en septembre 1998.

Cette stratégie, en cours d'exécution, et structurée en huit axes principaux assortis d'un programme d'actions prioritaires sur la période 1998 -2002, vise comme objectif principal d'assurer à tous les Maliens en général et aux plus démunis en particulier, des conditions de vie décente notamment la satisfaction des besoins fondamentaux tels que l'accès à une alimentation saine et suffisante, à l'eau potable, aux soins de santé, à l'éducation et à un habitat décent. Les huit axes de cette SNLP sont les suivants :

1. Améliorer l'environnement économique, politique, juridique, social et culturel en faveur des pauvres ;
2. Promouvoir les activités génératrices de revenu et l'auto emploi à l'intention des pauvres ;
3. Améliorer l'accès des pauvres aux services financiers et aux autres facteurs de production ;
4. Promouvoir le développement et améliorer les performances des filières agroalimentaires dans lesquelles sont concentrés les pauvres ;
5. Améliorer l'accès des pauvres à l'éducation et à la formation ;
6. Promouvoir l'accès des pauvres à la santé de base, à la nutrition, à l'eau potable et l'assainissement ;
7. Améliorer les conditions d'habitat des pauvres ;
8. Assurer une coordination efficace de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Il apparaît dès lors, la nécessité de placer la SNLP dans un cadre global de développement à moyen terme s'appuyant sur une perspective de long terme.

**Le besoin d'un cadre stratégique de développement à moyen terme pour l'économie est né du constat partagé qu'il n'existe pas à l'heure actuelle, un document consensuel unique de référence qui fixe les orientations du développement en vue d'assurer une plus grande lisibilité aux politiques et stratégies de développement.**

Ce besoin de cadre de référence à moyen terme a été exprimé à deux occasions qui constituent des tournants dans le processus de maîtrise de notre développement :

- l'atelier sur le renouveau de la planification tenu en janvier 1996 à Ségou : Cet atelier a conclu sur la nécessité de revoir notre système de planification pour mieux l'adapter aux différentes mutations aussi bien économiques que sociales et culturelles ;
- l'atelier sur les réformes institutionnelles pour une meilleure coordination de l'aide au Mali, tenu en novembre 1999 à Bamako : Cet atelier a permis de mettre en exergue le besoin de cadre de référence à moyen terme des politiques et stratégies existantes dans le cadre de l'exercice de réforme de l'aide dont notre pays a été choisi par la communauté internationale comme pays pilote.

Par ailleurs, en septembre 1999 par le Conseil d'administration conjoint du FMI et de la Banque mondiale a décidé d'engager explicitement ces deux institutions dans la lutte contre

la contre la pauvreté. Ce changement d'orientation s'est traduit par le remplacement de la FASR par la FRPC et du DCPE par le CSLP, l'élaboration de ce dernier document selon un processus participatif large étant une des conditionnalités d'accès aux ressources PPTTE résultant de l'allègement de la dette.

**Toutes les préoccupations ci-dessus ont amené le Gouvernement à décider de faire du Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), le cadre unique de référence de ses politiques et stratégies, donc le principal document de négociation avec les partenaires techniques et financiers.**

## **II. Processus préparatoire**

Compte tenu de son statut de cadre unique de référence, le CSLP devrait concilier trois exigences importantes :

- Permettre une large et effective participation de tous les acteurs à son processus d'élaboration ;
- Présenter une qualité technique et une pertinence d'analyse en tant que cadre unique de référence à moyen terme prenant en charge les préoccupations essentielles liées à la réduction de la pauvreté et plus généralement le développement à long terme du Mali ;
- Servir de document de négociation avec les partenaires techniques et financiers particulièrement les institutions de Breton Wood. Dans ce dernier cas il remplacera le document cadre de politique économique et financière (DCPEF) qui régit jusqu'à présent les relations entre le Mali et les institutions de Breton Wood.

Ces exigences commandent la mise en place d'un dispositif et d'une méthodologie rigoureuse de travail conciliant pertinence technique et participation effective des acteurs à l'exercice.

Le but du CSLP, au-delà de l'élaboration d'un document, est de servir d'espace permanent de dialogue et de concertation entre tous les acteurs du développement : administration, société civile, communautés à la base, partenaires au développement, sur les grandes options et politiques de développement du pays.

La finalité de ce nouveau cadre stratégique est de créer d'une part, un environnement macro-économique et institutionnel structurant, favorable à la croissance et à l'accroissement de la compétitivité de l'économie et, d'autre part, les conditions de participation effective des populations à la réalisation et au bénéfice des fruits de cette croissance, tout en mettant l'accent sur l'amélioration de leur revenu et de leur accès aux services sociaux essentiels de base.

Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté repose sur cinq principes :

- **Prise en charge par le pays** : L'élaboration du CSLP final est de l'entière responsabilité du Gouvernement. Elle se fera avec l'implication et la participation active de la société civile et des partenaires au développement.

- **Axé sur les résultats** : afin de formuler une stratégie efficace, il importe de comprendre la nature et les facteurs déterminants de la pauvreté, ainsi que les actions des pouvoirs publics susceptibles de faire reculer la pauvreté. Il convient de fixer des objectifs à moyen et long termes de réduction, y compris les résultats clés et les indicateurs intermédiaires afin de s'assurer que les politiques sont bien conçues, mises en œuvre efficacement et suivies attentivement.
- **Global** : il ne sera pas possible de faire reculer la pauvreté de manière durable sans une croissance économique rapide ; la stabilité macroéconomique, les réformes structurelles et la stabilité sociale sont indispensables pour engager le pays dans la voie d'une croissance durable plus forte. La pauvreté a de multiples dimensions. Le CSLP doit intégrer des interventions d'ordre institutionnel, structurel et sectoriel à un cadre macroéconomique cohérent.
- **Partenariat** : l'élaboration du CSLP doit impliquer tous les acteurs (gouvernement, société civile, populations à la base, partenaires au développement) à toutes les étapes du processus (préparation, suivi et évaluation). Ceci requiert une synergie et une coordination des actions dans le cadre d'une véritable stratégie participative.
- **Perspective à long terme** : étant donné que pour faire reculer la pauvreté, il faudra réaliser des changements institutionnels et renforcer les capacités, une perspective à moyen et long termes s'impose. Le Mali dispose déjà d'une étude prospective à l'horizon 2025. L'élaboration du CSLP s'appuiera fortement sur ce document qui est disponible depuis juin 2000.

Le processus d'élaboration du CSLP au Mali a été conçu en deux phases :

- Phase d'élaboration d'un CSLP intérimaire ;
- Phase d'élaboration d'un CSLP final.

**Le CSLP intérimaire a été élaboré et adopté par le Gouvernement le 12 juillet 2000. Ce document a ensuite été adopté les 6 et 7 septembre 2000 par les Conseils d'Administration de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International. Le CSLP intérimaire donne des orientations pour la préparation du CSLP final, en particulier le calendrier indicatif du CSLP final. Sur la base de ce document, le Mali a été élu à l'initiative PPTE (point d'achèvement du PPTE 1 et point de décision du PPTE 2).**

En définitive, le CSLP final repose sur :

- L'engagement résolu du Gouvernement de placer la lutte contre la pauvreté au centre de l'ensemble de ses politiques et stratégies de développement. De ce point de vue, le Mali s'investira davantage dans les secteurs sociaux, notamment l'éducation, la santé, l'habitat, l'emploi et la formation professionnelle ;
- La nécessité, tout en sécurisant le cadre macro-économique et financier, de poursuivre et de consolider les mesures d'ajustement, en vue d'amorcer une phase de croissance et de développement véritable par la réalisation de forts taux de croissance à la mesure des légitimes ambitions de bien-être économique et de progrès social des populations maliennes. Le développement des secteurs à fort potentiel productif constitue à cet égard une exigence surtout en cette période de formation d'espaces économiques régionaux et d'ouverture des marchés ;

- la nécessité d'assurer à l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, un cadre adéquat pour l'exercice correct de leurs activités, à travers notamment :
  - la mise en place d'une administration moderne, performante et compétente ;
  - le développement des infrastructures de base (transports, communications, énergie) ;
  - l'instauration d'un cadre réglementaire, législatif et institutionnel incitatif ;
  - la consolidation de la paix et de la sécurité ;
  - le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit ;
  - la mise en œuvre de la politique de décentralisation ;
  - le renforcement de l'intégration régionale.

### **III. Processus participatif**

Le document, objet de la présente communication écrite, a été préparé selon un large processus participatif impliquant l'ensemble des acteurs (gouvernement, société civile, collectivités décentralisées, partenaires au développement) à travers les mécanismes institutionnels mis en place :

- Le Comité d'Orientation, présidé par le Premier ministre et comprenant les ministres en charge de : Développement Rural, Equipement, Affaires Etrangères, Développement Social, Santé, Education, Industrie, Administration Territoriale, Economie et Finances. Le Comité comprend également les présidents des organismes suivants : CCIM, FNEM, APCAM, FNAM, Plateforme de la Société civile, AMM, UNTM.
- La Commission Mixte Mali -Partenaires au Développement présidée par le Ministre de l'Economie et des Finances et comprenant l'ensemble des organismes de coopération multilatérale et bilatérale.
- Le Comité technique, organisé en 11 groupes thématiques, chaque groupe étant placé sous la responsabilité d'un département concerné :
  1. Cadrage macroéconomique, croissance et compétitivité : MEF
  2. Gouvernance, Institutions et Espace : MATCL
  3. Activités génératrices de revenu, solidarité et sécurité sociale : MICT
  4. Infrastructures de base pour le développement : MEATEU
  5. Développement rural, ressources naturelles : MDR
  6. Education, alphabétisation : ME
  7. Santé et population : MS
  8. Environnement et cadre de vie : MMEE
  9. Emploi et formation : MEFP
  10. Culture, religions et paix : MCulture
  11. Analyse /suivi de la pauvreté et genre : MDSSPA.
- Le Comité de Pilotage, présidé par le Secrétaire général du MEF, est composé des présidents des 11 groupes élargis aux départements chargés respectivement de la

promotion de la Femme et des Domaines de l'Etat, aux représentants de la société civile et des partenaires au développement.

L'ensemble des départements et leurs services techniques ont été répartis entre les 11 groupes.

- Le Secrétariat technique, assuré par la Direction Nationale de la Planification
- La Cellule technique de coordination du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté

Par ailleurs, des consultations régionales ont eu lieu sur l'ensemble du pays, de décembre 2001 à mars 2002. Les conclusions de ces consultations ont permis d'enrichir significativement le document.

#### **IV. Présentation du contenu du document**

Le document est organisé en quatre grandes parties, traduisant les différentes étapes suivies dans la préparation :

**Première partie :** traite de l'analyse de la pauvreté tout en rappelant l'évolution de la situation économique depuis la dévaluation de la situation. Cette analyse, qui a été faite sur la base de l'enquête malienne d'évaluation de la pauvreté (EMEP) réalisée de janvier 2001 à janvier 2002, fait ressortir la situation de la pauvreté au niveau national, par région, milieu (urbain, rural) et sexe. Ainsi, il apparaît de cette analyse que :

- la pauvreté est un phénomène quasi généralisé au Mali puisqu'elle touche près des deux tiers de la population (63,8 %) ; l'extrême pauvreté frappe plus d'un malien sur cinq (21 %) ;
- les régions les plus pauvres sont celles du Nord et Mopti ; le district de Bamako présente nettement la situation la plus favorable ;
- la pauvreté frappe beaucoup plus le milieu rural (environ 76 %) que le milieu urbain (30,1 %) ;
- les femmes sont les plus touchées par le phénomène particulièrement dans les domaines de l'éducation et de la santé.

L'analyse fait également ressortir, par région, les principales contraintes à la lutte contre la pauvreté : faiblesse des capacités institutionnelles, aléas climatiques, enclavement, faible niveau de scolarisation, mauvaise santé, faiblesse des infrastructures. En revanche, il apparaît que le pays dispose d'énormes atouts et potentialités, insuffisamment exploités : potentialités hydro-agricoles, cheptel, filières (coton, karité, Calebasse, etc), ressources minières, artisanat, tourisme, etc.

L'analyse débouche sur le lien entre la pauvreté et les différents secteurs comme l'éducation, la santé et l'eau potable. Ces liens ressortent des travaux des groupes thématiques qui ont été faits sur la base des programmes sectoriels existants (PRODEC, PRODESS, SDDR, etc) et de l'analyse de la situation dans ces secteurs.

Cette première partie du document se termine par la mise en exergue des domaines prioritaires que la stratégie devra renforcer pour réduire significativement et durablement la pauvreté. Il s'agit des volets : gouvernance et institutions, secteurs sociaux, infrastructures,

et secteur productif (primaire, secondaire et tertiaire). Dans ce dernier volet, un accent particulier est mis sur la protection de l'environnement et la bonne gestion des ressources naturelles.

**Deuxième partie :** concerne la vision du Mali et les objectifs du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. La vision du Mali telle qu'elle ressort de l'Etude Nationale Prospective Mali 2025, se résume en cinq axes principaux :

- une nation unie sur un socle culturel diversifié et réhabilité ;
- une organisation politique et institutionnelle garante du développement et de la paix sociale ;
- une économie forte, diversifiée et ouverte ;
- des infrastructures et un cadre environnemental amélioré ;
- un progrès social certain.

Cette vision est volontariste. Elle invite à une attitude pro-active qui consiste à ne pas subir les événements, mais plutôt à agir pour provoquer les changements souhaités. Cette vision constitue la base du CSLP.

Le CSLP intègre également les objectifs de la Stratégie Nationale de la Lutte contre la Pauvreté (SNLP) élaborée en 1998 et couvrant la période 1998 -2002.

### **Objectifs du CSLP**

Le CSLP couvre la période 2002 -2006 assortie d'un plan d'actions prioritaires sur la période 2002-2004.

L'objectif général fixé par le CSLP est réduire la pauvreté pour parvenir à une incidence de la pauvreté de 47,5 % en 2006 soit une diminution d'un tiers de l'incidence de la pauvreté actuelle (63,8%) par la mise en œuvre d'un plan d'actions prioritaires triennal glissant. La première phase de ce plan couvre la période 2002 -2004.

Les objectifs spécifiques du CSLP sont tirés des programmes sectoriels et correspondent à chacun des axes d'intervention prioritaires et à l'axe préalable de gestion macro-économique ci-dessous.

Les objectifs macro-économiques du CSLP sont les suivants : un taux de croissance de 6,7% par an sur la période 2002 -2006 avec un taux d'investissement de 24,8%, un taux d'inflation inférieur à 3%, un déficit courant de la balance des paiements inférieur à 9% du PIB à l'horizon 2006. En matière de finances publiques, l'objectif est de contenir le déficit global des opérations financières de l'Etat à un niveau soutenable tout en assurant la prise en charge des besoins pressants dans les secteurs prioritaires.

Le CSLP intègre également les objectifs de la Stratégie Nationale de la Lutte contre la Pauvreté (SNLP) élaborée en 1998 et couvrant la période 1998-2002. De plus, il a été préparé en tenant compte des objectifs internationaux de développement, de l'appartenance de notre pays aux organismes d'intégration régionale et sous-régionale et de la Nouvelle initiative africaine pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

### **Troisième partie** : traite des axes stratégiques et actions prioritaires du Mali

La stratégie globale ne peut se concevoir sans un cadre macro -économique favorable et stimulateur de croissance qui représente une condition préalable essentielle, mais non suffisante, pour permettre l'atteinte de l'objectif fixé. De plus des stratégies spécifiques ciblées sur la réduction de la pauvreté devront être mises en œuvre afin de garantir la prise de participation de tous, et plus particulièrement des couches défavorisées de la population malienne, au processus de croissance et à la jouissance des fruits de cette croissance. C'est dans cette optique que le cadrage macro -économique représente l'axe stratégique préalable à toute stratégie de réduction de la pauvreté au Mali car il est essentiel à la réussite de la mise en œuvre des trois grands axes stratégiques prioritaires identifiés comme moteurs d'une croissance 'ciblée sur les pauvres'. Ces trois grands axes prioritaires d'intervention qui seront favorisés dans le contexte du CSLP portent sur les domaines du **développement institutionnel et l'amélioration de la gouvernance et de la participation (Axe 1), du développement des ressources humaines et de l'accès aux services sociaux de base (Axe 2) et du développement des infrastructures de base et des secteurs productifs (Axe 3).**

Les stratégies retenues par axe prioritaires sont les suivants :

#### **1<sup>er</sup> Axe : Assurer le développement institutionnel, l'amélioration de la gouvernance et de la participation**

En vue de réaliser une gouvernance démocratique et améliorer le cadre institutionnel du développement économique futur du Mali, il a été retenu un certain nombre d'axes stratégiques et d'objectifs à atteindre à travers des actions prioritaires à mettre en œuvre. Les objectifs visent à :

- **améliorer la performance du secteur public** : amélioration des performances de l'administration publique, le renforcement des capacités nationales de planification et de gestion du développement, l'amélioration de la gestion des dépenses publiques, coordination et efficacité de l'aide extérieure ;
- **consolider les processus de démocratisation et de décentralisation en cours** : l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'éducation civique et de communication, le développement des capacités de la presse et de la société civile à travers la formation et la mise à disposition de moyens adéquats, la poursuite de la mise en œuvre un Plan d'action pour la consolidation de la décentralisation ;
- **lutter efficacement contre la corruption** par la mise en œuvre d'actions prioritaires portant sur : i) le Renforcement des instances de contrôle à priori et à posteriori ; ii) l'information et sensibilisation sur le phénomène de la corruption par des sessions d'IEC ; iii) la suscitation et la promotion de la presse d'investigation ; iv) la sanction des coupables de corruption ; v) l'appui à la production régulière et la publication des états des dépenses publiques détaillés ; vi) la certification annuelle des comptes des dépenses publiques, vii) la définition et la mise en œuvre des mécanismes de motivation des agents publics et privés.

- **améliorer la performance et la crédibilité du service public de la justice** ; l'Etat s'est fixé comme objectifs prioritaires : i) d'améliorer l'accessibilité et la qualité de la justice et la rapprocher du justiciable ; ii) de renforcer et garantir l'indépendance de la justice ; iii) d'adapter la législation et la réglementation à l'environnement socio-culturel et économique actuel ; et enfin iv) de doter les services judiciaires de moyens adéquats en personnel et équipements modernes.

L'opérationnalisation des ces objectifs stratégiques se fera à travers le Plan d'action PRODEJ.

#### **- garantir les droits, la paix et la sécurité dans un contexte culturel malien**

En vue de valoriser les potentialités que constitue la Culture - Religion - Paix et Sécurité, l'Etat malien s'est fixé comme objectif de promouvoir les valeurs culturelles et religieuses et d'instaurer un climat de paix et de sécurité. A cet effet, des actions prioritaires retenues dans le CSLP visent à : i) assurer une meilleure valorisation et gestion du patrimoine culturel et artistique et encourager la créativité ; ii) promouvoir la culture de la paix par un renforcement du dialogue inter et intra-communautaire et de la cohésion sociale du pays ; iii) préserver la laïcité de l'Etat et consolider la tolérance inter et intraconfessionnelles ; iv) assurer la libre circulation des personnes et des biens sur toute l'étendue du territoire national.

### **2<sup>ème</sup> Axe : Développement humain durable et renforcement de l'accès aux services sociaux de base**

Le progrès envers l'atteinte de l'objectif de croissance accélérée et de lutte contre la pauvreté, requiert la mise en œuvre de stratégies et d'actions prioritaires non seulement dans les domaines essentiels et prioritaires de la santé (y compris population et nutrition) et de l'éducation mais aussi dans le domaine complémentaire du cadre de vie (incluant les conditions relatives à l'habitat, l'eau et l'assainissement) et dans les domaines transversaux de l'emploi, de la protection sociale et du genre.

Les actions retenues dans cet axe, sont tirées des différents programmes sectoriels existants ou en cours de finalisation. Un accent particulier est mis sur la composante VIH/Sida et sur la situation des enfants

### **3<sup>ème</sup> Axe : Développement des infrastructures de base et secteurs productifs**

Le Mali est un vaste pays continental fortement enclavé et très sous-équipé. Dans l'ensemble, les infrastructures et équipements de base pour le développement sont caractérisés par leur insuffisance, leur vétusté, et leur mauvais état, ce qui constitue un frein pour le développement économique et social du Mali.

Pour améliorer cette situation, des actions concrètes ont été retenues par le CSLP dans les secteurs suivants : infrastructures de transport et de communication, aménagement de zones industrielles et développement du secteur énergétique.

Concernant l'appui aux secteurs productifs (primaire, secondaire, tertiaire) :

- **secteur primaire :**

Les stratégies retenues concernent : i) la valorisation (aménagement) ii) la poursuite de la mise en œuvre du Schéma Directeur des Ressources en Eau ; iii) mise en œuvre du Programme National d'Infrastructure et d'Équipement Rural (PN IR) ; iv) réalisation des études d'impact environnemental.

Au niveau du développement des productions agricoles, animales, forestières et halieutiques, le CSLP entend privilégier le développement des trois types de filières : céréales (particulièrement le riz), coton, bétail-viande. Le développement d'autres filières est également envisagé dans l'optique d'une diversification de la production et des exportations : filières avicoles, horticole et pêche.

- **secteur secondaire :**

La stratégie retenue vise le développement industriel (particulièrement pour le coton et les mines) et le développement de l'artisanat. Pour ce qui est de la promotion industrielle notamment dans la filière coton, le Gouvernement entend, conformément à la législation en vigueur (Code des Investissements), appuyer les unités industrielles existantes (COMATEX et ITEMA) et faire la promotion de nouvelles unités filatures. L'augmentation du taux de transformation locale aidera à mieux protéger la filière coton du Mali contre les fluctuations du cours mondial du coton. Le coton fibre sera cédé aux industries locales au prix export moins les frais non exposés.

Face au faible développement des activités de production industrielle, le Gouvernement entend privilégier une stratégie axée sur : l'incitation à l'investissement et au développement de l'entreprise privée, en mettant l'accent sur l'élaboration et l'adoption d'une stratégie nationale de promotion des investissements directs étrangers (IDE) ;

Dans le domaine de l'artisanat, afin d'exploiter le potentiel du secteur artisanal, le gouvernement entend mettre en œuvre le « programme de développement du secteur de l'Artisanat du Mali » notamment : i) faciliter l'encadrement des artisans et le suivi des activités ii) donner une plus grande formation aux acteurs du secteur pour rendre l'artisanat malien compétitif sur le plan international iii) promouvoir les exportations de produits artisanaux pour procurer davantage de revenus aux artisans.

Dans le domaine minier, les actions prioritaires retenues sur la période 2002-2004 permettront : i) d'encadrer et organiser l'artisanat minier en l'intégrant dans le tissu productif formel ; ii) de renforcer la capacité des différents acteurs, notamment des groupements féminins opérant dans ce secteur et stimuler l'émergence d'activités productives durables ; de consolider les acquis.

- **Secteur tertiaire**

Dans le cadre du CSLP, les stratégies retenues s'appuient sur le développement du commerce et du secteur monétaire et financier.

Dans le domaine du commerce, les stratégies visent à accroître la contribution des exportations à la croissance en mettant l'accent sur la consolidation des acquis au niveau

des produits traditionnels (l'or, le coton et le bétail représentant 90% de la valeur des exportations) par un accroissement et une valorisation de l'offre. Parallèlement, le Gouvernement poursuivra les actions visant à diversifier les sources de devises, notamment par un accroissement de la part du secteur des biens manufacturés et le développement des exportations de services pour lesquels le Mali dispose d'avantages comparatifs certains mais mal exploités.

Concernant le secteur monétaire et financier, la politique monétaire visera comme par le passé à accroître l'efficacité du système bancaire par l'amélioration de l'intermédiation financière.

Un accent particulier est sur la mise en place de la Banque Malienne de Solidarité pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie pour la microfinance (adopté en 1998) en faveur des pauvres.

#### **Quatrième partie** : traite des coûts et Mécanisme de suivi et d'évaluation du CSLP

##### **- Coûts et financement du CSLP**

DETAIL DES COUTS	2002	2003	2004	2005	TOTAL	%
Coût total du programme	610,5	679,0	730,8	790,9	2811,2	100
Financements intérieurs	355,2	390,9	434,8	483,1	1664	59,2
Financements extérieurs programmés	178,4	200,5	204,9	209,3	793,1	28,2
Ressources PPTE	31,8	23,0	24,3	24,5	103,6	3,7
Besoins de financement 2002/2005	45,1	64,6	66,8	74	250,5	8,9

L'évaluation des coûts a été faite sur la base des plans d'action élaborés par les groupes sectoriels. Un arbitrage a été fait au cours de séances spéciales organisées conjointement par la Direction Nationale du Budget et la Direction Nationale de la Planification.

Cet exercice a amené les différents groupes thématiques à une priorisation des actions retenues sur la base de critères internes aux différents secteurs. L'orientation donnée à tous les groupes thématiques était de tenir compte, dans le choix des actions, de celles ayant le plus d'impact sur la croissance et la réduction de la pauvreté, c'est-à-dire celles touchant le plus grand nombre de pauvres.

Une cohérence a ensuite été établie entre le cadrage macro-économique, le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et le Plan d'actions prioritaires du CSLP. Cette cohérence est assurée à travers le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE).

La stratégie de mise en œuvre du CSLP repose sur un accroissement important des financements intérieurs à travers une plus grande mobilisation des ressources intérieures. Sur la période 2002/2004, le financement intérieur s'élèvera à 1180,9 milliards de F CFA

tandis que les financements extérieurs attendus des partenaires au développement sont estimés à 760,3 milliards de FCFA dont 583,8 milliards de financements programmés et 176,5 milliards de financement additionnel correspondant à la prise en charge de l'écart de financement du TOFE sur la période 2002/2004.

Sur la période 2002 –2004, le total des ressources attendues dans le cadre de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) d'allègement de la dette extérieure, est estimé à près de 75 milliards de F CFA. La répartition de ces ressources entre les secteurs prioritaires pour l'année 2002 est la suivante : éducation, **45,0 %** ; santé, **15,0 %** ; activités génératrices de revenu, **14,3 %** ; développement rural et les ressources naturelles, **12,8 %** ; eau potable et assainissement, **6,1 %** ; formation professionnelle et créations d'emplois, **3,1 %**, infrastructures de base, **2,5 %** ; amélioration des données statistiques et suivi / évaluation : **1,2 %**.

#### - Répartition des ressources entre les axes prioritaires

Le Tableau 1 ci-après fait ressortir, sur la base de la répartition des ressources, des indications sur l'ordre de priorité à l'intérieur des trois axes prioritaires.

**Tableau 1 : Répartition prioritaire des ressources à l'intérieur des trois axes.**

<b>AXE PRIORITAIRE</b>	<b>Composante</b>	<b>Part en %</b>	<b>Montant sur la période 2002-2004 en milliards de FCFA</b>
<b>DEVELOPPER LES RESSOURCES HUMAINES ET AMELIORER L'ACCES AUX SERVICES SOCIAUX DE BASE</b>	Composante éducation / alphabétisation	12,3%	248,5
	Composante santé et population	16,4%	331,3
	Composante emploi et formation professionnelle	0,3%	6,1
	Environnement et cadre de vie	9,9%	200,0
	Activités génératrices de revenus, solidarité et sécurité sociale	11,8%	238,4
	<b>Sous total</b>	<b>50,8 %</b>	<b>1024,3</b>
<b>DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES DE BASE ET SECTEURS PRODUCTIFS</b>	Développement rural et ressources naturelles	15,8%	319,2
	Infrastructures de base pour le développement	31,2%	630,3
	<b>Sous total</b>	<b>47,0 %</b>	<b>949,5</b>
<b>ASSURER LE DEVELOPPEMENT</b>	Gouvernance et institutions	1,8%	36,4

<b>DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, LA GOUVERNANCE ET LA PARTICIPATION</b>	Culture / religion / paix et sécurité	0,3%	6,1
	Mise en œuvre du CSLP, analyse et suivi / évaluation de la pauvreté	0,2%	4,0
	<b>Sous-total</b>	<b>2,3%</b>	<b>46,5</b>
<b>TOTAL</b>	-	<b>100,0 %</b>	<b>2020,3</b>

## **Mécanismes de suivi et d'évaluation**

27. Le processus de suivi et d'évaluation du CSLP est à ce stade perçu comme un processus évolutif : certains mécanismes de suivi et d'évaluation et le dispositif institutionnel responsable ont d'ores et déjà été identifiés mais sont appelés à être adaptés/modifiés au fur et à mesure que certains acteurs renforceront leurs capacités à contribuer au processus et que certains outils seront rendus plus performants. Ainsi, il est proposé d'élaborer et de mettre en œuvre un processus de suivi-évaluation basé tout d'abord sur l'existant : ceci suppose une coordination et la mise en cohérence des mécanismes de suivi existants au niveau des différentes structures et l'exploitation judicieuse des différents outils déjà utilisés par elles.

28. Ensuite, et si nécessaire, de nouveaux mécanismes et/ou outils ou le renforcement de l'existant seront entrepris afin de mettre en place un système de suivi-évaluation global pérenne. La Cellule de Coordination du CSLP se charge dans ce cadre de coordonner les efforts de diagnostic de l'existant et des besoins et de formuler et de mettre en place un système de suivi-évaluation ; elle assurera un suivi des initiatives déjà lancées et prévues visant le renforcement de certaines structures et/ou de certains outils de suivi-évaluation afin d'optimiser la cohérence d'ensemble de ces initiatives et de maximiser leur contribution au processus de suivi et d'évaluation du CSLP.

29. Le dispositif institutionnel actuellement en place ainsi que l'outil préconisé pour le suivi-évaluation du CSLP sont décrits ci-dessous; ensuite est donné un bref aperçu des différents travaux en cours et/ou prévus pour faire évoluer le processus vers un système performant qui agence les différentes structures et outils d'une façon cohérente et complémentaire et qui permette, à terme, de rendre compte à la fois de la performance de la mise en œuvre du CSLP et de son impact sur la réduction de la pauvreté.

## **Dispositif institutionnel et rôle des acteurs**

30. La Coordination de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du CSLP sera assurée à travers les mécanismes institutionnels mis en place. Le dispositif institutionnel adopté pour la préparation du CSLP sera maintenu et renforcé dans le cadre du suivi du CSLP. Ce dispositif est maintenant suffisamment testé pour pouvoir être étendu de la phase de préparation du CSLP à la phase du suivi de sa mise en œuvre. Les groupes thématiques (ensemble de partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux) de la Commission Technique dont l'apport à l'élaboration du CSLP a été décisive, continueront à se réunir périodiquement pour faire le point de l'état d'exécution des plans d'action dans leurs domaines respectifs aussi bien au niveau national qu'au niveau régional. Le suivi au niveau régional et local sera assuré par la représentation régionale du Comité Technique (les comités régionaux CSLP). Il est prévu que des rapports semestriels seront préparés par chaque groupe thématique et adressés au président du Comité de Pilotage. La synthèse de ces rapports sera faite par la Direction Nationale de la Planification et sera soumise à l'examen du Comité de Pilotage, de la Commission Mixte Mali -Partenaires au développement et du Comité d'Orientation. Un rapport annuel sera soumis à l'approbation du Gouvernement.

**31. Sur le plan technique, le rôle des différents intervenants est défini comme suit :**

- Hormis son rôle de formulation et de mise en place d'un système plus élaboré de suivi-évaluation dans le moyen terme, la **Cellule CSLP** assurera le suivi de l'utilisation des ressources, particulièrement des ressources PPTTE et veillera au fonctionnement normal des mécanismes institutionnels du CSLP et à la poursuite du processus participatif par l'implication de tous les acteurs dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du CSLP. Elle assurera un plaidoyer permanent et des actions IEC en faveur des nouvelles orientations stratégiques du pays, veillera à ce que les principales structures de l'administration, de la société civile et du secteur privé soient renforcées pour mener à bien le processus d'exécution, de suivi et d'évaluation du CSLP.
- **La Direction Nationale de la Planification** sera responsable du suivi d'exécution du plan d'actions à travers l'exécution des projets et programmes retenus. Plus spécifiquement, elle devra : i) suivre l'évolution du cadrage macro-économique ; ii) veiller à la cohérence entre les stratégies et interventions des bailleurs et celles du CSLP ; iii) produire et publier un rapport de suivi annuel avec bilan et recommandations pour faire évoluer le CSLP en cas de besoin, ainsi qu'un rapport d'évaluation bi-annuel dans un cadre de planification et de programmation glissante ; iv) contribuer au développement d'une capacité d'évaluation comme outil d'aide à la décision et instrument d'amélioration de l'efficacité du secteur public.
- **La Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique** sera chargée de la production de données relatives au suivi des indicateurs de performance, à travers l'exécution d'enquêtes légères ou de collecte de données passives. Elle veillera à ce que le système d'information permette un guidage fin et régulier.
- **La Direction Nationale du Budget** sera responsable du suivi d'exécution du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et du budget programme.
- **La Direction Générale de la Dette Publique** suivra l'évolution des ressources PPTTE et veillera à la maîtrise de la dette, intérieure et extérieure.
- **L'Inspection des Finances** sera responsable entre autres, du suivi du volet 'lutte contre la corruption'.
- **Les Cellules de Planification et de Statistique (CPS)** seront chargées du suivi d'exécution des projets et programmes au niveau sectoriel
- **L'Observatoire du Développement Humain Durable (ODHD)** sera responsable du volet évaluation du CSLP et de l'analyse des indicateurs d'impact de la lutte contre la pauvreté ainsi que de la production et de la diffusion de rapports sur le DHD. Il travaillera sur la base des données produites par le système statistique national et d'autres structures. Il est responsable du suivi des indicateurs de performance.
- **La Direction de la Coopération Internationale (DCI)** sera chargée d'appuyer les différentes structures dans la recherche et la mobilisation de financements auprès des partenaires au développement.

- **Le Programme Cadre de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement (PRECAGED)** sera responsable du volet renforcement des capacités dans le cadre du CSLP.
- **Le Centre d'Analyse et de Formulation des Politiques de Développement (CAFPD)** sera responsable du renforcement des capacités d'analyse et de formulation des politiques de développement et de réduction de la pauvreté ;
- **La société civile et le secteur privé** interviendront à toutes les étapes du processus de suivi/évaluation, particulièrement au niveau du suivi des activités programmées.

**Au niveau des collectivités décentralisées, le suivi -évaluation sera fait à travers les comités régionaux et locaux chargés du processus CSLP.**

**Dans tous les cas, le rôle de chaque acteur sera précisé avec la conception d'une véritable stratégie de suivi -évaluation selon un large processus participatif.**

### **Indicateurs de suivi**

32. Au Mali, le CSLP est devenu le cadre unique de référence pour les politiques et la stratégie de développement : même si le document du CSLP met en lumière les priorités politiques et stratégiques ciblées sur la réduction de la pauvreté, tous les secteurs et tous les domaines vont contribuer d'une manière directe ou indirecte à la réalisation de l'objectif global d'une croissance forte, durable et réductrice de pauvreté. Le système de suivi -évaluation du CSLP se doit donc d'être aussi exhaustif que possible en permettant de suivre et d'évaluer le succès de la mise en œuvre de l'ensemble des composantes du CSLP ainsi que de chacune des composantes dans la mesure où leurs effets sont identifiables séparément. Cette double approche est nécessaire car le CSLP traduit une volonté d'agir sur des facteurs spécifiques qui accélèrent la croissance et réduisent la pauvreté. Le suivi et l'évaluation du CSLP doivent alors non seulement servir à vérifier les niveaux de croissance et de pauvreté mais aussi aider à identifier les facteurs ayant permis d'atteindre ces niveaux ainsi que leur efficacité dans ce processus. Cette approche permettra de guider le processus décisionnel du CSLP en renforçant ou réorientant certaines stratégies ou activités selon leur efficacité à contribuer à l'atteinte de l'objectif. Il est donc important que le système de suivi du CSLP ne repose pas uniquement sur le suivi de l'impact des politiques mises en œuvre (niveaux de croissance et de pauvreté) mais aussi sur le suivi des intrants, des activités et des résultats obtenus.

33. Le suivi et l'évaluation du CSLP se feront sur la base d'indicateurs de performance distinguant clairement trois niveaux : a) activités, b) résultats et c) impact. Il s'agira de construire une batterie d'indicateurs adaptés et pertinents permettant de : i) suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes d'actions et les processus de gestion des ressources ; ii) mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés ; et, (iii) mesurer l'impact des politiques sur l'objectif global de croissance et de réduction de la pauvreté.

34. Les indicateurs d'activités (input) sont intimement liés aux plans d'action. Ils comprennent des éléments qui s'apparentent à des intrants (nombre d'infrastructures créées ou réhabilitées, nombre de personnel/population, nombre de kms de routes et pistes construites et entretenues,...) et au processus (indicateurs de qualité tels que le nombre d'heures hebdomadaires effectives d'enseignement, disponibilité de médicaments essentiels,...). Ils comprennent aussi les indicateurs financiers dont le suivi est d'importance capitale puisqu'il permet de comparer l'efficacité des allocations financières à tel ou tel secteur ou activité ainsi que de vérifier l'usage effectif des fonds alloués (suivi de l'exécution budgétaire et de la destination finale des allocations).

35. Les indicateurs de résultats (output) permettent de suivre avec précision les effets du CSLP à court et à moyen termes et portent sur les éléments qui influent le plus sur les indicateurs d'impact. Les indicateurs de résultat visent donc avant tout à capturer les objectifs spécifiques des programmes mis en œuvre pour réduire la pauvreté ; il s'agit là principalement de suivre la couverture et l'accès aux services sociaux de base ainsi que l'accès aux opportunités de participation à la vie économique productive. Les indicateurs de résultat n'évoluent pas nécessairement dans le court terme (exemple : taux de mortalité infantile ou maternelle, taux de chômage). Dans ce cas, des indicateurs qui s'apparentent à des *indicateurs de produits* (intermédiaires entre indicateurs d'activités et de résultat) pourraient compléter l'information si les liens de causalité sont clairement établis (exemple : le taux de fréquentation des centres de santé par les mères -enfants, taux d'accouchements assistés, taux de vaccination, taux de réussite scolaire etc.).

36. Les indicateurs d'impact résument les changements dans les différentes dimensions de la pauvreté (incidence et profondeur de la pauvreté sous ses différentes formes). Ils présentent un panorama de réussite ou d'échec par rapport à ce qui est considéré comme des éléments majeurs du bien-être des populations et qui se situent plutôt dans le moyen et le long terme.

37. Le suivi régulier du CSLP portera sur un certain nombre d'indicateurs de résultats et d'activités, que l'on pourra suivre à partir d'opérations statistiques courantes et qui donneront lieu à la production de tableaux de bord par grand volet du CSLP ainsi qu'à la rédaction d'un rapport annuel. Ces indicateurs de résultat et d'activité sont produits par les départements techniques dans le cadre de leurs statistiques de routine et sont déjà partiellement utilisés par les départements pour la gestion de leurs ressources dans le contexte de l'approche budget-programmes.

38. L'évaluation du CSLP portera sur quelques indicateurs d'impact et de résultats qui sont considérés comme les plus essentiels pour apprécier la réussite du CSLP à moyen terme. Les données de ces indicateurs seront issues d'enquêtes spécifiques. Afin que l'évaluation du CSLP soit souple et efficace, des enquêtes légères sur les conditions de vie des ménages (ELIM) seront effectuées par la DNSI (celles-ci constitueront un sous échantillon de l'enquête malienne sur la pauvreté (EMAP)). Les enquêtes légères donneront une base de données pour l'analyse des résultats/impacts du CSLP.

39. La liste indicative des indicateurs retenue est donnée en annexe du document principal. Les indicateurs de résultat et d'activités retenus ont été choisis sur la base de la disponibilité des données qui les sous-tendent ainsi que de la pertinence de ces indicateurs pour renseigner sur l'atteinte de l'objectif final (en d'autres termes, plus la causalité entre l'indicateur mesuré et son impact sur l'objectif final est claire et plus l'indicateur est pertinent). Il faut noter que ces indicateurs sont appelés à être révisés au cours du temps : comme souligné ci-dessous, l'utilisation d'indicateurs de résultat comme outil de gestion (guide des stratégies) n'est pas encore ancrée dans les habitudes : ce n'est que par l'usage des indicateurs que leur pertinence pourra réellement être vérifiée et que leurs valeurs cibles pourront être déterminées.

### **Evolution prévue du processus de suivi -évaluation**

40. Le concept d'un suivi global de l'ensemble des politiques de l'Etat ainsi que l'approche d'un suivi de performance de ces politiques sont nouveaux au Mali (et ailleurs) : l'élaboration du système de suivi-évaluation doit donc être conçu comme un processus flexible qui est appelé à être amélioré au fur et à mesure de sa mise en œuvre. La réflexion entamée au cours du processus d'élaboration du CSLP pour son suivi -évaluation se poursuit dans plusieurs directions afin de détailler le cadre conceptuel du système et aboutir à des propositions concrètes de rôles à remplir et des tâches à effectuer par les différents acteurs parties prenantes au CSLP ainsi que sur les mécanismes et outils de suivi et évaluation à utiliser dans l'immédiat, à améliorer dans le court terme ou à mettre en place dans le moyen terme.

41. Le processus de suivi-évaluation s'appuiera sur les outils de suivi existants développés ; (i) au niveau des départements sectoriels avec l'approche budgets -programmes et dans le cadre du CDMT ; (ii) au Ministère de l'Economie et des Finances (DNP et DNB) ; (iii) à la DNSI ; et (iv) à l'ODHD. Le renforcement de ces outils est déjà en cours ou prévu (voir ci-dessous). De plus le système de suivi -évaluation entend aussi s'ancrer fortement sur la participation de la société civile, qu'elle soit organisée ou non. Les modalités de cette participation n'ont pas encore été arrêtées : bien que les dispositions institutionnelles soient déjà largement en place (voir ci-dessus) il reste à entreprendre un diagnostic exhaustif des outils de suivi existants, y inclus une analyse de leur pertinence vis -à-vis de l'objectif de suivi-évaluation global du CSLP.

42. **Renforcements en cours** : Afin de mieux concilier les besoins en matière de suivi -évaluation du CSLP avec les outils existants, certaines initiatives ont déjà été prises :

- Un atelier de validation et d'adoption des indicateurs à utiliser dans le cadre du CSLP a été organisé fin Avril 2002 pour toutes les structures administratives avec participation de certaines ONG : il a permis de finaliser le choix des indicateurs d'activités, de résultats et d'impact en tenant compte notamment de leur pertinence, l'existence de données de base (année de référence) et la disponibilité des données.
- Une étude entreprise à la demande de l'Assemblée Nationale et commissionnée par le MEF (qui sera menée par le CAFPD et un bureau d'études sélectionné par appel d'offres) vient d'être lancée sur le renforcement des indicateurs utilisés par les

départements techniques dans leurs budgets-programmes<sup>1</sup>. En effet, bien que des indicateurs quantitatifs aient été introduits dans la plupart des budgets-programmes, ceux-ci restent majoritairement des indicateurs liés aux produits (indicateurs d'input et d'output) plutôt qu'aux résultats et à l'impact obtenus : il faut maintenant les transformer en véritables outils de gestion des finances publiques et en indicateurs de l'impact des politiques mises en œuvre, qui permettront aussi de renseigner le suivi du CSLP.

- Parallèlement, la DNB envisage d'entreprendre des cours de formation sur l'approche budgets-programmes afin de mieux ancrer la nouvelle approche de gestion de performance dans les départements techniques : en effet, ceux-ci bien qu'ayant adopté l'approche dans la manière de préparer et présenter leurs budgets, n'ont pas encore suffisamment internalisé l'approche dans leur manière de gérer les ressources mises à leur disposition (lien "moyens employés" – "résultats obtenus"). Dans cette même optique la DNB a initié des ateliers de sensibilisation sur la Revue des Programmes dans les départements ministériels. La DNB poursuivra aussi l'extension des CDMT au niveau sectoriel.
- En complémentarité à ces initiatives, la cellule CSLP a commandité une assistance technique pour l'assister à définir une stratégie cohérente de suivi -évaluation du CSLP à partir des actions en cours et prévues et à définir de nouvelles actions si nécessaire. Les travaux ont démarré et les réflexions sur le cadre de suivi -évaluation sont actuellement en cours : les travaux seront poursuivis au second semestre 2002 pour coïncider avec les renforcements en cours. L'assistance visera à finaliser le diagnostic de l'existant et des besoins au niveau des différentes structures (notamment celles hors de l'administration centrale telles que les structures régionales et la société civile) et à établir un chronogramme d'actions agencant les renforcements en cours, prévus ou identifiés lors du diagnostic (voir ci-dessous).
- Enfin, concernant le suivi des ressources du PPT, un compte spécial a été ouvert à cet effet au niveau du Trésor. Des lignes spéciales ont été créées au niveau du budget d'Etat. Un comité technique composé de la DGDP, DNP, DNB, du conseiller technique chargé des programmes et de la Cellule CSLP est mis en place.

**43. Domaines d'actions prévues :** Dans le cadre du processus d'élaboration et d'affinement du système de suivi-évaluation du CSLP, les actions suivantes sont à entreprendre dans le court et moyen terme :

- En ce qui concerne les indicateurs d'activité et de résultat, les exercices déjà entrepris et actuellement en cours visent à la fois à mieux définir les indicateurs pertinents pour le suivi du CSLP et pour la gestion efficiente des ressources et à internaliser l'approche de gestion par résultats. L'effort dans le moyen terme devra porter sur deux aspects. Premièrement la pertinence des indicateurs d'activités et de résultats devra être vérifiée

---

<sup>1</sup> L'approche performance (ou de résultats) de gestion des finances publiques préconisée depuis quelques années par le Ministère de l'Economie et des Finances met l'accent sur le lien entre les moyens (humains, financiers, techniques) employés et la performance des départements mesurée par les résultats obtenus et l'impact des fournitures de services publics. Depuis 1998, le budget général de l'Etat est présenté sous la forme de budgets-programmes préparés par chaque département technique incluant les objectifs poursuivis, les résultats à atteindre (mesures quantitatives d'indicateurs traduisant l'efficacité des dépenses publiques) et une revue sommaire des résultats atteints l'année précédente.

concrètement par le suivi de leur évolution à court terme afin d'assurer que les indicateurs retenus sont suffisamment représentatifs de l'évolution de l'objectif spécifique et global qu'on cherche à suivre ; en effet le choix des indicateurs retenus repose dans une large mesure sur des hypothèses faites sur les liens de causalité entre activités mises en œuvre, résultats obtenus et impact souhaité. La validité de ces hypothèses peut être vérifiée dans le court -moyen termes, notamment en triangulant les informations obtenues de différentes sources et/ou en comparant l'évolution d'indicateurs relativement proches (indicateurs de substitution). Deuxièmement, il s'agira de vérifier si les valeurs cibles choisies pour les indicateurs sont réalistes par rapport aux moyens mis en œuvre (les objectifs chiffrés devant être ambitieux mais non hors de portée) : cette vérification ne pourra se faire que dans le moyen terme car elle est fonction de la mesure dans laquelle les départements techniques intégreront l'approche de gestion par résultats. L'affinement des indicateurs et de leurs valeurs cibles se fera au fur et à mesure que l'utilisation des indicateurs deviendra un véritable outil de gestion. Dans l'intérim, des revues sectorielles de dépenses publiques annuelles couplées aux exercices de suivi semestriel du CSLP permettront de vérifier la pertinence des indicateurs et d'affiner leurs valeurs cibles si nécessaire.

- En ce qui concerne le suivi financier, une attention particulière sera accordée au suivi des dépenses publiques et de l'utilisation des ressources issues de l'initiative PPT. A cet effet, des efforts seront faits pour renforcer le processus en cours en matière de transparence des finances publiques par une révision du cadre juridique de gestion du budget de l'Etat, une amélioration du processus de préparation budgétaire, une systématisation du contrôle externe, un renforcement du contrôle interne et une plus grande facilitation de l'accès du public à l'information budgétaire. Alors que l'identification des lignes budgétaires/programmes affectées à la réduction de la pauvreté a déjà été mise en place à travers une nomenclature spécifique pauvreté, des actions spécifiques seront aussi menées pour : i) la mise en cohérence de la présentation budget-programme/budget de moyens ; et ii) la mise en place de mécanismes d'analyse de la soutenabilité à moyen terme de la politique des finances publiques. Ce dernier aspect sera bien sûr aussi analysé lors des revues sectorielles de dépenses publiques.
  
- En ce qui concerne les indicateurs globaux d'impact, les renforcements à envisager concernent aussi bien l'aspect institutionnel que l'aspect collecte, traitement et analyse des données. Une des actions prioritaires dans le cadre de l'amélioration de la performance du secteur public est le renforcement au niveau de l'ensemble des structures de planification et de gestion du développement en vue de permettre aux structures concernées d'assurer une bonne formulation et un suivi -évaluation efficaces des politiques de développement, y compris le CSLP. Cette action stratégique vise spécifiquement la dotation de ressources humaines supplémentaires, la mise en œuvre d'un plan de formation, la considération et la mise en œuvre de propositions de restructuration des structures et l'intégration de la dimension spatiale dans la gestion du développement. Un élément essentiel dans ce programme porte sur la mise en œuvre du schéma directeur de développement du système statistique national (SSN) du Mali élaboré par le PRECAGED en Mai 2001. Le diagnostic du système statistique

national identifie des problèmes institutionnels, organisationnels, humains et financiers mais aussi des lacunes dans l'utilisation et la production des statistiques (problèmes de valorisation qui portent sur le manque de visibilité des statistiques disponibles, diffusion insuffisante en qualité et en quantité et mal contrôlée et insuffisance de l'analyse). Le schéma directeur préconise un renforcement du SSN par le biais d'une restructuration institutionnelle profonde de l'ensemble du système. Le suivi de la mise en œuvre des plans d'actions (après validation) sera assuré par le secrétariat permanent du conseil national de la statistique (CNS) qui sera créée. Le plan d'actions porte aussi bien sur le DNSI que sur les cellules de planification et de statistiques situées dans les départements techniques et adressera donc aussi, entre autres, le problème potentiel de la fiabilité et de la qualité des données de routine issues des systèmes de statistiques sectorielles permettant de construire les indicateurs de résultats sectoriels.

- Enfin, un énorme travail reste à être entrepris pour mieux asseoir le système de suivi - évaluation du CSLP auprès de ses bénéficiaires finaux : comme souligné à plusieurs reprises, la stratégie participative devra être approfondie tant au niveau national que régional. Il s'agira notamment de poursuivre le processus basé sur les groupes sectoriels spécialisés où la société civile est déjà activement présente à travers des ONG, de susciter la participation croissante d'autres représentants de la société civile et du secteur privé dans le processus, d'inclure de façon progressive les collectivités et les communautés locales dans la dynamique, de formaliser un processus de consultation systématique des pauvres et des bénéficiaires par rapport aux résultats des actions du CSLP, et de clarifier le rôle de chaque acteur dans la dynamique de suivi et d'évaluation ainsi que les mécanismes de leur participation dans cette dynamique. Concrètement la Cellule CSLP, avec l'aide de l'assistance technique, prévoit des actions à court terme visant à : identifier les mécanismes de collecte d'information existants au niveau des ONG travaillant sur le terrain et des collectivités locales afin d'évaluer si ces mécanismes existants pourraient être systématisés afin de contribuer à une banque de données d'information sur l'état de la pauvreté à des niveaux très désagrégés ; explorer l'intérêt de la société civile, y inclus des populations bénéficiaires à un niveau très désagrégé, pour la dissémination des informations financières (et notamment budgétaires), économiques et sociales et mettre en place un tel flux d'information de l'administration centrale vers la société afin de stimuler sa participation dans les affaires publiques, et donc dans la mise en œuvre et le suivi du CSLP. Il est à noter que dans le cadre de cette stratégie participative, la Cellule CSLP suivra de près les résultats des efforts entrepris au niveau des collectifs des ONG qui prévoient de renforcer leurs capacités d'analyse des politiques et les mécanismes de concertation entre ces collectifs d'ONG et d'instaurer des cadres de concertation communales, régionales et nationales.