

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Évaluation de pays

MALI

Résumé Exécutif

1 Introduction

L'Aide Publique au Développement a fait l'objet d'une attention particulière depuis le milieu des années 1990. Le CAD de l'OCDE a sélectionné le Mali comme pays pilote pour initier une revue de l'efficacité de l'aide. Dans ce contexte, plusieurs démarches visant les réformes de l'aide ont été entreprises et des mécanismes institutionnels ont été adoptés par le gouvernement et les bailleurs. Les rapports sur la réforme de l'aide au Mali montrent que par rapport aux objectifs initiaux la démarche qui n'avait pas rencontré concrètement les succès escomptés sur la période 1996-2001, a connu une évolution très favorable dans la période 2006-2010 (cf évolution constatée dans les deux rapports d'évaluation PEFA 2006 et 2010). On remarque que les instances de concertation mises en place dans le cadre de la réforme de l'aide se sont avérées des lieux importants pour le dialogue, le partage d'information ainsi que pour la coordination des bailleurs.

Depuis 2002 des innovations ont été perceptibles dans les pratiques d'aide au développement au Mali.

Sur le plan de la coordination, un changement notable est apparu depuis 2002 en association avec la coordination du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du CSLP. Depuis l'adoption du CSLP, la Commission mixte Mali-PTF s'est tenue de manière régulière, et a porté sur plusieurs thèmes liés à la mise en œuvre du CSLP comme le secteur de l'éducation, celui de la décentralisation ainsi que celui de la gestion des finances publiques. Les commissions mixtes sont demeurées néanmoins davantage un lieu de partage d'information plutôt

qu'un lieu formel de coordination ou de prise de décision. Cependant des avancées notables ont été constatées depuis 2007 avec la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DdP). L'évaluation périodique des engagements pris par les parties prenantes est un principe fondamental de la DdP et du Plan d'Action d'Accra.

La présente évaluation de la Phase 2 s'inscrit dans ce cadre.

2 Constats sur les questions d'évaluation communes

Conformément au Cahier de Charges Génériques et aux Termes de Référence de l'Etude d'Evaluation, les constats succincts sur les questions d'évaluation communes sont présentés comme suit :

2.1 Contexte de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

L'Aide Publique au Développement (APD) est l'ensemble des ressources fournies par les bailleurs de fonds à un pays pour soutenir son développement. Le Mali a bénéficié d'aide depuis le début de son indépendance. Au cours de cette période l'aide a considérablement augmenté passant de dix millions dollars US par an dans les années 1960 à 558 millions dollars en 2007. L'aide a représenté en 2009 près de 10% du PIB ce qui équivaut à 45 % du budget d'Etat.

Les facteurs déterminant l'octroi de l'aide à un pays présentent trois caractéristiques majeures, à savoir : son volume, sa forme

et sa provenance. Le volume de l'aide accordée par les PTF est fonction du niveau de développement du pays, de la qualité de sa gouvernance et de sa vulnérabilité aux chocs externes. Toutefois il peut dépendre aussi de la situation économique, financière et sociopolitique de chaque PTF.

Au nombre des facteurs qui ont eu de l'influence sur l'aide, on peut citer les différentes mesures adoptées par le Mali depuis l'adoption de la Déclaration de Paris en mars 2005. Parmi celles-ci on retiendra le CSCRP (2007-2011) adopté par le gouvernement en 2006 ; la signature en 2006 de l'Arrangement Cadre entre le gouvernement du Mali et les partenaires au développement du Mali relatif aux appuis budgétaires ; les Arrangements Spécifiques entre le GdM et les PTF relatifs aux appuis budgétaires sectoriels en faveur des secteurs de la santé (sanitaire et social) et l'éducation en 2006 ; l'adoption par le gouvernement du Plan National d'Action sur l'Efficacité de l'Aide 2007-2009 en 2007 ; l'adoption par les PTF de la Stratégie Commune d'Assistance Pays (SCAP-2009) qui est la manifestation d'une volonté politique des PTF du Mali de changer profondément leurs modalités d'aide ; l'adoption en 2005 d'un document cadre de la politique nationale de décentralisation (2005-2014) articulé autour de quatre axes : le développement des capacités des collectivités territoriales, l'amélioration de la déconcentration, le développement de la citoyenneté et le développement des prestations privées des services au niveau local.

Dans les facteurs influant la mise en œuvre de la DdP, au plan national, il y a lieu de souligner les efforts fournis par le gouvernement et les PTF dans le but d'une amélioration de l'efficacité de l'aide. On notera par exemple la mise en place du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA) et le Pool Technique des PTF. Cela a permis l'amorce d'un dialogue régulier entre le GdM et ses partenaires au développement.

En matière d'éléments significatifs dans le domaine de l'aide, on peut retenir aussi qu'en plus des fournisseurs traditionnels d'aide du Mali (adhérents à la Déclaration de Paris), d'autres pays interviennent également de façon substantielle tels que : la Chine, la Lybie, l'Inde, le Brésil et le Venezuela. Les financements de ces pays interviennent prioritairement dans les secteurs ciblés tels que l'agriculture, les infrastructures et la santé.

Un autre facteur d'influence capitale sur l'APD au Mali réside dans les effets des crises énergétique, alimentaire et financière sur l'économie du pays. Ainsi, les conséquences de la crise acridienne de la campagne agricole 2004-2005 ont entraîné une perte pour le budget de l'Etat et compensée par une subvention afin d'approvisionner le pays en céréales. En 2008, la flambée des prix des produits alimentaires sur le marché international a été contenue par des exonérations fiscales sur les importations de produits alimentaires. Des PTF ont accordé des financements compensatoires à travers le budget d'Etat.

2.2 Processus intermédiaires

Depuis la mise en œuvre de la DdP on peut noter au Mali une évolution positive dans la mise en œuvre des engagements

pris mêmes si certaines difficultés persistent encore. Des cinq axes de la DdP on notera en matière de :

Appropriation : Concernant le renforcement des stratégies et de cadres opérationnels, on retiendra qu'en 2006 un Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté a été adopté par le gouvernement pour la période 2007-2009 ; l'approche Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) a été généralisée en passant de quatre (4) départements ministériels à quatorze (14) ; le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) est actualisé annuellement ; le Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide a été mis en place.

Au nombre des résultats, on retiendra que l'élaboration du Cadre des Ressources à Moyen Terme (CRMT) est maîtrisée par les représentants des structures nationales. Les ministères sectoriels ont renforcé leurs capacités en essayant chaque année d'améliorer leur cadre budgétaire ; le programme commun des structures colocalisées est mis en vigueur ;

Cependant, l'appropriation a été et demeurera un processus lent et encore limité. Elle concerne beaucoup plus l'Etat central que les autorités régionales et locales. L'appropriation est plus avancée dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la gestion macroéconomique. Le leadership timide du pays a une influence sur ce degré d'appropriation.

Alignement : L'Arrangement Cadre entre le Mali et ses PTF prévoit explicitement en matière d'alignement de l'aide sur les priorités nationales : une concertation/coordination conduite par le gouvernement ; des conditionnalités harmonisées entre donateurs s'appuyant sur les stratégies et programmes du gouvernement ; des engagements financiers pluriannuels (sous réserve des performances réalisées) de la part des donateurs, afin de permettre au gouvernement d'établir ses prévisions macroéconomiques et budgétaires à moyen terme ; un calendrier d'engagements et des versements des donateurs compatible avec le cycle budgétaire de l'Etat ; des dispositions d'évaluation des donateurs intégrés aux dispositifs d'évaluation du gouvernement.

Malgré ces différents engagements des difficultés subsistent : les priorités de certains donateurs et celles du Mali ne sont pas alignées ; le refus de certains à utiliser les systèmes et procédures nationaux. Les raisons évoquées ont trait à l'incompatibilité des systèmes et procédures avec les normes internationales, la non fiabilité et d'efficacité des systèmes nationaux.

Harmonisation : En vue de la simplification et de l'harmonisation des procédures, des actions ont été menées au niveau national parmi lesquelles on peut noter : une première évaluation PEFA (Public Expenditure and financial Accountability) a été opérée en 2006 ; un Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP) a été approuvé par le gouvernement en avril 2005 pour la période 2006-2009 et pour une seconde phase 2011-2015 ; une autre évaluation PEFA plus récente vient de se terminer ;

un nouveau Code des Marchés Publics a été adopté en 2008 pour y introduire plus de transparence et de déconcentration.

Parmi les difficultés, il faut noter que les représentations locales des PTF ne sont pas des fois en phase avec leurs sièges.

Gestion Axée sur les Résultats : Les programmes axés sur les résultats sont introduits de façon lente et sectorielle. Certains programmes sectoriels sont plus avancés (santé, éducation, décentralisation).

En ce qui concerne l'aide budgétaire sectorielle, elle s'accompagne de mécanisme de suivi reposant sur des grilles d'indicateurs de performance annuelle, des rapports de suivi techniques et financiers, la revue des dépenses publiques du secteur ainsi qu'un rapport d'audit des dépenses du programme. Le suivi déclenche une partie des décaissements dépendants de l'atteinte de plusieurs objectifs sectoriels.

Cependant il a été constaté que les donateurs font peu d'effort pour renforcer les mécanismes et outils d'évaluation des stratégies nationales.

Responsabilité Mutuelle : L'objectif est d'impliquer un plus grand nombre d'acteurs (gouvernement, PTF, Parlement et Société Civile) pour contrôler et rendre transparente la gestion de l'aide. Beaucoup d'efforts ont été faits pour renforcer la transparence dans la gestion des ressources publiques. Mais des efforts doivent encore être déployés dans l'efficacité des structures de contrôle et de la lutte contre la corruption.

2.3 Résultats Développementaux

S'il est difficile d'attribuer les résultats développementaux aux seuls facteurs de la DdP, on peut toutefois affirmer qu'ils y ont contribué. Le soutien des efforts de développement du Mali à travers une aide significative (environ 10% du PIB) a permis de maintenir un taux de croissance économique annuel supérieur à celui de la démographie (3,6 % contre 3,1%). En outre l'incidence de la pauvreté monétaire est estimée à 43,7 % en 2009 soit une baisse de 3,7 points de pourcentage par rapport à 2006 (47,4%). Elle a significativement baissé en milieu rural, passant de 57,6 % à 53,5 % grâce aux investissements publics notamment dans les infrastructures de base.

Les secteurs de santé, de l'agriculture et de l'éducation ont fait l'objet d'attention particulière et du gouvernement du Mali et de ses Partenaires au développement.

3 Principaux enseignements et Recommandations

La mise en œuvre de la DdP a permis certains progrès, certains résultats qu'il faut capitaliser et renforcer pour espérer de résultats durables à long terme.

3.1 Enseignements

- a) On peut noter les aspects positifs essentiels suivants :
 - le renforcement de la confiance entre le gouvernement et les PTF,
 - l'existence d'un cadre permanent de concertation,
 - un cadre partenarial qui se développe et essaye de prendre en charge la gestion de l'aide sous tous ses aspects ;
 - les reformes enclenchées sont considérées comme positives même si elles demeurent lentes.
 - Du côté des PTF, le début timide d'utilisation des procédures et systèmes nationaux.
- b) Des faiblesses persistent aussi à savoir :
 - la faiblesse du mécanisme de coordination de l'aide,
 - la dispersion des rôles des structures chargées de la gestion de l'aide et les difficultés de comptabilisation,
 - la faiblesse du rapportage pour rendre compte aux citoyens l'utilisation des ressources de l'APD.

Du côté des PTF on peut noter :

- l'insuffisante délégation de pouvoir des sièges des PTF à leurs représentations locales,
- la faible prévisibilité de l'aide malgré l'adoption du CRMT,
- le refus de certains PTF à s'aligner sur les procédures nationales,
- le manque de volonté manifeste à réduire les unités parallèles.

3.2 Recommandations

Les recommandations fondamentales sont les suivantes :

- a) A l'endroit du Gouvernement,
 - rationaliser le système de coordination et de gestion de l'APD,
 - améliorer la fiabilité des données sur l'aide et sur le budget,
 - renforcer les évaluations des politiques publiques,
 - améliorer la performance des structures de contrôle dans le cadre des vérifications financières et de la lutte contre la corruption,
 - améliorer la transparence sur l'utilisation des ressources publiques,
 - renforcer les pouvoirs et les capacités du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide.
- b) A l'endroit des PTF,
 - respecter les engagements pris dans la Déclaration de Paris,
 - renforcer la prévisibilité de l'aide.