

REPUBLIQUE DU MALI

Un Peuple – Un But – Une Foi

**TABLE RONDE DES BAILLEURS DE FONDS SUR LE CADRE
STRATEGIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE (CSLP)
(GENEVE, 30-31 MARS 2004)**

**SYNTHESE DE L'ETAT DE MISE EN ŒUVRE DES
POLITIQUES ET PROGRAMMES DE
DEVELOPPEMENT**

JANVIER 2004

SIGLES ET ABREVIATIONS

ADM : Aéroports du Mali
AFD : Agence Française de Développement
AGETIER : Agence d'Exécution des Travaux d'Infrastructures & d'Equipements Ruraux
AMADER : Agence Malienne pour le Développement de l'Electrification Rurale
ANICT : Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
BAD : Banque Africaine de Développement
BADEA : Banque Arabe pour le Développement Economique de l'Afrique
BID : Banque Islamique de Développement
BOAD : Banque Ouest Africaine de Développement
BTP : Bâtiments Travaux Publics
CDMT : Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CMDT : Compagnie Malienne de Développement des Textiles
CPS : Cellule de Planification et de Statistique
CSCOM : Centre de Santé Communautaire
CSLP : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
EDM : Energie du Mali
EDS : Enquête Démographique et de Santé
EMEP : Enquête Malienne d'Evaluation de la Pauvreté
EPA : Etablissement Public Administratif
F CFA : Franc de la Communauté Financière Africaine
FED : Fonds Européen de Développement
FMI : Fonds Monétaire International
HUICOMA : Huilerie Cotonnière du Mali
IDA : International Development Association
ODHD : Observatoire du Développement Humain Durable
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG : Organisation Non Gouvernementale
PASAOP : Programme d'Appui aux Services Agricoles et aux Organisations Paysannes
PASEP : Programme d'Ajustement du Secteur des Entreprises Publiques
PDDSS : Plan Décennal de Développement Social et Sanitaire
PIB : Produit Intérieur Brut
PISE : Programme d'Investissement du Secteur de l'Education
PNB : Produit National Brut
PNIR : Programme National d'Infrastructures Rurales
PPTTE : Pays Pauvres Très Endettés
PRODEC : Programme Décennal de Développement de l'Education
PRODEJ : Programme de Développement de la Justice
PRODESS : Programme de Développement Sanitaire et Social
PTF : Partenaires Techniques et Financiers
RONC : Rapport sur l'Observation des Normes et des Codes
SOTELMA : Société de Télécommunications du Mali
TBS : Taux Brut de Scolarisation
TOFE : Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TVA : Taxe à la Valeur Ajoutée
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Introduction

La dernière Table Ronde pour le Mali s'est tenue à Genève les 16 et 17 septembre 1998 et avait pour thème central la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP) élaborée par le Gouvernement du Mali.

Cinq ans après cette Table Ronde, et compte tenu d'une part, des évolutions majeures intervenues au plan politique, institutionnel, économique et social, et d'autre part, des perspectives à court et moyen terme qui se dessinent, il paraît nécessaire de présenter un bilan des progrès accomplis par le Gouvernement vers l'assainissement de la gestion macro-économique et dans la lutte contre la pauvreté, en collaboration avec ses partenaires, et d'utiliser ce bilan pour recueillir l'avis des uns et des autres sur les priorités futures des programmes maliens.

L'objectif principal de la Table Ronde est de relancer le dialogue entre le Gouvernement et ses partenaires au plus haut niveau autour de la mise en œuvre du CSLP, de la réforme du système international d'aide, ainsi que sur le financement d'un certain nombre de projets structurants pour l'économie malienne. Ces projets dont les fiches de présentation sont jointes aux dossiers de la Table Ronde concernent notamment les secteurs du désenclavement, de l'hydraulique (Projet d'aménagement de Taoussa) et de l'agro-industrie.

Le présent document est structuré autour des quatre thèmes suivants :

- 1) Bilan de la gestion macro-économique du pays ;
- 2) La conception et les objectifs du CSLP ;
- 3) Les résultats obtenus dans la lutte contre la pauvreté et dans l'exécution du CSLP ;
- 4) Bilan, perspectives et stratégies futures.

*
* *

I. Bilan de la gestion macroéconomique du pays

Le Mali est un pays très pauvre. L'enclavement, les aléas climatiques, le manque de ressources naturelles, des indicateurs sociaux parmi les plus bas du monde, des coûts de transport et d'énergie parmi les plus élevés et le sous-développement du secteur formel sont une contrainte permanente qui freine depuis longtemps le développement économique et social du pays. Toujours prêt à collaborer avec ses pays voisins dans le cadre d'institutions régionales dynamiques, le Mali a beaucoup souffert des effets de crises récentes qui ont gravement perturbé la vie politique et économique de plusieurs de ses voisins.

En dépit de ces contraintes, l'économie malienne a fait de grands progrès depuis la Table Ronde de 1998. A la demande de son Conseil, le FMI a lancé une étude rétrospective des résultats obtenus par un certain nombre de pays ayant bénéficié d'interventions prolongées de l'institution. Le Mali est l'un de ces pays et, en septembre dernier, une mission du FMI a préparé un rapport qui analyse la performance de trois programmes maliens soutenus par le Fonds de 1992 à 2002. Ses conclusions peuvent être résumées de la façon suivante :

- Le Mali paraît avoir rompu avec de longues années de croissance faible – inférieure à la croissance démographique – et de graves déséquilibres de la balance des paiements et des finances publiques. Le taux moyen de croissance du PIB, inférieur à 2% en 1992-93, atteignait 4,8% en 1994-95 et dépasse nettement les 5% depuis cette date. En 2003, les effets de la crise ivoirienne sur les secteurs secondaire et tertiaire semblent avoir été partiellement compensés par des conditions climatiques satisfaisantes et le taux de croissance de l'année dépassera 3%.
- Depuis 1996, des taux d'inflation modérés (moins de 2% en moyenne), voisins des taux de la zone Euro et inférieurs à la norme UEMOA (3%) ont permis de stabiliser le taux de change effectif réel du pays, donc de protéger les acquis de la dévaluation de 1994. C'est un résultat très important sur le plan de la compétitivité externe du pays.
- Les réformes de la fiscalité et le renforcement de l'administration fiscale ont eu pour conséquence une nette augmentation des recettes totales du gouvernement (moins de 13% du PIB en 1994-95 ; 16,5% en 1999-2002). Le déclin, puis la stabilisation de la masse salariale (en dessous de 5% du PIB) et de l'ensemble des dépenses publiques (autour de 24-25% du PIB)¹ ont rendu possible une diminution sensible du déficit public : de 12,9% du PIB en 1994-95 à 8,2% depuis 1999 (7,2% en 2002 ; 8% en 2003).
- En dépit de la stabilisation des dépenses totales, les dépenses sociales ont fortement augmenté notamment en 2000 ; elles ont diminué par la suite mais restent très supérieures au niveau des années 1990 (en parts du PIB). Un cadre de dépenses à moyen terme est en cours de préparation pour l'éducation et la santé avec l'appui de la Banque Mondiale.

¹ Notons cependant une légère hausse des dépenses publiques en parts du PIB depuis 2000.

En améliorant la coordination des investissements et des dépenses récurrentes, ce cadre devrait permettre de mieux suivre l'évolution des dépenses dans ces deux secteurs prioritaires et d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

- D'importantes mesures ont été prises pour la création d'un environnement incitatif aux investissements privés – harmonisation de l'environnement juridique et réglementaire (adoption des actes OHADA), adoption d'un plan de développement du secteur judiciaire et privatisation progressive des entreprises publiques les plus importantes. (voir annexe 1). Des progrès supplémentaires seront nécessaires pour faciliter la diversification de l'économie et atteindre les objectifs du CSLP qui dépendent principalement d'une croissance économique rapide et d'un développement constant des ressources humaines et des services sociaux.

Outre cette évaluation rétrospective des programmes passés, la mission du FMI de septembre a aussi préparé un rapport Article IV sur la gestion 2003 et les prévisions 2004.

Les deux rapports du FMI et une note du Ministère de l'Economie et des Finances sur la gestion des finances publiques qui analyse en détail les mesures prises pour améliorer la performance financière du pays sont à la disposition des participants à la Table Ronde.

*
* * *

II. La conception et les objectifs du CSLP

Approuvé en mai 2002, approbation confirmée en octobre par le gouvernement issu des élections de 2002, le CSLP fait suite à une série d'initiatives d'inspiration similaire : la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté de 1998 et un premier CSLP intérimaire approuvé en septembre 2000.

Le CSLP de 2002 part des constatations suivantes : en 2001, une enquête auprès des ménages a montré que près de 64% de la population malienne vivait dans la pauvreté.² Particulièrement grave dans le monde rural, la pauvreté affecte aussi les milieux urbains.

Conçu sur la base de vastes consultations avec tous les intéressés, le CSLP a pour objectif de réduire d'un tiers l'incidence de la pauvreté dès 2006 par la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de mesures institutionnelles et de politiques économiques et sociales pour la période 2002-2006. La réussite du CSLP suppose en effet :

- une croissance forte et durable, créatrice de richesses mieux réparties,
- la consolidation du processus démocratique et participatif et l'amélioration de la performance des services publics,
- une politique de développement humain durable basée sur un meilleur accès aux services de base,

² Ce calcul n'est pas basé sur le revenu des ménages, mais sur l'accès des populations aux services de base.

- le développement des infrastructures (transports, communication, énergie), qui conditionne l'expansion et la modernisation de l'économie malienne, et enfin
- le développement des secteurs productifs dans le cadre de politiques axées sur le renforcement de l'économie de marché et la promotion de l'initiative privée.

La communauté internationale a approuvé les objectifs et les orientations du CSLP, désormais considéré comme le cadre de référence pour l'action future des bailleurs de fonds. Une cellule CSLP a été établie au sein du Ministère de l'Economie et des Finances pour la coordination et le suivi de l'exécution du programme. Des réunions fréquentes avec toutes les parties concernées, y compris les représentants des agences d'aide, facilitent l'information mutuelle et la concertation sur les politiques, les programmes et les résultats.

*
* *

III. Les résultats obtenus dans la lutte contre la pauvreté et dans l'exécution du CSLP

En novembre 2003, la cellule CSLP a publié un rapport, qui fait le point sur la première année de mise en œuvre du programme. **Ce rapport qui a déjà été distribué aux partenaires au développement représentés à Bamako est à la disposition des participants à la Table Ronde.**

Après un aperçu sur le cadre macroéconomique, le rapport traite successivement des mesures prises et des résultats obtenus

- sur le plan institutionnel,
- pour améliorer l'accès aux services sociaux,
- pour développer les infrastructures de base
- et pour appuyer le secteur productif.

A. Mesures institutionnelles

Ces mesures concernent à la fois la gestion des dépenses (et de la fonction publique), la décentralisation, la réforme de la justice et la lutte contre la corruption.

a) Réforme de la gestion publique. Les résultats positifs obtenus par le Mali dans ce domaine depuis dix ans ont été analysés dans la deuxième partie. Le gouvernement poursuit les efforts entrepris pour l'assainissement de sa gestion. Il a entrepris l'harmonisation de la grille des fonctionnaires et un contrôle physique des effectifs, la réforme de la nomenclature budgétaire et l'amélioration des budgets-programmes (en vue notamment de mieux identifier les dépenses de lutte contre la pauvreté). Il prépare des cadres de dépenses à moyen terme (pour une meilleure coordination des dépenses récurrentes et d'investissement, des ressources nationales et des contributions extérieures). Le Gouvernement a adopté un manuel de procédures de programmation et de suivi-évaluation des investissements publics pour améliorer la gestion et le suivi des projets de développement.

En outre, il a entrepris l'élaboration d'un schéma directeur de la statistique et a réalisé une Enquête malienne d'évaluation de la pauvreté (EMEP) dont les résultats viennent de paraître. Dans le cadre du dispositif de suivi-évaluation du CSLP, le Gouvernement a procédé au redémarrage des activités de l'ODHD à partir de septembre 2003.

b) Décentralisation. Les résultats obtenus dans ce domaine sont encore modestes : en dépit de l'adoption des décrets relatifs au transfert des compétences dans plusieurs secteurs (santé, éducation, hydraulique) et du tirage de fonds pour le financement des projets soumis à l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), le transfert effectif des compétences et des ressources est encore lent et la coordination des programmes sectoriels (PRODEC, PRODES et PNIR) avec les programmes des collectivités territoriales est difficile. Le processus a permis d'organiser le pays en 703 communes, 49 cercles, 8 régions et 1 district de Bamako (qui a un statut de région). Ce paysage sera renforcé par les élections municipales prévues pour avril 2004.

c) Réforme de la justice et lutte contre la corruption. La réforme de la justice en est à ses débuts. Le programme PRODEJ a été adopté et son exécution commence. Le programme entreprend la révision des statuts de la profession, forme des magistrats et améliore leurs conditions de travail. Au niveau de la passation des marchés et de la gestion financière, le gouvernement renforce les contrôles internes et externes (Inspection des Finances, Contrôle Général des Services Publics, Section des Comptes de la Cour Suprême) et l'Assemblée Nationale a adopté une loi créant un poste de Vérificateur Général Indépendant (nommé par le Président de la République après appel à candidature).

d) Réforme et coordination de l'aide. Le gouvernement a entrepris avec l'appui des PTF, un exercice visant à réformer le système international d'aide au Mali pour arriver à une meilleure coordination. Le processus a principalement permis la mise en place d'un dispositif institutionnel de dialogue et de concertation autour des questions de développement du Mali qui a inspiré celui du CSLP. Néanmoins, dans le domaine de l'harmonisation des procédures, les résultats sont mitigés, notamment dans les deux expériences tests du PRODESS et du PRODEC.

Concernant les mécanismes de financement du PRODESS et du PISE/PRODEC, un cadre partenarial de gestion consensuelle avait été mis en place entre les Ministères de la Santé, de l'Éducation et leurs PTF respectifs. Dans ce cadre, les procédures maliennes de décaissement ont été annoncées comme prioritaires et toutes les parties ont souscrit au principe d'évoluer dans un contexte d'approche programme. Des manuels de procédures de gestion pour la mise en œuvre du PRODESS et du PISE ont été élaborés et devraient permettre la concertation à tous les niveaux national, régional, cercle et commune.

L'on constate que les mécanismes arrêtés par toutes les parties prenantes dans le cadre du PRODESS et du PISE, n'ont pas toujours été respectés. Les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les PTF. Pour plus d'efficacité, tous doivent respecter leurs engagements. Les PTF doivent accepter d'inclure leurs interventions dans un cadre cohérent afin de faciliter leur mise en synergie et leur assurer une grande efficacité.

Dans ces conditions, la problématique majeure à résoudre est la coordination de l'aide à travers le passage à l'appui budgétaire et l'accélération de sa mise en œuvre à l'horizon 2005. La disponibilité d'un CDMT pour la santé et l'élaboration du CDMT du secteur de l'Education (en cours) devront permettre d'accroître les capacités de pilotage du PRODESS et du PRODEC en liaison avec les objectifs cibles du CSLP et des OMD. Ces cadres devront contribuer, en principe, à une meilleure coordination des partenaires techniques et financiers et préparer ainsi à une mise en commun des ressources afin d'améliorer les capacités d'absorption des deux secteurs.

Ainsi, les enseignements tirés de la mise en œuvre du PRODESS et du PRODEC, la disponibilité du CDMT du secteur de la santé et celui du secteur de l'Education en cours d'élaboration sont des atouts susceptibles de conduire à terme à l'appui budgétaire sectoriel.

B. Accès aux services sociaux de base

Le développement des ressources humaines joue un double rôle dans la stratégie du Mali. C'est l'un des principaux instruments de l'égalité des chances et de la promotion des populations les plus défavorisées. C'est aussi, pour le long terme, le moyen le plus efficace de stimuler la modernisation et la diversification de l'économie nationale essentielle pour un pays qui dépend excessivement des aléas climatiques et des prix internationaux d'un tout petit nombre de produits primaires. Des progrès sensibles ont été accomplis dans les secteurs de l'éducation et de la santé. L'analyse des indicateurs sociaux de base montre une bonne orientation dans l'exécution des activités envisagées, mais avec cependant un impact encore insuffisant.

a) Education/alphabétisation. L'éradication de la pauvreté par l'éducation passe nécessairement par la réalisation d'un certain nombre d'objectifs tels que : l'égalité des chances d'accès à l'éducation, à l'alphabétisation des populations non scolarisées et à la redistribution entre les différentes catégories socioprofessionnelles du pays. L'élaboration et l'exécution du Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC) s'inscrivent bien dans cette stratégie.

Le gouvernement a fait de grands efforts pour augmenter la part de l'éducation dans le budget de l'Etat et la part de l'enseignement primaire dans le budget de l'éducation, dépassant déjà les objectifs 2006. La construction de classes et le recrutement d'enseignants ont permis d'accroître sensiblement les taux de scolarisation, notamment ceux des filles. La qualité de l'enseignement reste un problème majeur, malgré une nette amélioration du ratio élèves/maîtres.

Concernant les réalisations du PISE, on peut retenir des évolutions positives : le recrutement des enseignants est passé de 2.874 en 2001 à 5.546 en 2002 et à 3.564 en 2003. Le taux brut de scolarisation a évolué de façon croissante passant de 55,6% à 67%. Pendant la même période, le taux brut de scolarisation des garçons est passé de 56,0% à 77,9% alors que celui des filles est allé de 46,0% à 56,4%.

Ces taux illustrent les immenses efforts accomplis dans le domaine de la scolarisation depuis le démarrage du programme. Toutefois, ils cachent des disparités entre régions et entre sexes.

Par rapport au personnel enseignant, le nombre d'enseignants au fondamental est passé de 11.995 en 1992/1993 à 18.300 en 1999/2000, soit une augmentation de 50%. Ainsi, en 1999/2000, le premier cycle comptait 13.492 enseignants dont 23,3% de femmes et le second cycle 4.808 dont 17% de femmes. Dans l'ensemble du fondamental, les femmes représentent 21,6%.

Concernant la composante qualité, des efforts importants ont été fournis par le niveau central pour doter les écoles fondamentales en manuels scolaires, assurer la formation initiale des enseignants contractuels et leur mise à disposition des collectivités. Il reste cependant des efforts à faire pour un acheminement effectif des manuels dans les classes ainsi que pour leur utilisation par les élèves et les maîtres.

La composante accès et scolarisation a enregistré des efforts immenses pour la construction et la réhabilitation des salles de classes dans l'enseignement public. La mise à niveau des structures existantes et la réhabilitation des salles de classe ont pris du retard.

Au niveau de la composante gestion et décentralisation, le taux d'exécution du PISE sur fonds extérieurs au 31 mai 2003 est de 31%.

b) Santé. Dans le domaine de la santé, l'actuel Plan décennal de développement social et sanitaire (PDDSS) en cours d'exécution sur la période 1998-2007, a pour objectif général d'améliorer l'état sanitaire et social des populations afin de leur permettre de mieux participer au développement économique et social du pays. Le PRODESS (1998-2002) est la traduction opérationnelle du PDDSS dont il fixe les actions prioritaires pour les cinq (5) ans de sa mise en œuvre. Les priorités retenues par le PRODESS visent à réduire la morbidité et la mortalité liées aux principales maladies et à contribuer à la réduction de l'exclusion sociale.

Le CSLP est en concordance avec le PRODESS du fait que ses indicateurs de suivi-évaluation dans le domaine de la santé sont issus du PRODESS. Le suivi régulier du PRODESS et du CSLP porte sur les indicateurs de produits dont le niveau d'atteinte est suivi annuellement par le système national d'information sanitaire (SNISS). Des dispositions sont en cours pour augmenter la fiabilité et la complétude des données collectées suite à l'évaluation du schéma directeur du système d'information.

L'examen de quelques indicateurs clés montre des niveaux d'atteinte satisfaisants notamment en ce qui concerne les constructions nouvelles ainsi que les taux de mortalité infantile.

Les efforts ont porté sur la construction de CSCOM dont le nombre a régulièrement progressé entre 1998 et 2001, passant de 360 en 1998 à 448 en 1999, de 490 en 2000 à 557 en 2001 pour atteindre 624 centres en 2002 contre un objectif prévu de 560, soit un taux d'atteinte de l'objectif pour 2002 de 111%.

D'autres indicateurs enregistrent des taux d'atteinte des objectifs satisfaisants. Le taux de couverture sanitaire à moins de 5 km est de 44% sur une prévision de 45%, soit un taux d'atteinte de 98%. Le taux de couverture sanitaire à moins de 15 km est de 68% sur une prévision de 65%, soit un taux d'atteinte de 105%.

Le taux de couverture de l'accouchement assisté en 2002 est de 44% sur une prévision de 45%, soit un taux d'atteinte de 98%. Le taux de couverture en DTCP3 (< 1 an) est de 74% en 2002 sur une prévision de 80%, soit un taux d'atteinte de 93%.

Un effort est cependant fait en terme d'amélioration de la couverture sanitaire qui concerne actuellement et essentiellement les zones de faible peuplement en particulier dans le nord du pays.

L'analyse est plus difficile à mener pour ce qui est des indicateurs d'impact dont l'appréciation s'effectue par le biais des EDS. L'EDS III note une amélioration du taux de mortalité infantile par rapport à EDS II (réduction de 123 p 1000 à 113 p 1000). Il en est de même pour le taux de mortalité infanto-juvénile (réduction de 238 p 1000 à 229 p 1000).

On note cependant une relative stagnation de certains indicateurs d'impact notamment le taux de mortalité maternelle et le taux de malnutrition chronique chez les enfants. Cette situation n'est pas imputable au seul secteur. Ses déterminants sont à l'évidence multifactoriels et en particulier d'ordre socioculturel et économique voire climatique. Plusieurs facteurs dont entre autres ceux qui suivent expliquent cette situation :

- insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines mises à la disposition du Ministère de la Santé ;
- insuffisante prise en compte d'éléments déterminants de la problématique socio-sanitaire tel le phénomène de pauvreté dont l'incidence sur le taux d'utilisation des services est bien pourtant connue ;
- insuffisance des moyens financiers due entre autres au faible niveau de performance de la chaîne d'exécution budgétaire. Le taux de mobilisation financière a été de 54% en 2002 contre 51% en 2001, tous financements et procédures confondus, la mobilisation des fonds mis à disposition par les PTF n'étant pas d'un niveau meilleur que celle des fonds de l'Etat.

Au delà des approches communautaires dans le cadre de l'extension de la couverture sanitaire et de la composante sociale de la lutte contre la maladie, le PRODESS a enregistré d'autres résultats relatifs à la lutte contre l'exclusion sociale et les modalités de financements alternatifs de la santé. Il s'agit entre autres de l'institutionnalisation du mois de solidarité et de lutte contre l'exclusion sociale, la mise en place du fonds de solidarité nationale et des caisses de solidarité (dans 28 cercles) pour la prise en charge des urgences obstétricales dans le cadre de la référence évacuation et d'autres actions spécifiques en faveur des groupes fragiles, le développement du mouvement mutualiste (75 mutuelles), les études de faisabilité sur le Fonds d'assistance médicale et l'assurance maladie obligatoire, la mise en place de l'Union Technique de la mutualité

Sur le plan social, beaucoup reste à faire pour améliorer l'accès des populations les plus pauvres et les plus vulnérables aux services de base et prendre en compte les priorités émergentes dans le prochain programme 2004-2008 qui s'inspire largement des orientations du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

c) Eau potable et assainissement. L'accès à l'eau potable a nettement progressé depuis 1998 (de 50,4 % en 1998 à 61,6 % en 2002). D'importantes réformes d'ordre institutionnel et des actions sont menées dans ce secteur courant 2002 et 2003. Il s'agit entre autres de : la création des services régionaux et sub-régionaux de l'Hydraulique et

de l'Energie dans le cadre de la Décentralisation (Décret n°369 du 19 juillet 2002), l'adoption du Décret n° 02-315 du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine, l'inventaire de 24.562 points d'eau modernes dans 20.512 localités sur le territoire national, ce qui a permis d'estimer le pourcentage de villages bénéficiant d'au moins un point d'eau moderne à 84,0 % et celui des populations disposant d'eau potable à 61,6 % ; l'actualisation de la liste des villages et fractions ne disposant pas d'un point d'eau moderne ; la modernisation de la base de données SIGMA et l'élaboration de la Carte de l'eau. L'inventaire va permettre de mieux cibler les actions des services de l'Etat, des ONG et des collectivités locales. L'un des problèmes rencontrés dans ce secteur est non seulement le retard dans le transfert des compétences, mais encore la multiplicité des intervenants qui opèrent sur la base de stratégies et de procédures différentes, réduisant ainsi l'efficacité globale des programmes.

C. Développement des infrastructures

L'amélioration des infrastructures est essentielle au succès du CSLP et à la réalisation des objectifs de croissance rapide du gouvernement. L'enclavement de nombreuses régions, le coût des transports, des télécommunications et de l'énergie, exceptionnellement élevé au Mali et dans la sous-région, la diversification nécessaire des axes de transport internationaux (pour atténuer les conséquences des crises politiques régionales), tous ces facteurs militent en faveur d'une action vigoureuse pour le développement des infrastructures de base et une meilleure gestion des services.

Dans le secteur des transports, la politique sectorielle définie par la « déclaration de politique générale du secteur des transports » datant de 1993 demeure toujours en vigueur actuellement en attendant l'approbation d'une nouvelle lettre de politique du secteur dans le cadre du projet de l'amélioration des corridors des transports (sous-secteurs routier, ferroviaire, aérien et fluvial pour la période 2004-2007). Cette politique a fixé le cadre institutionnel des conditions de réalisation du Programme Sectoriel des Transports (PST) durant la période 1993-2002. Une étude d'élaboration de la stratégie de transports en milieu rural est en cours de préparation dans le cadre du Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR).

D'importantes mesures ont déjà été prises :

- Concernant l'entretien routier, les efforts importants consentis par le Gouvernement et les partenaires financiers ont permis d'améliorer de manière substantielle l'état du réseau routier à travers des travaux d'entretien courant et périodique. Cette situation alliée aux difficultés de la Régie du Chemin de Fer du Mali (RCFM) a conduit au basculement d'environ 70% du fret sur la route. Les réformes entreprises ont permis (i) de recentrer les attributions de la Direction Nationale des Routes autour des missions de maîtrise d'ouvrage (planification) et de maîtrise d'œuvre (gestion de l'exécution des programmes de travaux), (ii) de favoriser l'exécution des travaux d'entretien routier à l'entreprise, (iii) de mettre en place un système de financement autonome de l'entretien routier (Autorité Routière). La promotion des entreprises locales de BTP a été cependant largement freinée par l'échec de la Société de Location de Matériel des Travaux Publics (SLMTP).

- Le PST a permis le lancement des travaux de bitumage de plus de 1.000 km de routes sur quatre (4) corridors routiers de désenclavement vers le Sud et vers l’Ouest (axe Bamako-Dakar, axe Bamako-Conakry, axe Bamako-Nouakchott et axe Bamako-Sikasso-Koloko-Bobodioulasso-Téma) ainsi que l’entretien périodique de 1.300 km de routes revêtues, grâce à une contribution importante de nombreux bailleurs de fonds (FED, IDA, Fonds Koweïtien, BAD, AFD, BOAD, BID).
- L’exploitation du chemin de fer Dakar-Niger a été concédée à un consortium franco-canadien, qui s’est engagé à accroître le tonnage transporté et à améliorer la qualité du service. La concession a été attribuée au Groupement CANAC-GETMA. La société concessionnaire créée à cet effet et dénommée TRANSRAIL S.A a démarré ses activités le 01 octobre 2003.
- Le Gouvernement s’est engagé dans le processus de mise en concession des Aéroports du Mali en vue de mettre en place une gestion commerciale plus efficace capable de favoriser la réalisation des investissements nécessaires pour la modernisation des infrastructures et des équipements. L’attributaire provisoire de la concession des Aéroports du Mali a été désigné. Les négociations sont en cours.
- Une licence a été octroyée à un deuxième opérateur de télécommunications (IKATEL) et le gouvernement prépare l’ouverture du capital de SOTELMA à des intérêts privés.
- Depuis la privatisation d’EDM, on constate une amélioration du taux de desserte électrique national (densification du réseau et accroissement du nombre d’abonnés).
- Des mesures ont été prises pour favoriser l’électrification du monde rural (création de l’agence AMADER et du Fonds d’Electrification Rurale), etc..

Ces mesures n’auront pas toutes des effets immédiats. Le gouvernement espère cependant que les privatisations de l’énergie, des transports ferroviaires et des télécommunications amélioreront la qualité et la fiabilité des services, d’ailleurs essentielle pour stimuler l’investissement privé.

C’est à plus long terme que les privatisations – accompagnées par de nouveaux investissements – auront une incidence majeure sur les coûts et les tarifs. On peut être un peu plus optimiste en ce qui concerne les télécommunications : la concurrence entre plusieurs opérateurs devrait encourager à la fois l’amélioration du service et la réduction des tarifs de base.

D.Secteur productif

a)Secteur primaire

Les variations annuelles du PIB s’expliquent surtout par les aléas climatiques et leur influence sur la production du secteur primaire. Notons cependant d’importants développements au cours des années récentes.

- La production de coton graine a fortement augmenté depuis la dévaluation de 1994 (de moins de 300.000 tonnes en 1994/95 à près de 500.000 tonnes à partir de

1998/99), faisant du Mali le premier exportateur de l'Afrique sub-saharienne. Une crise provoquée par la chute des cours internationaux et aggravée par des erreurs de gestion a entraîné une chute brutale de la production (241.000 tonnes en 2000-01). Aujourd'hui, la production cotonnière a retrouvé son niveau antérieur (571.000 tonnes en 2001-02 et 440.000 tonnes en 2002-03). La campagne 2003-04 a été bonne et s'est traduite par une nette augmentation de la production au delà même des excellents résultats de 2001-02.

- Les aménagements hydro-agricoles ont eu des effets positifs sur la production rizicole, qui est passée de 670.000 tonnes en 2000-2001 à 809.000 tonnes en 2002-03. La production de l'Office du Niger augmente constamment (en tonnes de riz et surtout en pourcentage de la production totale) : de 40,3% en 2001-02 et à 58,5% en 2002-03. Les aménagements jouent donc leur rôle de stabilisation de la production vivrière, désormais moins vulnérable aux caprices du climat.
- Pour assainir durablement la filière coton, le gouvernement a décidé d'entreprendre la privatisation de la CMDT et de HUICOMA et la libéralisation du secteur. Les premiers contacts avec d'éventuels investisseurs sont encourageants et le Mali a l'espoir que la réforme améliorera la compétitivité de la filière coton, sur un marché international déprimé par les subventions des pays industrialisés à leurs producteurs.
- En ce qui concerne l'ensemble des activités de développement rural, le gouvernement met l'accent sur l'intensification des aménagements, l'appui aux organisations paysannes (PASAOP) et le développement des infrastructures rurales (PNIR ; installation d'AGETIER).

b) Secteurs secondaire et tertiaire

- L'une des grandes nouveautés de l'évolution récente du secteur secondaire a été le développement de l'industrie extractive (production d'or) stimulée par un Code minier jugé attrayant par les exploitants.
- Jusqu'en 1994, la libéralisation des échanges combinée avec la surévaluation du taux de change a eu pour conséquence un processus de désindustrialisation (déclin ou faillite d'entreprises dépendant de protections/subventions excessives). Aujourd'hui, des contacts positifs avec des investisseurs potentiels (projets de filatures et production d'aliments du bétail) permettent d'espérer une reprise du secteur manufacturier dans le cadre d'une stratégie dominée par le développement du secteur privé.
- Il est probable que le secteur tertiaire sera un secteur de plus en plus dynamique grâce non seulement à la bonne santé du commerce, mais encore au développement rapide des transports et des télécommunications.

*
* *

IV. Bilan – Perspectives – Stratégies futures

Les plus hautes autorités du Mali voient d'abord dans cette Table Ronde l'occasion de confirmer de façon solennelle au peuple malien et à la communauté internationale leur attachement aux institutions démocratiques et à des modes de gestion participative et leur détermination de poursuivre sans relâche le processus de réforme macroéconomique et l'exécution du CSLP, en pleine collaboration avec les partenaires au développement du pays. La déclaration de politique générale du gouvernement présentée par le Premier Ministre devant l'Assemblée Nationale en décembre 2002 confirme les engagements pris en faveur d'une politique économique et sociale axée sur le dynamisme du secteur privé et le développement des services sociaux. S'il devait y avoir rupture par rapport au passé, ce ne serait pas dans la remise en cause de cette politique, mais dans l'accélération du vaste programme de réformes qui a été entrepris dans le cadre de nos stratégies de lutte contre la pauvreté, et plus particulièrement du CSLP.

Aujourd'hui, le gouvernement malien tout en marquant sa satisfaction au regard des performances macro-économiques, reste vivement préoccupé par la timidité des résultats et des impacts des actions de lutte contre la pauvreté sur les conditions de vie des populations au cours des cinq dernières années.

- L'économie a renoué avec la croissance, mais pas la croissance accélérée et durable sur laquelle comptait le CSLP. Depuis trois ans, ce sont tantôt les aléas climatiques, la chute des prix du coton ou la crise politique ivoirienne qui ont assombri l'horizon et ralenti la croissance. Une relance est espérée pour 2004 et les années suivantes, mais il est possible que l'un ou l'autre des mêmes facteurs freinent la croissance future.

En outre, même si la réforme programmée du secteur cotonnier peut favoriser un assainissement durable de la filière, il est possible que les problèmes de transition inhérents à toute restructuration majeure influencent les résultats à court terme. Certes, l'approbation par la communauté internationale de l'initiative coton lancée à Cancun par quatre pays africains – dont le Mali – pourrait améliorer de façon substantielle les perspectives d'une filière vitale pour le monde rural. Confiant dans les mérites de l'initiative, le Mali a bon espoir qu'elle sera prise en considération, mais il n'est pas encore en mesure d'apprécier les chances de son adoption rapide.

- Sur le plan social, le gouvernement n'est pas non plus vraiment satisfait des progrès accomplis. Il est conscient que l'augmentation des taux de scolarisation n'aura pas les effets souhaités sans l'amélioration de la qualité de l'enseignement. De la même façon, il est inutile de créer de nouvelles structures sanitaires si le personnel et les moyens nécessaires à leur fonctionnement ne sont pas en place.

Bref, les principales leçons de ce premier bilan des stratégies de lutte contre la pauvreté peuvent être résumées de la façon suivante :

- Il est peu probable que le Mali puisse atteindre immédiatement le taux de croissance annuel moyen de 6.7% initialement retenu. Néanmoins, le gouvernement a le ferme espoir qu'à plus ou moins long terme, l'investissement

privé national et étranger créera la dynamique d'expansion dont le pays a besoin pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté. Pour la préparation de la Table Ronde, le Mali a lancé une étude sur le secteur privé qui montre les efforts entrepris depuis plus de dix ans pour libéraliser l'économie, simplifier le système fiscal, réviser les Codes, améliorer le cadre juridique et réglementaire, attaquer le problème du coût des facteurs de production et achever la privatisation du secteur parapublic. Les résultats sont encore modestes. Néanmoins, la réponse des investisseurs aux dernières mesures de privatisation, des contacts positifs pour de nouveaux investissements et le classement favorable du Mali³ sur le plan de l'attrait du pays pour des investissements étrangers permettent d'espérer une relance de l'investissement qui favorisera l'expansion et la diversification économique tant attendue. **(L'étude intitulée « Développement du secteur privé et environnement des affaires » est à la disposition des participants à la Table Ronde).** Le projet d'organisation d'un forum des investisseurs au Mali dans la dynamique de la Table Ronde constitue une opportunité pour mobiliser l'initiative privée en faveur de l'accélération de la croissance durable et créatrice d'emplois.

- Le gouvernement est fermement décidé à vaincre la pauvreté par l'accès des populations les plus vulnérables à des services sociaux efficaces. En ce qui concerne l'éducation et la santé le gouvernement compte beaucoup sur les cadres de dépenses à moyen terme et sur un suivi rigoureux de leur exécution pour mieux coordonner les investissements et les dépenses récurrentes et mieux harmoniser les contributions nationales et extérieures.

L'un des sujets sur lesquels la communauté internationale a récemment attiré l'attention du gouvernement est celui de la transparence. Ce sujet est aussi abordé dans l'étude sur le secteur privé. Le gouvernement Malien est décidé à prendre les mesures nécessaires pour vaincre la corruption. Il compte sur le renforcement des contrôles internes et des audits externes pour éradiquer la fraude au niveau de la gestion des recettes et des dépenses publiques et de la passation des marchés. Il compte aussi beaucoup sur la difficile réforme de la justice, sur l'intervention de la société civile et sur les appuis multiformes de la communauté internationale pour éradiquer ce fléau.

Le gouvernement du Mali souhaite enfin saisir l'occasion de cette Table Ronde pour prier instamment ses partenaires de l'assister fidèlement dans une conjoncture peu favorable. C'est au Mali qu'il appartient de mettre en place les politiques qui créeront l'environnement favorable à l'investissement privé et de concentrer ses ressources sur les objectifs prioritaires du CSLP. Mais compte tenu des contraintes exceptionnelles qui freinent le développement du pays, un haut niveau d'aide internationale reste indispensable.

Les besoins de financement du CSLP ont été évalués à 2.707,6 milliards de FCFA pour quatre ans (2002-2005). Sur la période 2002-2005, le financement intérieur s'élèvera à 1664 milliards de FCFA tandis les financements extérieurs attendus des partenaires au développement sont estimés à 1.043,6 milliards de FCFA dont 793,1 milliards de financements programmés et 250,5 milliards de financement additionnel correspondant à la prise en charge de l'écart de financement du TOFE sur la période 2002-2005.

³ Transnational Corporation 2000 (*Ce classement figure dans le rapport CNUCED/PNUD sur l'IDE au Mali de 2001.*)

Ces chiffres ne tiennent pas compte des nouveaux besoins de financement devenus encore plus importants du fait des effets de la crise ivoirienne sur l'économie et de la nécessité du financement des grands projets structurants.

L'importance de ces besoins pose la problématique de la mobilisation des financements, surtout extérieurs, en vue de la réalisation des objectifs du CSLP, même si on observe une certaine amélioration, dans le temps, du taux de mobilisation des financements prévus.

D'une manière générale, ces constats démontrent l'impérieuse nécessité de mobiliser des ressources additionnelles auprès des partenaires au développement en vue d'atteindre les objectifs du CSLP, notamment dans les secteurs prioritaires comme la santé, l'éducation, le développement rural et les infrastructures de base. La déclaration de politique générale du gouvernement est à cet égard explicite et indique que « l'efficacité de l'appui extérieur sera accru par la refondation complète de tout le système de l'aide publique au développement pour laquelle le Mali a été retenu comme pays test ».

Dans ce cadre, des mesures seront prises pour harmoniser et simplifier les procédures au niveau de l'Etat et des partenaires au développement, sensibiliser les partenaires au développement afin d'intégrer leurs interventions en direction des activités retenues dans le CSLP, renforcer la capacité nationale en matière de planification, de gestion et de suivi-évaluation des projets et programmes de développement ».

«La Déclaration de Rome sur l'harmonisation » signée par tous les donateurs internationaux d'aide ouvre des perspectives favorables et des espoirs en matière d'amélioration de l'efficacité de l'aide extérieure. Le Mali attend de ses partenaires au développement une mobilisation et un appui pour mettre en œuvre effectivement les dispositions majeures de cette déclaration.

ANNEXE : BILAN DES REFORMES ECONOMIQUES ET FINANCIERES

A/ Bref rappel

Le Mali a une longue expérience de réforme qui a concerné notamment la politique monétaire, la politique commerciale et la gestion du secteur public. Le pays 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 et l'on peut dire aujourd'hui qu'une grande partie des réformes de type ajustement structurel sont accomplies ou bien engagées : libéralisation des prix, dévaluation de la monnaie, baisse de la protection, réformes budgétaires, restructuration des entreprises publiques.

Le Mali est aussi l'un des pays qui a reçu et reçoit le plus d'aide extérieure (autour de 50 dollars par habitant et par an) : près de 20% du PNB, de 80% des investissements, de 50% des importations de biens et services. Les liens entre aide et réformes semblent s'être renforcés dans le temps : coopération monétaire, intégration régionale, évolution des conditionnalités.

B/ Le cycle des réformes au Mali.

Trois cycles de réformes peuvent être distingués au Mali.

B-1 La période 1982-1987

Cette période a été marquée par l'amélioration de la structure des incitations économiques : libéralisation du marché céréalier, abandon du monopole du commerce extérieur, ainsi que par la gestion des ressources publiques et du secteur public : réforme de la nomenclature budgétaire, contrôle des dépenses de fonctionnement, privatisation de quelques entreprises publiques (une briqueterie et une tannerie)

B-2 La période 1987-1993

La structure des incitations économiques a connu une nette amélioration. Les mesures suivantes ont été prises :

- libéralisation totale des prix (sauf hydrocarbures) ;
- libéralisation du marché du travail (fin du monopole de l'Office National de la Main d'œuvre et de l'Emploi) ;
- révision du code du travail ;
- mise à jour du code du commerce ;
- libéralisation du commerce extérieur, simplification et rationalisation du tarif des douanes, le remplacement de l'impôt sur les affaires et services par la TVA

Concernant la gestion des ressources publiques et du secteur public, une politique de départ volontaire et de diminution de la masse salariale ont été instaurées. Il est aussi à noter la suppression de nombreux fonds annexes au budget de l'Etat, la restructuration

de la Banque de Développement du Mali, l'éclatement de l'Office des Postes et Télécommunications en trois entités distinctes, l'accélération du programme d'ajustement du secteur des entreprises publiques (PASEP).

B-3 La période 1993-2003

Concernant l'amélioration de la structure des incitations économiques, les mesures suivantes ont été prises : libéralisation de tous les prix (y compris pétroliers), installation de tribunaux de commerce et de tribunaux administratifs fonctionnels dans trois régions (Kayes, Bamako et Mopti), simplification des procédures et mise en place du guichet unique, création d'un centre de formalités des entreprises, restructuration de la Chambre de commerce et d'industrie, achèvement de la réforme fiscale, dévaluation du franc CFA (janvier 1994)

Pour la gestion des ressources publiques et du secteur public , nous pouvons citer : l'application des budgets-programmes, la reconnaissance de trois secteurs comme prioritaires dans les dépenses publiques (éducation, santé, entretien routier), la poursuite du programme d'ajustement du secteur des entreprises publiques (désengagement de toute entreprise non stratégique)

En 2000/2001, dans le cadre de la finalisation des négociations avec le FMI et la Banque Mondiale certaines mesures ont été prises :

- 1) Les finances publiques : nouveau mécanisme de fiscalité pétrolière, lutte pour intégrer le secteur informel à l'assiette de l'impôt, analyse des composantes de la masse salariale, analyse des dépenses prioritaires, projet d'affectation des ressources PPTTE
- 2) Les mesures structurelles : élaboration d'un plan de restructuration de la CMDT, étude diagnostique sur la réforme de la fonction publique.

La poursuite du programme de privatisation en 2002 a été marquée par la vente d'une seconde licence de téléphone, la vente de 84% des actions que l'Etat détient dans la société de production végétale HUICOMA ; l'année 2003 est marquée par la mise en concession de la Régie des Chemins de fer du Mali et l'ouverture de la filière coton à la concurrence par la privatisation de la CMDT qui se fera par la création de trois ou quatre sociétés cotonnières privées.

Enfin, le gouvernement continue de renforcer les capacités institutionnelles pour la gestion des finances publiques.

Le Gouvernement a mis en œuvre les principales recommandations du rapport sur l'observation des normes et des codes (RONC) et sur la capacité de suivi dans l'exécution des dépenses liées à la réduction de la pauvreté.

Les nouvelles nomenclatures budgétaires ont été mises en place aussi bien au niveau du budget national que celui des collectivités locales.

Ces nomenclatures permettent le suivi mensuel de l'exécution des dépenses de manière uniformisée et plus transparente avec une meilleure identification des dépenses sociales et notamment celles de lutte contre la pauvreté.

Le Gouvernement a en outre nommé en août 2002 six magistrats à la Section des Comptes de la Cour Suprême permettant ainsi de renforcer l'audit à posteriori des comptes de l'Etat. Le Gouvernement a été saisi d'un projet de loi relatif à la mise en place d'une Cour des Comptes.

Le Gouvernement a adopté un plan d'action pour la réforme de la Fonction Publique en avril 2002 et l'Assemblée Nationale a approuvé le statut révisé de la Fonction Publique en novembre 2002. Un recensement des effectifs de la Fonction Publique a été réalisé au cours du 1^{er} trimestre 2003.

La Direction nationale du Trésor a produit un premier Tableau consolidé des opérations financières de l'Etat pour janvier 2003 qui reprend les opérations financières de l'Administration centrale, des collectivités territoriales et des établissements publics à caractères administratifs (EPAs), y compris celles de la Caisse de retraites du Mali (CRM) et de l'Institut national de prévoyance sociale (INPS). Un tel tableau sera dorénavant produit chaque mois.

Le suivi des dépenses d'eau, d'électricité et de télécommunications a été renforcé (application informatique de suivi des consommations) afin de mieux les contrôler et d'en assurer un paiement régulier.

Cependant, un effort important reste à faire pour améliorer le taux d'exécution et le suivi des dépenses d'investissements financées sur ressources extérieures. A cet égard, suite à la revue des projets et des programmes appuyés par la Banque mondiale, le gouvernement mettra en œuvre les mesures arrêtées pour en accélérer l'exécution.

Les principales mesures comprennent: la consolidation de l'approche programme, l'organisation et la préparation de la transition vers l'appui budgétaire, le renforcement en ressources matérielles et humaines des structures chargées de la planification et du suivi des projets et programmes. En revanche, les partenaires au développement devront harmoniser et simplifier leurs procédures d'intervention afin de faciliter les mesures mises en œuvre au plan national.

Pour assurer un meilleur suivi des programmes économiques et financier appuyés par les partenaires au développement, le Ministère de l'Économie et des Finances créera une cellule de coordination au niveau du Secrétariat général. Cette cellule sera responsable de la coordination des discussions avec les partenaires au développement.