RÉPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE • UN BUT • UNE FOI

Ministère du Développement Social,
de la Solidarité et des Personnes Âgées

Observatoire du Développement Humain
Durable et de la Lutte contre la Pauvreté

Programme des Nations Unies
pour le Développement (PNUD)

Banque Mondiale



AIDE, ENDETTEMENT, PAUVRETE

Rapport national sur le Développement Humain Durable 2000

PRÉFACE

Pays enclavé aux ressources limitées, le Mali a recours à l'aide et à l'endettement extérieurs pour satisfaire certains besoins d'investissement. Ce qu'atteste éloquemment le financement des 80 % du Budget Spécial d'Investissement (BSI) par l'intervention étrangère. Entre 1989 et 1999, le volume global de l'aide reçue par le Mali est évalué à 2 175,8 milliards de F CFA. Elle a été affectée principalement au secteur agricole (38,3 %), à l'ensemble des secteurs sociaux (25,2 %) et à la gestion du développement économique (21,3 %) pendant la période 1989-1998.

Quant à la dette extérieure, de 1 577 milliards de F CFA en 1994, son encours passe à 1 615 milliards de F CFA en 1997 pour atteindre 1 684 milliards en 1998 et 1 618 milliards en 1999. Au 31 décembre 1998, la répartition de l'encours de la dette extérieure par secteur d'affectation, fait apparaître le secteur financier et celui du développement rural aux deux premiers rangs avec des parts respectives de 32 % et 20 %.

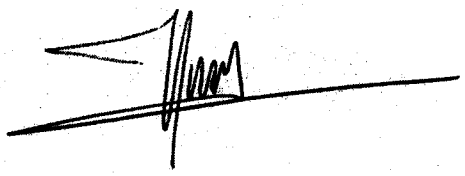
Le présent rapport, " Aide, Endettement et Pauvreté ", qui a pour objet essentiel d'informer sur l'évolution de l'aide et de la dette et sur leur répartition sectorielle dans le cadre du développement, met en exergue la nécessité d'améliorer ceux-ci. En effet, le taux de scolarisation au premier cycle de l'enseignement fondamental est de 57,8 % ; la mortalité infantile de 123 pour mille ; la mortalité maternelle de 577 pour 100 000 naissances vivantes ; l'indice de développement humain de 0,34.

De 1994 à 1999, l'incidence de la pauvreté est passée de 68,8 % à 64,2 %. Malgré cette diminution, l'analyse des indicateurs ci-dessus cités suscite des réflexions non seulement sur les liens entre l'aide, l'endettement et la pauvreté mais aussi leur impact sur les conditions de vie des populations.

Puisse ce rapport être judicieusement exploité pour une meilleure efficacité de l'aide en vue d'une réduction durable de la pauvreté.

Bamako, le 15 août 2001

La Ministre,



Mme DIAKITE Fatoumata N'DIAYE
Chevalier de l'Ordre National

REMERCIEMENTS

Le présent rapport constitue le quatrième d'une série évolutive qui a commencé avec le diagnostic du développement humain durable en général (1995) et s'est poursuivie avec la pauvreté et ses aspects multi-dimentionnels comme point d'entrée du DHD (1998) avant d'aborder des thèmes d'actualité sous forme de triptyques, « croissance, équité et pauvreté », (1999) et « aide, endettement et pauvreté » pour la présente édition. L'élaboration de ce rapport, du choix du thème à son approbation et sa diffusion, s'est faite dans le cadre d'un partenariat conjoint Gouvernement, PNUD et Banque mondiale à travers l'Observatoire du Développement Humain Durable qui en est la cheville ouvrière et dont la fonction essentielle est l'analyse et le suivi des conditions de vie des ménages.

C'est dans ce sens que nous voulons très sincèrement remercier la ministre du Développement social, de la Solidarité et des Personnes âgées et le ministre de l'Économie et des Finances pour l'appui permanent apporté à l'ODHD pour l'élaboration de ce rapport.

Qu'il nous soit permis également de remercier le comité national de coordination et de suivi du DHD, la direction nationale de la Dette publique, la Direction nationale de la statistique et de l'informatique, les différentes structures régionales, pour le précieux concours apporté aux différents stades d'élaboration de ce rapport.

Je m'en voudrais de ne pas souligner le fait que le choix du thème pour l'année 2000 a été le résultat d'un processus participatif qui a vu l'implication de toutes les parties prenantes au niveau central comme régional. Il me plaît de saluer cette initiative et de souhaiter qu'elle puisse se perpétuer pour les prochaines éditions.

Permettez moi également de remercier M. Marc Raffinot, professeur à l'université de Paris IX-Dauphine qui a aidé l'équipe de l'Observatoire et les économistes du PNUD à mieux cerner les questions relatives à l'endettement et aux différentes initiatives sur son allégement au plan national et international.

Qu'il me soit enfin permis de remercier tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à faire de cette édition une réalité. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma profonde gratitude.



Mme Jocelline Bazille Finley
Représentant Résident du PNUD
et Coordonnateur des activités opérationnelles
des Nations Unies au Mali

TABLE DES MATIÈRES

Résumé exécutif 13
Introduction 21

CHAPITRE 1. EVOLUTION DE L'AIDE EXTÉRIEURE 25
1.1. Définition de l'aide publique au développement 25
1.2. L'origine et le contexte de l'aide 25
1.2.1. Origine : le déséquilibre entre l'investissement et l'épargne 25
1.2.2. Des besoins énormes 26
1.2.3. Contexte : l'environnement institutionnel national 28
1.3. Evolution de l'aide extérieure 32
1.3.1. Volume global de l'aide 32
1.3.2. Répartition sectorielle 34
1.3.3. Répartition par source et par donateur 36
1.3.4. Répartition par condition 38
1.3.5. Répartition par type 40
Conclusion 42

CHAPITRE 2. EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE EXTÉRIEURE 45
2.1. Le Mali est-il très endetté ? 45
2.2. Le financement extérieur du Mali 46
2.2.1. La dette extérieure malienne 46
2.2.2. La dette publique malienne 46
2.2.3. Le remboursement de la dette : un problème de finances publiques 46
2.3. Les différentes formes de financement extérieur 46
2.4. Pourquoi la dette augmente-t-elle ? 47
Comment s'effectue le remboursement ?
2.5. Evolution de la dette extérieure entre 1990 et 1999 48
2.5.1. Evolution de l'encours 48
2.5.2. Evolution du service de la dette 49
2.5.3. Des transferts positifs 50
2.6. Crise d'endettement et traitements utilisés 52
2.6.1. Crise d'endettement 52
2.6.2. Traitements utilisés 52
2.7. Situation de la dette du Mali et sa gestion 54
Conclusion 55

CHAPITRE 3. AIDE, ENDETTEMENT ET PERFORMANCES MACRO-ÉCONOMIQUES 57
3.1. Méthodologie 57
3.2. Des effets contradictoires 58
3.2.1. Les effets positifs 58
3.2.2. Les effets négatifs 59
3.3. La croissance économique 59
3.3.1. L'accélération de la croissance 59
3.3.2. Une croissance appauvrissante ? 61
3.3.3. Croissance et efficacité économique 61
3.4. Les prix et l'inflation 61
3.5. Les finances publiques 64
3.5.1. Un certain assainissement des finances publiques 64
3.5.2. Une dépendance à l'aide 65

3.6. L'épargne et l'investissement 68
3.7. La consommation finale 70
3.8. La balance des paiements 72
3.9. L'impact des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) sur la pauvreté 74
Conclusion 76

CHAPITRE 4. LE PROFIL DE LA PAUVRETÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES 77
4.1. Seuil de la pauvreté 77
4.2. Incidence de la pauvreté (P0), profondeur (P1), sévérité de la pauvreté (2) 78
4.3. Indicateur de développement humain (IDH) 80
Conclusion 82

CHAPITRE 5. PERFORMANCE DE L'AIDE ET PAUVRETÉ 83
5.1. Le secteur social 83
5.1.1. Education 83
5.1.2. Santé/Population 87
5.1.3. Eau potable 91
5.1.4. Emploi 96
5.2. Le secteur agricole 100
5.2.1. Agriculture 100
5.2.2. Elevage 102
5.2.3. Environnement 104
5.3. Infrastructures (Enclavement et pauvreté) 108
5.4. Autres projets 109
Conclusion 110

CHAPITRE 6. RÉDUCTION DE DETTE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ 113
6.1. Le Mali et l'initiative PPTE 113
6.2. Vers un approfondissement du processus 114
6.3. Réduction de dette et dépenses sociales 115
6.3.1. Lier la réduction de dette à l'accroissement des dépenses sociales 115
6.3.2. Scenarii pour les années 2000-2015 115
Conclusion 122

CHAPITRE 7. COORDINATION, EFFICACITÉ DE L'AIDE ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ 123
7.1. Le processus de la réforme de l'aide 123
7.1.1. La mise en œuvre du processus 124
7.1.2. La diversité du système de l'aide et le problème de coordination au plan institutionnel 125
7.1.3. La fragmentation et la multiplicité des procédures de gestion de l'aide : le problème de l'efficacité macro de l'aide 125
7.1.4. Ownership et leadership des structures nationales dans la gestion du processus de développement 127
7.2. Aide et lutte contre la pauvreté : les évolutions actuelles 128
7.2.1. Recentrage de l'aide sur la lutte contre la pauvreté 128
7.2.2. Intégrer l'aide aux politiques publiques, l'Etatassumant le rôle de coordonnateur 129
7.2.3. Passage de l'approche-projet à l'approche-programme 130
7.2.4. Réforme de la conditionnalité 131
7.2.5. Implication de la société civile et des collectivités locales 132
Conclusion 132

CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS 135
Annexes 139
Références bibliographiques 150

Encadrés

Encadré 1 :	De l'absence de la Région de Kidal dans certains tableaux	20
Encadré 2 :	Don/Donateur/Prêt/Elément Don	25
Encadré 3 :	De la coopération technique et des projets d'investissement	40
Encadré 4 :	De l'aide budgétaire/Appui à la balance des paiements	42
Encadré 5 :	Le Club de Paris	53
Encadré 6 :	De l'actualisation du seuil de pauvreté	77
Encadré 7 :	L'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE)	114
Encadré 8 :	Le dispositif institutionnel de la réforme de l'aide	128
Encadré 9 :	Un processus de coordination de l'aide : l'UNDAF	129
Encadré 10 :	Indicateurs retenus lors du test de la nouvelle conditionnalité au Burkina Faso (d'après un document de synthèse de l'Union Européenne)	131

Tableaux

Tableau 1 :	Activités de gestion de l'aide selon les ministères et services techniques responsables et impliqués en 1996	31
Tableau 2 :	Evolution du volume global de l'aide (milliards Fcfa) en termes de décaissement net de 1989 à 1999	32
Tableau 3 :	Evolution du Budget Spécial d'Investissement (BSI) de 1990 à 1998 (milliards Fcfa) en termes d'exécution	33
Tableau 4 :	Répartition sectorielle (part relative de l'aide globale) en % de 1989 à 1998	34
Tableau 5 :	Répartition de l'aide par source (Part relative de l'aide globale) de 1989 à 1998 (%)	36
Tableau 6 :	Répartition par condition (Part relative de l'aide globale) en % de 1989 à 1998	38
Tableau 7 :	Répartition par type de l'assistance (%) de 1990 à 1998	41
Tableau 8 :	Dette extérieure des pays de l'UEMOA (en milliards de Fcfa)	45
Tableau 9 :	Evolution de la dette extérieure du Mali (en milliards de Fcfa)	49
Tableau 10 :	Evolution du service de la dette extérieure du Mali (milliards de Fcfa)	50
Tableau 11 :	Financement du TOFE (en milliards de Fcfa)	51
Tableau 12 :	Les différents passages du Mali au Club de Paris	54
Tableau 13 :	Situation de la dette fin 1999	54
Tableau 14 :	Evolution du PIB en valeur et en volume (en milliards de Fcfa et de celle du taux de croissance de 1990 à 1999	60
Tableau 15 :	Taux d'inflation (en %) de 1990 à 1999	62
Tableau 16 :	Evolution des prix (1990-1999)	63
Tableau 17 :	Tableau des Opérations Financières de l'Etat	65
Tableau 18 :	Evolution de l'investissement privé et du crédit à moyen et long terme (1989-1999) en milliards Fcfa	70
Tableau 19 :	Evolution de la consommation totale, privée et publique de 1989 à 1999	71
Tableau 20 :	Evolution de la balance des paiements (milliards Fcfa) de 1989 à 1998	72
Tableau 21 :	Valeurs du seuil de pauvreté en Fcfa pour les années 1994, 1996, 1998 et 1999	78
Tableau 22 :	Incidence de la pauvreté (%) par milieu de résidence pour les années 1994, 1996, 1998 et 1999	79
Tableau 23 :	Profondeur de la pauvreté (%) selon le milieu de résidence pour les années 1994, 1996, 1998 et 1999	79
Tableau 24 :	Sévérité de la pauvreté (%) selon le milieu de résidence pour les années 1994, 1996, 1998 et 1999	79
Tableau 25 :	Indicateur de Développement Humain (niveau national) de 1989 à 1999	80
Tableau 26 :	Indice de Développement Humain par région administrative	81
Tableau 27 :	Couverture Zonale en Centres	84
Tableau 28 :	Activités du PSPHR en %	90
Tableau 29 :	Financement du PRMC (millions Fcfa)	101
Tableau 30 :	Appréciation du niveau de revenu par les producteurs selon les zones (en %)	102

Tableau 31 :	Financement du Projet Mali Nord-Est en millions de Fcfa et durée	103
Tableau 32 :	Plan de financement du PGRN (millions de dollars)	104
Tableau 33 :	Appréciation de la charge de travail des femmes en % de villages par rapport à la situation d'avant l'intervention du PGRN	107
Tableau 34 :	Pourcentage de villages par niveau d'évolution du flux migratoire	107
Tableau 35 :	Evolution du nombre de villages concernés par cercle par le Projet de 1992 à 1998	109
Tableau 36 :	Financement du Programme Sectoriel des Transports (millions $ US)	109
Tableau 37 :	Pourcentage du degré d'efficacité de 133 projets financés par l'aide selon les secteurs	109
Tableau 38 :	Service prévisionnel de la dette contractée au 31/12/99	117
Tableau 39 :	Evolution du TOFE (Scénario A) en milliards de Fcfa	118
Tableau 40 :	Evolution du TOFE dans le scénario B	119

Graphiques

Graphique 1 :	Evolution du volume global de l'aide (milliards Fcfa) de 1989 à 1999	32
Graphique 2 :	Part relative du BSI (%) en termes d'exécution	33
Graphique 3 :	Répartition sectorielle (Part relative de l'aide globale) en % de 1989 à 1998	34
Graphique 4 :	Part relative de l'aide globale en % : moyenne 1989 à 1998	35
Graphique 5 :	Répartition de l'aide par source (Part relative de l'aide globale) de 1989 à 1998 (%)	36
Graphique 6 :	Part relative de l'aide globale en % : moyenne 1989 à 1998	36
Graphique 7 :	Répartition de l'aide par source (Part relative de l'aide globale) de 1989 à 1998 (%)	37
Graphique 8 :	Répartition de l'aide par condition (Part relative de l'aide globale) en % de 1989 à 1998	39
Graphique 9 :	Part relative de l'aide : moyenne 1989 à 1998	39
Graphique 10 :	Part relative de l'aide (%) par condition : moyenne 1989 à 1998	39
Graphique 11 :	Répartition par type d'assistance (Part relative de l'aide globale) en % de 1990 à 1998	41
Graphique 12 :	Répartition par type d'assistance (Part relative de l'aide globale) en % de 1990 à 1998	41
Graphique 13 :	Taux moyen de libéralité	52
Graphique 14 :	Liaisons logiques entre l'aide, l'endettement et l'impact sur la pauvreté	57
Graphique 15 :	Taux de croissance économique (en %) de 1990 à 1999	60
Graphique 16 :	Taux d'inflation	62
Graphique 17 :	Evolution intra-annuelle des prix des produits alimentaires	64
Graphique 18 :	Evolution des indicateurs de déficit public	67
Graphique 19 :	Evolution des indicateurs de dépendance à l'aide	68
Graphique 20 :	Taux d'épargne (% RNDB) et taux d'investissement (% PIB)	68
Graphique 21 :	Evolution des soldes extérieurs de 1989 à 1998	
Graphique 22 :	Valeurs du seuil de pauvreté en Fcfa pour les années 1994, 1996, 1998 et 1999	78
Graphique 23 :	Incidence de la pauvreté (%) par milieu de résidence pour les années 1994, 1996, 1998 et 1999	79
Graphique 24 :	Profondeur de la pauvreté (%) selon le milieu de résidence pour les années 1994, 1996, 1998 et 1999	79
Graphique 25 :	Sévérité de la pauvreté (%) selon le milieu de résidence pour les années 1994, 1996, 1998 et 1999	79
Graphique 26 :	Indicateur de Développement Humain (niveau national) de 1989 à 1999	80
Graphique 27 :	Indice de Développement Humain par région administrative	81

SIGLES

ACDI	Agence Canadienne pour le Développement International
ACI	Agence de Cession Immobilière
ACODEP	Appui aux Collectivités Décentralisées pour un Développement Participatif
ACORD	Association de COopération de Recherche pour le Développement
ADEMA	Association pour la DEmocratie au Mali
AEP	Adduction d'Eau Potable
AFD	Agence Française de Développement
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi
AID	Agence Internationale pour le Développement
APD	Aide Publique au Développement
ASACO	Association de Santé Communautaire
BAD	Banque Africaine de Développement
BADEA	Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BE	Banque Européenne d'Investissement
BID	Banque Islamique de Développement
BIT	Bureau International du Travail
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BPE	Bureau Projet Education
BSI	Budget Spécial d'Investissement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAF	Coût Assurance Frêt
CCF	Centre Culturel Français
CED	Centre d'Education pour le Développement
CFA	Communauté Financière Africaine
CMDT	Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
CMLN	Comité Militaire de Libération Nationale
CNDR	Conseil National de Défense de la Révolution
CNIECS	Centre National d'Information d'Education et de Communication sur la Santé
CPR	Centre Pédagogique Régional
CPS	Cellule de Planification et de Statistique
CSAR	Centre de Santé d'Arrondissement Revitalisé
CSCOM	Centre de Santé COMmunautaire
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTSP	Comité de Transition pour le Salut Public
CVGRN	Comité Villageois de Gestion des Ressources Naturelles
DAF	Direction Administrative et Financière
DCDP	Direction de la Comptabilité et de la Dette Publique
DGDP	Direction Générale de la Dette Publique
DHD	Développement Humain Durable
DNA	Direction Nationale de l'Agriculture
DNACOOP	Direction Nationale de l'Action COOpérative
DNAFLA	Direction Nationale de l'Alphabétisation Fonctionnelle et de la Linguistique Appliquée
DNCI	Direction Nationale de la Coopération Internationale
DNE	Direction Nationale de l'Elevage
DNEF	Direction Nationale des Eaux et Forêts
DNHE	Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Energie
DNP	Direction Nationale de la Planification
DNSI	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
DRE	Direction Régionale de l'Elevage
DRHE	Direction Régionale de l'Hydraulique et de l'Energie
DRRFFH	Direction Régionale des Ressources Forestières, Fauniques et Halieutiques
DRS	Direction Régionale de la Santé
EBC	Enquête Budget Consommation
EDM	Energie Du Mali
EDSM	Enquête Démographique et de Santé au Mali
EIM	Enquête à Indicateurs Multiples
FAC	Fonds d'Aide et de Coopération
FAD	Fonds Africain de Développement
FAFPA	Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et l'Apprentissage
FAS	Facilité d'Ajustement Structurel
FASR	Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée
FBCF	Formation Brute de Capital Fixe

FED	Fonds Européen de Développement
FENASCOM	FEdération NAtionale des services de Santé COmmunautaire au Mali
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FOB	Free On Board
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GTZ	Gesellshaftliche und Technishe Zusammenarbeit (Société de Coopération Technique)
HCR	Haut Commissariat aux Réfugiés
ICOR	Incremental Capital Output Ratio
IDH	Indice de Développement Humain
IER	Institut d'Economie Rurale
KFW	Kreditaustalt Für Wiederaufbau (Crédit Pour le Renouveau)
LARES	Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale
MSPAS	Ministère de la Santé, des Personnes Agées et de la Solidarité
MST	Maladie Sexuellement Transmissible
NEF	Nouvelle Ecole Fondamentale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisations Paysannes
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
OV	Organisation Villageoise
PAIB	Projet d'Appui aux Initiatives de Base
PAPME	Projet d'Appui aux Petites et Micro-Entreprises
PARA	Projet d'Appui à la Recherche Agronomique
PASA	Programme d'Ajustement du Secteur Agricole
PAT	Plan d'Aménagement du Terroir
PDEB	Projet de Développement de l'Education de Base
PEV	Programme Elargi de Vaccination
PGRN	Projet de Gestion des Ressources Naturelles
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays Moins Avancés
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMGC	Paysan Membre d'un Groupe de Contact
PMI	Petite et Moyenne Industrie
PMNE	Projet Mali Nord-Est
PNLS	Programme National de Lutte contre le Sida
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNVA	Programme National de Vulgarisation Agricole
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRMC	Programme de Restructuration du Marché Céréalier
PRODEC	PROgramme DEcennal de Développement de l'Education
PRODEJ	PROgramme DEcennal de la Justice
PRODESS	PROgramme DEcennal Socio Sanitaire
PSARK	Programme de Sécurité Alimentaire et de Revenu à Kidal
PSPHR	Projet Santé, Population, Hydraulique Rurale
PVA	Programme de Vulgarisation Agricole
SAT	Schéma d'Aménagement du Terroir
SCR	Service Civique Rural
SEMA	Société d'Equipement du Mali
SIDA	Syndrome Immuno Déficitaire Acquis
SLIS	Système Local d'Information Sanitaire
SNLP	Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté
SOCIMA	SOciété des CImenteries du MAli
SOMIEX	Société Malienne d'Importation et d'EXportation
SONAREM	SOciété NAtionale de Recherche et d'Exploitations Minières
SONATAM	Société Nationale des Tabacs et Allumettes du Mali
SOTELMA	Société des TELécommunications du Mali
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UDPM	Union Démocratique du Peuple Malien
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
URSS	Union des Républiques Socialistes Soviétiques
USRDA	Union Soudanaise du Rassemblement Démocratique Africain
VAN	Valeur Actuelle Nette

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

INTRODUCTION

Pays pauvre, le Mali a recours à des ressources d'origine extérieure pour combler l'énorme fossé existant entre ses besoins de financement des investissements et ses capacités d'épargne intérieure. ***Entre 1989 et 1999, le volume global de l'aide reçue par le Mali est évalué à 2175,8 milliards Fcfa, soit en moyenne 197,8 milliards Fcfa par an, ce qui correspond à une moyenne de 22 545 Fcfa par habitant et par an.*** Ce niveau se situe dans la moyenne de la sous-région (13 171 Fcfa pour le Niger, qui reçoit le moins, et 31 518 Fcfa pour la Guinée, qui reçoit le plus).

En plus de l'aide non remboursable, le Mali a eu recours à large échelle à l'endettement extérieur soit à des taux concessionnels, soit au prix du marché. S'il n'est pas spécifique au Mali, il n'en demeure pas moins que ce phénomène mérite une attention particulière du fait de son ampleur et de ses implications sur la croissance et le développement économiques du pays.

C'est ainsi que, ***de 1 577 milliards Fcfa en 1994, l'encours de la dette du Mali est passé à 1 615 milliards Fcfa en 1997 pour atteindre 1 684 milliards Fcfa en 1998 et 1618 milliards en 1999.*** A titre de comparaison, la dette extérieure malienne, une dette essentiellement publique, est deux fois plus élevée que celle du Burkina Faso mais elle reste faible par rapport à celle d'un pays comme la Côte d'Ivoire. En 1991, elle représentait 101 % du PIB, et plus de six ans de recettes publiques. La dévaluation du Fcfa (1994) a considérablement alourdi ce fardeau et malgré certains allégements (Club de Paris par exemple), le Mali reste encore un pays lourdement endetté. ***Les paiements effectués au titre du service de la dette ont été de 37,9 milliards Fcfa en 1996, 41,0 milliards Fcfa en 1997, 43,6 milliards Fcfa en 1998 et ont atteint 56,9 milliards en 1999.*** Les prévisions pour les années 2000 et 2001 sont respectivement de 66 milliards et 75,9 milliards de Fcfa, sans la prise en compte des réductions de dettes liées à l'initiative PPTE.

Malgré le volume important de l'aide reçue par le Mali entre 1989 et 1999, il demeure parmi les pays où les progrès en matière de développement humain et de lutte contre la pauvreté sont nécessaires sinon indispensables. Comme l'attestent éloquemment les principaux indicateurs, le Mali est encore classé parmi les pays à développement humain faible et depuis plusieurs années, au moins la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté si ce n'est les deux tiers.

C'est pourquoi, aujourd'hui plus que jamais, il importe de faire l'état des lieux de l'aide, de s'interroger sur sa pertinence, ses divers effets et surtout son impact sur les populations bénéficiaires. Ces interrogations devront en principe permettre de poser le diagnostic et de faire des propositions pour une gestion plus efficace, c'est-à-dire mieux ciblée pour soutenir les actions en direction de la lutte contre la pauvreté et du développement humain.

Aussi, la présente édition du Rapport National sur le Développement Humain Durable au Mali s'intéresse-t-elle au thème (Aide, endettement et pauvreté au Mali). Elle se propose dans un premier temps de rappeler les principaux flux d'aide reçus par le Mali au cours de la dernière décennie (chapitre 1), suivis de la situation de l'endettement proprement dit pour la même période de manière à présenter une situation aussi exhaustive que possible de l'ensemble des flux extérieurs (chapitre 2). Après avoir tenté d'évaluer les performances macroéco-

nomiques de l'aide (chapitre 3), le Rapport passe en revue l'évolution de la situation de la pauvreté et du développement humain durable au niveau national et pour les régions en ce qui concerne les différents déterminants de la pauvreté (chapitre 4). Les performances sectorielles de l'aide sont également évaluées (chapitre 5). Le document poursuit par l'analyse des implications des différentes initiatives de réduction de la dette en cours, en proposant des scénarii pour les années 2000-2015 (chapitre 6). Il conclut par des propositions destinées à accroître l'efficacité de l'aide et de la dette dans la réduction de la pauvreté (chapitre 7).

1. Evolution de l'aide extérieure

Il y a lieu tout d'abord de préciser que les chiffres utilisés à ce niveau proviennent pour l'essentiel des rapports sur la coopération au développement publiés par le PNUD et sont donc exprimés en termes de décaissements nets et non en termes d'engagements bruts.

Bien qu'ayant évolué en dents de scie au cours de la période 1990-1998, l'aide extérieure contribue au financement du budget spécial d'investissement (BSI) à concurrence de 79,3 %. L'aide bilatérale demeure légèrement supérieure à l'aide multilatérale sur la période 1989-1998 (48,8 % du total de l'aide pour la première forme contre 47,2 % pour la seconde forme, et 4,0 % pour les ONG). ***Selon les conditions de l'aide, les subventions représentent près de deux tiers (65,2 %) du volume global de l'aide contre légèrement plus d'un tiers (34,8 %) de l'aide totale pour les prêts, ce qui est fort louable pour le Pays Pauvre Très Endetté qu'est le Mali.***

De la répartition sectorielle de l'aide, il ressort que l'agriculture et l'ensemble des secteurs sociaux demeurent les plus gros bénéficiaires de l'assistance extérieure (respectivement 38 % et 25,2 % du total), confirmant le caractère prioritaire que leur accorde le Gouvernement. Quant à la structure de l'aide par type, elle révèle que l'aide-projet représente 63,8 % du volume global de l'assistance fournie au Mali sur la période 1990-1998. Viennent ensuite l'assistance technique (20,2 %), l'aide budgétaire, appui à la balance des paiements (12,8 %), etc.

Présentée sous l'angle de l'aide publique au développement, la situation est non seulement partielle mais ne permet pas d'appréhender l'ampleur de la question du remboursement et donc du poids du service de la dette et ses conséquences sur les capacités du pays à investir pour se développer et assurer le bien-être des populations. C'est pourquoi, une analyse de l'évolution de la dette est plus que nécessaire.

2. Evolution de la dette publique extérieure

Comme déjà indiqué, une partie des ressources extérieures reçues par le Mali au cours de la période 1989-1998, est accordée sous forme de prêts : environ un tiers (34,8 %). C'est ainsi qu'au fil des ans, le Mali a accumulé une dette dont l'encours oscille entre 1600 et 1700 milliards de Fcfa (toutes sources confondues), dette[2] qui donne lieu ensuite à des remboursements pendant des années, souvent même des dizaines d'années.

On peut donc craindre, comme le signalait le précédent rapport national sur le développement humain durable, que le poids de cette dette ne réduise les perpectives de croissance et n'hypothèque par là même les efforts de lutte contre la pauvreté et le bien-être des populations défavorisées.

La dette du Mali est importante, mais les diverses annulations de dettes, la renégociation de la dette russe et les traitements en Club de Paris ont réduit son montant. Ceci explique qu'elle représente désormais moins de 100 % du PIB en 1999. Mais le service de la dette reste encore assez lourd pour les finances publiques (de l'ordre de 12 % des dépenses publiques), même si le flux net de ressources est largement positif. C'est pourquoi une meilleure gestion de la dette et un

2 Certains flux de ressources ne sont pas considérés comme de l'aide publique (en particulier les prêts liés à la fourniture d'équipements militaires), ou s'ils sont trop coûteux (élément- don inférieur à 25 %).

suivi des financements extérieurs sont d'une impérieuse nécessité. Le renforcement des capacités de la DGDP semble nécessaire pour une meilleure intégration de la dette dans la gestion du développement.

3. Aide, endettement et performances macroéconomiques

L'aide extérieure a contribué à la reprise et à la poursuite de la croissance d'une part (hausse régulière depuis 1995), et au renforcement des capacités dans différents secteurs de l'économie nationale. La politique de stabilisation a permis de réduire le déficit budgétaire tout en assurant un service intégral de la dette publique. Elle a également permis une stabilité relative des prix, hormis l'épisode de la dévaluation.

En effet, l'économie malienne a enregistré une croissance réelle positive entre 1989 et 1999. Pendant cette période, le taux de croissance économique (3,3 % en moyenne) a été supérieur au rythme d'accroissement de la population (2,2 %). C'est surtout à partir de la dévaluation que la croissance devient forte et stable (5,6 % en moyenne de 1993 à 1998). Ce phénomène est imputable essentiellement au regain de dynamisme de la production agricole tant vivrière qu'industrielle ainsi qu'au relèvement du rythme de la production manufacturière et minière. En partie, ce succès peut être imputable à l'aide extérieure pour qui sait que le bénéficiaire principal de cette aide demeure le secteur agricole (en moyenne annuelle 38,3 % de l'aide globale).

Marquées principalement par trois produits, le coton, l'or et le bétail, les exportations globales ont enregistré, en tendance, une croissance régulière.

L'aspect préoccupant de la situation, souvent souligné, est le fait que la croissance et la stabilité retrouvées ne se sont pas traduites par une amélioration de la situation des pauvres. La consommation par habitant a stagné, et l'inégalité des revenus progresse. Il importe donc d'étudier les mesures spécifiques qui pourraient rendre la croissance plus bénéfique aux plus pauvres. C'est un des défis majeurs que le Cadre Stratégique de Lutte contre Pauvreté se devra de relever.

La situation spécifique des principaux indicateurs de pauvreté et de développement humain est présentée ci-après.

4. Le profil de la pauvreté au cours des dernières années

Au cours des années 1996, 1998 et 1999, la tendance est à un léger recul de la pauvreté. En effet, l'incidence de la pauvreté[3] est passée de 73,3 % en 1995 à 71,6 % en 1996. En 1998 et 1999, elle s'établit à 69,0 % et 64,2 % respectivement.

En 1999, l'incidence de la pauvreté ressort à 71,3 % en milieu rural contre 31,2 % en milieu urbain.

Quant à la profondeur et à l'indice de sévérité de la pauvreté, leurs évolutions respectives au cours des années 1994-1996-1998-1999 sont semblables : évolutions en dents de scie même si la sévérité se situe toujours à des niveaux plus faibles que ceux afférents à la profondeur.

Deux périodes sont à distinguer dans l'analyse de la dynamique d'évolution de l'Indice de Développement Humain (IDH) de 1989 à 1999 :

- la période 1989-1994, caractérisée par une évolution en dents de scie ;
- et la période 1994-1999, caractérisée par une tendance à la hausse.

En dépit de cette tendance à la hausse observée régulièrement au cours des dernières années, le Mali s'est classé tout au cours de la période sous-revue (1989-1999) parmi les pays à faible niveau de développement humain (c'est-à-dire les pays dont l'IDH se situe en-deçà de 0,5) : l'IDH s'établit à un niveau annuel moyen de 0,29.

3 Il convient de signaler que l'incidence de la pauvreté est établie sur la base du seuil (de pauvreté) calculé pour chaque année étudiée à partir de la méthode de l'équivalent riz des besoins énergétiques d'un individu d'âge adulte bien portant , fixés par l'OMS à 2450 Kcal par jour, majorés de moitié pour tenir compte des besoins non alimentaires.

5. Performance de l'aide et pauvreté

La promotion du secteur social est une constante de la politique du Gouvernement. En effet, entre 1989 et 1999, il a été affecté à ce secteur en moyenne chaque année le quart (25,2 %) de l'aide globale reçue par le Mali. Particulièrement en 1998, plus du tiers (34,8 %) de l'aide totale a été allouée au secteur social.

Dans le domaine de l'agriculture au sens large, les projets mis en œuvre avec les ressources provenant de l'aide extérieure ont eu un impact notable sur les conditions de vie des populations qui disposent de moyens et de facteurs socioculturels déjà favorables tandis que les plus défavorisés ont le plus souvent été laissés pour compte chaque fois qu'ils n'ont pas fait l'objet de ciblage et de mesures spécifiques. Ainsi, l'impact de réduction de la pauvreté du PNVA a été limité par l'insuffisance des crédits, des équipements et des intrants pour les paysans pauvres.

L'apparente contradiction entre d'une part, l'importance des fonds mis à la disposition du Mali au titre de l'aide et de l'endettement au cours de la dernière décennie et d'autre part, l'évolution récente de la pauvreté marquée par un léger recul, pas du tout proportionnel à cette importance, soulève un certain nombre d'interrogations.

- ***Y a-t-il une coordination fonctionnelle suffisante de l'aide ?***
- ***Y a-t-il eu un bon ciblage des pauvres ?***
- ***Le ciblage opéré des zones de pauvreté était-il pertinent ?***
- ***La perception qu'ont les populations bénéficiaires de l'aide est-elle claire ?***
- ***La bonne gouvernance a-t-elle été toujours de mise : les bénéficiaires supposés des projets et programmes de développement financés par l'extérieur ont-ils toujours eu voix au chapitre du processus de prise de décision ?***
- ***Les actions financées par l'aide sont-elles suffisamment intégrées dans la gestion nationale ?***
- ***La capacité nationale en termes d'orientation stratégique et de planification dans la gestion de l'aide est-elle suffisante ?***
- ***L'aide a-t-elle été toujours répartie de façon judicieuse entre les différents secteurs de développement ?***
- ***Les politiques macroéconomiques et sectorielles sont-elles adaptées aux besoins de réduction de la pauvreté et du bien-être des populations ? etc.***

Autant de questions qui sont actuelles, aussi sensibles vis-à-vis de l'opinion publique, et qu'il convient donc de poser à défaut d'y apporter nécessairement des éléments de réponse.

Afin que l'aide contribue à réduire notablement la pauvreté, il convient de lui donner des orientations complémentaires :

- l'utilisation des flux d'aide au niveau microéconomique pour la réalisation de projets doit privilégier les principes de prise en compte par des mesures spécifiques d'accompagnement pour les groupes les plus vulnérables et de durabilité basées sur l'appropriation locale ;
- l'utilisation des ressources extérieures au niveau macroéconomique doit observer les mêmes principes qu'au niveau microéconomique et observer les règles de bonne gouvernance et de ciblage des zones pauvres et de celui des pauvres à l'intérieur des zones moins pauvres;
- les règles d'utilisation doivent également se préoccuper des conséquences des politiques macroéconomiques sur les pauvres et les groupes vulnérables. En somme, adopter des politiques macroéconomiques porteuses de croissance et plus favorables aux pauvres.

6. Réduction de dette et lutte contre la pauvreté

Le Mali fait partie de la quarantaine de pays qui ont été déclarés « pays pauvres très endettés » (PPTE) par les Institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale). Le Mali a été déclaré éligible à l'Initiative PPTE initiale ainsi qu'à l'Initiative PPTE renforcée. Il a accédé à partir de septembre 2000, au point d'achèvement de la première

Initiative. ***Le pays devrait pouvoir bénéficier d'une réduction de dette d'un montant de 870 millions de dollars sur une période de 30 ans, soit une moyenne de 42-44 millions de dollars par an pour les dix premières années (à partir de 2001) et 20 millions de dollars par an pendant les 20 années qui vont suivre.*** En attendant de satisfaire les autres conditions lui permettant d'accéder à l'Initiative renforcée, le Mali pourra déjà bénéficier de l'assistance intérimaire.

La principale contribution de la réduction de la dette à la lutte contre la pauvreté passe par l'augmentation des dépenses sociales de base. La réduction de dette apparaît alors comme un moyen additionnel pour le financement des programmes déjà élaborés, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. L'opérationnalisation de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP) a permis :

- d'obtenir des objectifs spécifiques et mesurables ;
- d'établir un état des lieux des actions de lutte contre la pauvreté même si celui-ci n'est pas exhaustif compte tenu du fait que de nombreuses actions sont déclarées comme étant des actions de lutte contre la pauvreté même lorsqu'elles relèvent du développement en général ;
- de dégager des actions complémentaires pouvant combler le gap entre les objectifs poursuivis et les actions en cours.

Ce travail constitue une base appréciable pour une programmation future des actions de lutte contre la pauvreté.

7. Coordination, efficacité de l'aide et réduction de la pauvreté

Au Mali, la faiblesse des capacités administratives et institutionnelles fait parfois encore obstacle à une véritable « appropriation » des programmes de réforme et de développement, tant au niveau de leur conception qu'à celui de leur mise en œuvre. Cela peut contribuer à limiter la capacité d'absorption réelle du pays et compromettre l'efficacité de l'aide, notamment en faveur de la lutte contre la pauvreté. En plus d'une réforme de la politique économique, le Gouvernement a, depuis les événements de mars 1991, engagé de vastes réformes politiques et mis en place des mécanismes de démocratisation et d'accroissement de la participation populaire au processus de développement. L'exécution de front de ces deux grands ensembles de réformes a sollicité de façon excessive les capacités administratives déjà faibles, ce qui a quelque peu freiné le progrès des réformes économiques, ralentissant du même coup le rythme de décaissement de l'aide.

CONCLUSION/RECOMMANDATIONS

Le bilan de l'aide au Mali peut être caractérisé de mitigé. En effet, si le recours de l'aide a été prédominant dans plusieurs domaines (agriculture, routes, ponts, barrages, électrification, télécommunications, adduction d'eau et hydraulique villageoise, aéroports, campagnes de vaccination, lutte contre les épizooties, etc.), un sentiment de déception sur ses effets globaux notamment sur la réduction de la pauvreté demeure répandu.

Quant à la question fondamentale de savoir si l'allégement de la dette peut constituer l'élément moteur de la lutte contre la pauvreté, on estime que non, et ce, pour au moins deux raisons principales.

Primo, un allégement de la dette est décidé par l'étranger alors que pour se développer et réduire la pauvreté, le Mali doit compter d'abord sur lui-même. Au lieu de se baser sur l'aide extérieure, la croissance de l'économie malienne devrait davantage se fonder sur un dynamisme de production tourné vers la valorisation des ressources internes aussi bien naturelles qu'humaines et financières. L'aide extérieure doit constituer un appoint et non l'essentiel de l'investissement. De plus, la dette devrait plus financer des secteurs directement productifs que les autres pour lesquels les dons et les subventions sont mieux adaptés. D'ailleurs d'aucuns pensent que l'allégement de la dette pourrait être fait en déduction des ressources nou-

velles au titre de l'aide publique au développement et pourrait de ce fait entraîner une réduction des flux d'aide en direction des pays pauvres.

En plus, de façon générale, malgré l'importance des ressources en jeu, les Initiatives en cours (PPTE, Club de Paris, G8, etc.) restent largement insuffisantes au regard du poids de la dette.

Secundo, bon nombre de pays pauvres qui, par le passé, ont bénéficié d'un allégement considérable de la dette, sous forme de rééchelonnements concessionnels et d'annulations bilatérales, sont demeurés pauvres et parfois plus endettés encore.

Le contexte de profonde transformation socio-politique qui a caractérisé l'environnement institutionnel malien ces dernières années, notamment le processus de décentralisation, la démocratisation du pays, l'émergence du mouvement associatif et d'une société civile de plus en plus exigeante, etc., est en principe favorable à l'arrivée de flux d'aide au Mali. Aussi, faudrait-il renforcer ce contexte dans la mesure où il y a fort à parier que, eu égard à son faible niveau de développement humain, et malgré les écueils cités ça et là, le Mali aura besoin, et pour longtemps encore, de l'aide extérieure.

C'est pourquoi, à défaut de pouvoir financer son développement sur ressources propres, il faut au moins envisager de mieux utiliser les ressources mises à la disposition du pays et développer la mobilisation de ressources internes. Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans ce cadre :

• entreprendre une étude sur la situation de l'endettement (intérieur et extérieur) du Mali de manière à définir une véritable politique d'endettement pour le futur. Cette étude doit nécessairement tenir compte des paramètres suivants :
• la recherche de financements concessionnels compatibles avec la situation économique du pays ;
• l'adéquation des modes de financement (dons, prêts);
• l'orientation sélective de l'endettement vers les projets productifs et rentables ;
• l'engagement de l'Etat à ne contracter ni garantir de prêt dont « l'élément Don » est inférieur à 35 %;
• la non accumulation d'arriéré de paiement ;
• l'analyse de la viabilité de la dette, etc.

L'étude préconisée analysera la problématique du renforcement des capacités locales d'analyse des emprunts du pays pour de véritables projets de développement durable qui ont l'avantage de renforcer la démocratie et l'équité sociale tout en préservant les ressources nécessaires pour les générations futures :

• s'inspirer des travaux d'opérationnalisation de la SNLP pour l'élaboration de programmes et projets complémentaires à ceux existants de manière à canaliser efficacement les ressources du PPTE ;

• procéder à l'harmonisation des procédures et des modalités de la coopération et la réforme du cadre institutionnel de coordination et de pilotage du système de coopération. Cela passe par la formalisation des décisions dans le processus de réforme de l'aide, notamment en ce qui concerne la simplification du dispositif institutionnel national chargé de la coordination de l'aide internationale ;

• développer des indicateurs d'impact de l'aide (et des politiques publiques en général) sur la situation des personnes les plus pauvres, ainsi que des méthodes d'évaluation auprès des bénéficiaires. Un autre moyen de concevoir et d'élargir les stratégies de réduction de la pauvreté et de croissance consiste en la définition de la participation de la société civile à côté des autres acteurs que sont le gouvernement, les institutions financières internationales et le secteur privé ;

• systématiser le système d'enquêtes légères du suivi des conditions de vie des ménages pour mieux suivre la situation des pauvres et apporter les correctifs en temps utile ;

• produire des indices de prix de certains produits spécifiques permettant de mesurer l'évolution du niveau de vie des pauvres

(notamment ruraux) ; plus précisément il s'agit, avec la méthodologie de l'indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC), de produire un indice au niveau des capitales régionales du pays (en plus de la capitale administrative) ainsi qu'en milieu rural. Cela passe par :

- la réalisation d'enquêtes dépenses tant en milieu urbain qu'en milieu rural (pour disposer des pondérations) ;
- l'élaboration des relevés de prix de base pour une année donnée d'une part et le calcul de l'indice dont la variation permettra de mesurer l'inflation d'autre part (tant en milieu urbain qu'en milieu rural) ;

• définir une stratégie pour maximiser l'impact de la croissance sur les pauvres, tant par accélération de la croissance que par définition de politiques macroéconomiques et sectorielles adaptées (d'une part, les stratégies de croissance doivent être compatibles avec l'objectif de réduction de la pauvreté et d'autre part, les politiques sectorielles doivent être mieux ciblées sur les besoins des pauvres). Au préalable, il convient d'interroger les politiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre au cours des dernières années. Après avoir examiné le profil de la croissance que l'économie nationale a connue pendant les années récentes, il s'agira de répondre aux questions de savoir comment accélérer davantage la croissance d'une part et comment cette dernière peut-elle atténuer la pauvreté d'autre part. N'est-ce pas l'espoir que le pays fonde sur le CSLP, en cours de préparation ?

• initier une réflexion sur la réforme de la conditionnalité et l'intégration de l'aide dans sa globalité dans le circuit de la dépense publique, la réorienter vers des investissements productifs et réduire au strict nécessaire les dépenses de l'Etat ; plus précisément il s'agit de faire de la gestion de la dette une composante importante de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des politiques macroéconomiques, y compris l'établissement de projections à moyen et long terme voire de prospectives ;

• renforcer de façon générale les capacités nationales en matière de gestion de l'aide et celles de la DGDP en particulier ;

• développer la méthode participative de ciblage des pauvres pour mieux guider les décideurs dans l'affectation des ressources aussi bien nationales qu'extérieures. A partir des éléments de cartographie du troisième RGPH réalisé en 1998, la DNSI a entrepris depuis quelque temps d'appréhender les poches de pauvreté et d'extrême pauvreté à partir de la situation observée en matière d'implantation d'infrastructures sociales (écoles fondamentales, centres d'alphabétisation, aires de santé, points d'eau potable, etc.) à travers le pays. Cet exercice, qui s'inscrit dans le cadre de l'alimentation du système d'information du CSLP, va dans ce sens, et mérite de ce fait d'être appuyé ;

• accélérer le processus d'intégration sous-régionale et régionale. Afin que l'aide soit davantage utile à l'intégration, il importe de multiplier les initiatives de proximité et de favoriser le maximum d'actions de coopération dans tous les domaines car c'est par étapes, par une politique des petits pas que l'on va passer de la coopération à l'intégration ;

• promouvoir la décentralisation administrative et territoriale. Pour ce faire, les programmes de développement doivent comporter des mesures assurant une participation accrue des populations et collectivités locales, notamment les femmes, les agriculteurs et les éleveurs, et permettant de leur déléguer plus de responsabilités en matière de gestion ;

• poursuivre la réforme du système judiciaire à travers la mise en œuvre du Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODEJ). Dans le cas particulier de la lutte contre la corruption et la délinquance financière, des réformes législatives et réglementaires s'imposent afin de prendre en compte les manifestations de plus en plus complexes du phénomène (blanchiment d'argent, abus de biens sociaux, trafics en tous genres qui découlent de la criminalité transnationale, favoritisme dans l'attribution des marchés publics...) et renforcer l'efficacité

dans leur répression à travers des formations juridictionnelles spécialisées ;

• dans la mesure où la finalité de l'aide est de permettre à son bénéficiaire de pouvoir à terme s'en passer du moins dans les domaines concernés, il importe d'apprécier et ce, dès la phase de la négociation de l'aide, la pertinence et l'utilité de l'objet pour lequel l'aide est sollicitée. Pendant la phase d'exécution du projet, la réalisation de l'objectif (l'aide doit tuer l'aide) nécessite :
- la co-responsabilisation du bénéficiaire et du donateur quant à la bonne exécution du projet (la paternité de l'exécution du projet doit appartenir aux deux parties) ;
- la responsabilisation des populations à la base pour l'auto-appropriation du projet ;
- l'information des populations bénéficiaires sur le donateur.

Encadré 1

DE L'ABSENCE DE LA REGION DE KIDAL DANS CERTAINS TABLEAUX

Tableau 26 et graphique 27 (pages 80) et Indicateurs 116 et 117 (pages 142 et 143 respectivement).

Bien que l'érection de Kidal en région remonte à 1991 (Ordonnance n° 91-039-P/CTSP du 6 août 1991), les données statistiques relatives à cette entité géographique n'étaient pas encore élaborées isolément en 1992, elles faisaient partie intégrante de celles de la région de Gao, d'où la non prise en compte spécifique de Kidal dans le tableau 26 pour l'année 1992.

Les données afférentes à l'année 1994 ont été élaborées (et actualisées en 1996, 1998 et 1999) à partir des résultats de l'enquête malienne de conjoncture économique et sociale (EMCES) réalisée par la DNSI en 1994. A cette époque, l'insécurité sévissait dans le septentrion du pays, en particulier dans la région de Kidal. De ce fait, malgré sa couverture nationale, l'enquête n'avait pu être réalisée dans cette région. Aussi, le tableau 26 ne comporte-t-il pas de données relatives à Kidal. Il en est de même pour les indicateurs 116 et 117. Pour la même raison, dans la région de Gao, la collecte de l'information n'a eu lieu que dans la ville de Gao (indicateur 116).

INTRODUCTION

Bien qu'elle soit aussi ancienne que l'humanité elle-même car ayant toujours existé dans les différentes sociétés sous des formes variables dans le temps et dans l'espace, l'aide s'est retrouvée au centre de nombreuses interrogations à partir des années 1970. Aujourd'hui, le débat sur l'aide pourrait même être qualifié de lieu commun. Cependant, dans sa conception moderne, l'aide est assez récente car elle remonte seulement au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

De plus en plus, l'utilité de l'aide est souvent interpellée car selon une opinion répandue, elle créerait ce que l'on appelle la mentalité d'« assisté ». Très souvent, n'entend-on pas dire « toute aide d'où qu'elle vienne et qu'importe le domaine dans lequel elle sera investie, est la bienvenue » ? A ce niveau, l'aide n'est plus perçue comme un appoint, mais plutôt comme une condition d'action.

Certains mêmes considèrent que l'aide peut être un obstacle à la réalisation d'un vœu cher à l'humanité, c'est-à-dire l'égalité entre les hommes, les peuples et les nations. On estime en effet qu'entre la main qui donne et celle qui reçoit, il ne saurait exister des rapports d'égalité mais plutôt de domination.

En tant que moyen de concrétisation des principes de complémentarité et de solidarité entre les hommes et les sociétés, l'aide fait partie intégrante de l'humanité et ne saurait être, sans grand dommage, éliminée des rapports entre eux. Toutefois, l'aide, si elle est perçue comme une manne tombant du ciel, ne responsabilise pas les populations bénéficiaires. L'aide doit avoir un visage humain et les motivations aussi bien que les attentes du donateur doivent être portées à la connaissance des populations bénéficiaires. En vérité, la question de la maîtrise de l'aide pose celle de la maîtrise du développement par les hommes et les femmes qui sont concernés.

Ainsi donc, la maîtrise du développement et des stratégies va de pair avec la maîtrise de l'aide.

Pays pauvre, le Mali a recours à des ressources d'origine extérieure pour combler l'énorme fossé existant entre ses besoins de financement des investissements et ses capacités d'épargne intérieure. Entre 1989 et 1999, le volume global de l'aide reçue par le Mali peut être évalué à 2 175,8 milliards Fcfa, soit en moyenne 197,8 milliards Fcfa par an, ce qui correspond à une moyenne de 22 545 Fcfa par habitant et par an. D'après les Rapports/PNUD sur la Coopération au Développement, à titre de comparaison, l'aide par tête d'habitant est de :

- 23 236 Fcfa en 1998 au Bénin ;
- 31 518 Fcfa en 1997 en Guinée ;
- 13 171 Fcfa en 1998 au Niger ;
- 24 368 Fcfa en 1997 au Sénégal ;
- 17 184 Fcfa en 1998 au Togo.

Au Mali, l'aide a été affectée principalement au secteur agricole (dont la part relative annuelle se chiffre en moyenne à 38,3 % de l'aide totale au cours de la période 1989-1998), l'ensemble des secteurs sociaux (25,2 %)[4] et la gestion du développement économique (21,3 %). Dans le cas particulier du Budget Spécial d'Investissement (BSI), l'aide extérieure a contribué à son financement à concurrence de 79,3 % en moyenne annuelle sur la période 1990-1998. Cela correspond à une enveloppe globale de 833,1 milliards Fcfa (entre 1990 et 1998).

L'aide-projet demeure le type d'aide le plus important au cours de la période 1990-1998

4 Ici, l'ensemble des secteurs sociaux est plus vaste que l'ensemble des services sociaux essentiels (SSE) tels que considérés par l'Initiative 20/20. Au sens du présent Rapport, les secteurs sociaux incluent non seulement les SSE, mais aussi d'autres domaines comme par exemple la législation et l'administration sociales ainsi que la prévention du crime et de l'abus des drogues.

(en moyenne 63,8 % du volume global de l'assistance extérieure fournie au Mali).

Elle est suivie de l'aide affectée à la coopération technique autonome (13,5 %), l'aide budgétaire-appui à la balance des paiements (12,8 %)...

Au Mali, l'aide a été prédominante, voire exclusive, dans plusieurs domaines : agriculture, routes, ponts, barrages, électrification, télécommunications, adduction d'eau et hydraulique villageoise, aéroports, campagnes de vaccination, lutte contre les épizooties, etc. L'aide est à l'origine de grandes réalisations telles que l'introduction et le développement spectaculaire du coton, l'Office du Niger, etc. Sans être des succès absolus, ces projets ont conduit à des transformations profondes de leur milieu d'accueil. L'aide a eu un impact plus direct dans de nombreux domaines par son apport d'informations et la diffusion de possibilités nouvelles. Elle laisse des traces, diffuses ou résiduelles, parfois plus difficiles à discerner : par exemple l'accélération de l'usage de l'informatique ou le développement de techniques qui ont pu paraître non « appropriées » à une époque et que l'on voit se développer spontanément quelques années plus tard en dehors de tout encadrement de projet (les foyers améliorés ou la culture attelée, par exemple). Au Mali, l'aide a également contribué de manière diffuse à l'évolution des comportements et à travers le graissage des rouages administratifs, au renforcement des capacités institutionnelles de l'Etat, de ses organisations régionales et, dans une période plus récente, des organismes issus de la société civile et durant des années, elle a financé l'essentiel des investissements publics.

Devant faire face à de multiples et divers besoins de financement, en plus de l'aide (sans ou avec condition), le Mali a recours à l'endettement extérieur. Dans le cas d'espèce, celui-ci est lié à plusieurs facteurs : le besoin d'investissement, le processus cumulatif de l'endettement lui-même et le déficit budgétaire.

S'il n'est pas spécifique au Mali, il n'en demeure pas moins que ce phénomène mérite une attention particulière du fait de son ampleur et de la gravité des problèmes qu'il soulève pour la croissance de l'économie du pays.

D'après la Direction générale de la Dette publique, de 1 577 milliards Fcfa en 1994, l'encours de la dette du Mali passe à 1 615 milliards Fcfa en 1997 pour atteindre 1 684 milliards Fcfa en 1998 et 1 618 milliards en 1999. A titre de comparaison, la dette extérieure malienne, une dette publique, est deux fois plus élevée que celle du Burkina Faso mais elle reste faible par rapport à celle d'un pays comme la Côte d'Ivoire. En 1991, elle représentait 101 % du PIB, et plus de six ans de recettes publiques. La dévaluation du Fcfa (1994) a considérablement alourdi ce fardeau. Malgré certains allégements (Club de Paris), le Mali reste confronté à un fort endettement. Les paiements effectués au titre de la dette extérieure ont été de 37,9 milliards Fcfa en 1996, 41,0 milliards Fcfa en 1997, 43,6 milliards Fcfa en 1998 et ont atteint 56,9 milliards en 1999.

Cependant, à côté de la perception positive de l'aide ci-dessus décrite, une autre perception domine le bilan de l'aide au Mali : un sentiment répandu de déception sur les effets globaux de l'aide notamment sur la réduction de la pauvreté.

Malgré le volume important de l'aide reçue entre 1989 et 1999, le Mali reste l'un des pays du monde les plus en retard en matière de développement humain comme l'attestent éloquemment les indicateurs sociaux. Même si la tendance est plutôt à un léger recul de la pauvreté au cours des dernières années, il n'en demeure pas moins que son incidence se situe encore à des niveaux préoccupants. En effet, l'incidence de la pauvreté est passée de 73,3 % en 1995 à 71,6 % en 1996. En 1998 et 1999, elle s'établit respectivement à 69,0 % et 64,2 %. En 1999, l'incidence de la pauvreté est plus accentuée en milieu rural (71,3 %) qu'en milieu urbain (31,2 %).

Aujourd'hui plus que jamais, il importe donc de faire l'état des lieux de l'aide, de s'interroger sur sa pertinence et ses divers effets.

L'aide est-elle utile ?

Après les éditions des années 1998 et 1999 qui ont porté respectivement sur les dimensions sectorielles de la pauvreté et sur le thème (Croissance, équité et pauvreté), la présente édition (année 2000) du Rapport national sur le DHD au Mali se concentre sur le thème (Aide/endettement et pauvreté au Mali). Elle se penche sur la performance de l'aide au Mali en termes d'impact sur la pauvreté au cours de la décennie 1989-1999.

Pour ce faire, le Rapport commence par analyser l'évolution de l'aide extérieure durant la période 1989-1999 ainsi que celle de la dette publique extérieure avant d'étudier l'évolution des indicateurs macroéconomiques en relation avec l'aide et la dynamique d'évolution de la pauvreté au cours des dernières années.

Après avoir essayé d'évaluer la performance de l'aide et de l'endettement à travers un certain nombre de projets des secteurs social, agricole et infrastructurel, il analyse les implications des différentes initiatives de réduction de la dette en cours et conclut par des propositions visant à accroître l'efficacité de l'aide dans la lutte contre la pauvreté. L'opérationnalité de ces propositions passe nécessairement par la prise en compte du contexte de transformations majeures intervenues sur le plan socio-politique et économique au Mali au cours des dernières années.

Ce contexte est marqué par l'émergence de nouveaux acteurs publics que sont les collectivités territoriales d'une part (décentralisation), et d'autre part par l'avènement d'une société civile exigeant le droit de jouer un rôle réel dans le développement à travers la reconnaissance d'un espace d'autonomie où seront rétablies et développées l'initiative et la responsabilité.

Il convient de retenir que les autres paramètres par lesquels se manifeste la forte transformation des institutions (et qu'il faut avoir présent à l'esprit quant à l'opérationnalité des recommandations à formuler) ont pour noms : démocratisation, libéralisation, intégration sous-régionale, mondialisation, etc.

CHAPITRE 1
EVOLUTION DE L'AIDE EXTÉRIEURE

Dans le présent Rapport, le concept d'aide est compris au sens d'« Aide Publique au Développement » (APD).

1.1. Définition de l'aide publique au développement

D'après le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), l'aide publique au développement désigne le montant net des dons et des prêts accordés aux pays et aux territoires figurant sur la liste des bénéficiaires du CAD, par des organismes publics des membres du CAD avec pour objectif principal la promotion du développement économique et le bien-être, à des conditions de faveur (dans le cas des prêts, l'élément assorti de conditions libérales doit être d'au moins 25 %). Les chiffres des versements nets d'APD se fondent sur les données de l'OCDE pour les pays du CAD, les organismes multilatéraux et les pays arabes.

Chaque opération d'APD répond aux deux critères suivants : d'une part avoir pour objectif principal de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en développement et d'autre part, avoir un caractère concessionnel et comprendre un élément don d'au moins 25 %.

L'encadré n° 2 précise la façon dont est calculé l'élément don d'un prêt.

1.2. L'origine et le contexte de l'aide

1.2.1. Origine : le déséquilibre entre l'investissement et l'épargne

Comme dans les autres pays en développement, l'aide trouve principalement son origine dans la faiblesse de l'épargne intérieure alors que les besoins en investissement sont

Encadré 2

DON/DONATEUR/PRET/ELEMENT DON

Un don est analogue à la fourniture de fonds par un donateur sans obligation de remboursement pour le gouvernement bénéficiaire. Cela inclut les crédits assimilés à des dons, c'est-à-dire les crédits pour lesquels les remboursements sont faits dans un compte situé dans le pays bénéficiaire, et au bénéfice de ce pays.

Le donateur constitue l'origine des fonds destinés à l'aide au développement (donateurs multilatéraux ou bilatéraux et ONG).

Le prêt désigne la fourniture de ressources, à l'exclusion des vivres et autres produits en vrac, à des fins de secours ou de développement, y compris les programmes d'achat de produits importés, qui doivent être remboursés selon les conditions fixées dans l'accord de prêt ou convenues ultérieurement.

Lorsque le prêt comprend un élément don d'au moins 25 % (ce qui en fait par là même une opération d'aide publique au développement), on parle de prêt à des conditions de faveur ou encore prêt libéral.

Pour calculer l'élément don d'un prêt, on détermine la valeur actuelle de chaque remboursement au taux du marché. L'excédent de la valeur nominale du prêt par rapport à la somme de ces valeurs actuelles (excédent exprimé en pourcentage de la valeur nominale) constitue «l'élément don» du prêt. Par exemple, lorsque le taux du marché est fixé à 10 %, l'élément don est nul pour un prêt à 10% ; il est de 100 %, pour un don pur et simple ; il se situe entre ces deux extrêmes pour un prêt à des conditions de faveur.

En règle générale, les prêts ne comportent pas un élément don supérieur à 25 % lorsqu'ils sont à échéance de moins de 10 ans, à moins que le taux d'intérêt ne soit inférieur à 5%. En multipliant la valeur nominale du prêt par l'élément don, on obtient l'équivalent don du prêt.

considérables. Cette insuffisance est la conséquence non seulement de la faiblesse de l'épargne des administrations, mais aussi de celle de l'épargne des entreprises et des particuliers.

Les agents économiques consomment une part très importante de leur revenu et ceci au détriment de la part consacrée à financer l'investissement. Pour les administrations publiques, c'est-à-dire l'Etat et les collectivités locales, l'épargne est égale à la différence entre leurs recettes et leurs dépenses courantes ou de fonctionnement (salaire, entretien...) ; cette épargne, en théorie, permet de financer les investissements publics et d'assurer les remboursements en capital de la dette publique. Au Mali, les recettes courantes sont limitées, qu'il s'agisse des impôts sur les revenus des ménages et des sociétés ou des cotisations sociales, alors que les dépenses courantes sont importantes en raison principalement du nombre élevé des salariés des administrations et du poids des intérêts de la dette publique.

Au cours de la période 1989-1999, l'épargne nationale brute n'a jamais été suffisante pour couvrir les dépenses d'investissement, traduisant ainsi chaque année un besoin de financement. A partir des comptes économiques du Mali publiés en avril 1999 par la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI), on peut établir qu'au cours de la période 1989-1999, le besoin de financement de l'économie malienne a été en moyenne d'environ 249,0 milliards Fcfa par an.

Au cours de la période indiquée, le minimum de ce besoin, observé en 1993, s'établit à 129 ,5 milliards Fcfa et le maximum, enregistré en 1999, à 427,4 milliards Fcfa. Alors que le taux d'investissement a évolué autour de 20,5 % en moyenne annuelle entre 1989 et 1998, le taux d'épargne s'est établi à un niveau moyen de 12,2 % par an au cours de la même période.

Au problème de l'insuffisance de l'épargne intérieure s'ajoute celui de sa faible mobilisation. Comme les autres pays en développement, le Mali connaît un véritable dualisme financier avec la juxtaposition de deux secteurs financiers, l'un formel, l'autre informel. Il est vrai que depuis quelques années, il se met en place dans le pays un réseau d'établissements financiers de type caisse d'épargne aux fins de recueillir l'épargne dite populaire, c'est-à-dire celle des particuliers à revenus bas ou des petites entreprises. Toutefois, ce réseau n'est pas assez dense pour le moment pour mobiliser l'épargne populaire à une grande échelle.

1.2.2. Des besoins énormes

Les besoins sont si énormes et nombreux qu'il est impossible de les citer tous. Cependant, quelques exemples sont présentés ci-après concernant les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et de l'assainissement, des infrastructures et des transports et des communications.

• L'éducation

En dépit des efforts louables fournis au cours des dernières années par l'Etat, les communautés et les partenaires au développement d'une part, et la promotion de nouvelles formes de scolarisation d'autre part (medersas, écoles de base, etc.), le taux brut de scolarisation est encore bas, surtout pour les filles au premier cycle de l'enseignement fondamental. Il est de 53,9 % en 1998-99 (63,6 % pour les garçons et 44,4 % pour les filles).

En passant de 7 413 en 1988-89 à 11 682 en 1997-98, le nombre de salles de classe au premier cycle de l'enseignement fondamental s'est accru de 57,6 %. Quant au nombre de maîtres chargés de cours dans ce cycle d'enseignement, il a progressé de 40,8 % en passant de 7 706 en 1990-91 à 10 853 en 1997-98. Toutefois, entre 1988-89 et 1997-98, l'effectif des élèves du premier cycle de l'enseignement fondamental a augmenté de 136,3 % (365 158 élèves en 1988-89 et 862 874 en 1997-98).

Le nombre d'élèves a donc progressé beaucoup plus vite que le nombre de salles de classe d'une part et celui des maîtres char-

gés de cours d'autre part, dénotant ainsi un immense besoin en infrastructures d'éducation ainsi qu'en personnel enseignant. Cette réalité vaut également pour le second cycle de l'enseignant fondamental : alors que dans ce cycle d'enseignement, le nombre de salles de classe a augmenté de 31,8 % de 1988-89 à 1997-98 et celui des maîtres chargés de cours de 27,9 % entre 1990-91 et 1997-98, l'effectif des élèves a progressé de 121,2 % de 1988-89 à 1997-98 !

• La santé

Malgré les efforts entrepris par le Mali dans le domaine de la santé, les indicateurs socio-sanitaires ne sont pas encore satisfaisants. Le taux de mortalité infantile est de 123 pour 1000 durant la période 1991-1995 (EDSM-II, 1995-1996). La mortalité maternelle est estimée à 577 décès pour 100 000 naissances vivantes pour la période 1989-1996. Vingt-trois pour cent des enfants maliens de moins de 3 ans souffrent de malnutrition aiguë, ou sont émaciés, c'est-à-dire sont trop maigres par rapport à leur taille. Près d'un tiers (30 %) des enfants maliens de moins de 3 ans souffrent de malnutrition chronique, ou accusent un retard de croissance, c'est-à-dire sont trop petits pour leur âge. Quarante pour cent des enfants maliens de moins de 3 ans souffrent d'une insuffisance pondérale. Seulement un enfant de 12-23 mois sur trois a reçu toutes les vaccinations du PEV. La couverture vaccinale antitétanique des femmes en âge de procréer est de 51 %. Trois naissances sur cinq ont eu lieu à la maison, et plus d'une naissance sur dix s'est déroulée sans aucune assistance.

Ces contre-performances sont dues entre autres à la faiblesse du taux de couverture sanitaire plus particulièrement dans les zones arides et semi-arides ainsi qu'à l'insuffisance des infrastructures sanitaires et du personnel médical et paramédical. En effet, en 1996, seulement 34,0 % de la population vivaient à moins de 15 km du PMA et alors que, concernant les ratios population/personnel médical, les normes de l'OMS sont de 1 médecin pour 10 000 habitants, 1 technicien de santé pour 1 000 habitants, 1 sage-femme pour 5 000 habitants, 1 infirmier pour 5 000 habitants, etc. Ces ratios s'établissaient en 1995-1996 à 1 médecin pour 15 952 habitants, 1 technicien de santé pour 10 604 habitants, 1 sage-femme pour 22 760 habitants, 1 infirmier pour 9 263 habitants.

• L'hydraulique et l'assainissement

Dans le domaine de l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement, des efforts sont encore à fournir. Le taux de couverture des besoins en eau potable est de 49,0 % en milieu rural, et de 51,0 % en milieu urbain. En milieu rural, le nombre de villages disposant d'un point d'eau potable représente 43,0 % de l'ensemble des villages (DNHE, 1996), tandis qu'en milieu urbain, le problème est moins l'insuffisance en points d'eau modernes que la qualité du système de desserte. Les problèmes d'assainissement se posent au niveau de l'évacuation des ordures ménagères, des eaux usées, des eaux pluviales et des déchets solides. En milieu rural, seulement 4,0 % des ménages bénéficient de latrines améliorées selon l'EDSM-II 1995-1996. A ce niveau, les problèmes d'assainissement deviennent plus préoccupants pendant la période de l'hivernage où les eaux stagnantes constituent de véritables nids pour les vecteurs de certaines maladies (paludisme, bilharziose et autres maladies parasitaires).

Par rapport à l'ensemble de la population, 3,4 % seulement utilisent des systèmes hygiéniques d'évacuation des eaux usées et des excréta (fosses septiques, latrines améliorées) selon l'Enquête à Indicateurs Multiples (EIM) réalisée en 1996 par la DNSI. En milieu urbain, 15,8 % des ménages et 11,7 % de l'ensemble de la population disposent de systèmes hygiéniques d'évacuation des eaux usées et des excréta. Mis à part certains quartiers aménagés dans le cadre des activités de l'Agence de Cessions Immobilières (ACI) et de la Société d'Equipement du Mali (SEMA) — entièrement dans la capitale —, les caniveaux sont généralement à ciel ouvert et reçoivent

directement des eaux des fosses septiques. Les eaux d'égouts sont mal drainées et leur stagnation favorise le développement des mouches et moustiques qui véhiculent plusieurs sortes de maladies. Il convient de souligner dans les centres urbains la prolifération de quartiers spontanés, qui n'ont aucune norme d'hygiène et d'assainissement d'une part et l'occupation anarchique des trottoirs d'autre part.

• Les infrastructures et les transports

La densité réelle du réseau malien d'infrastructures de transports est de 1,09 km /100 km² contre une moyenne de près de 5 km/100 km² pour le contient africain. La densité potentielle est de 4,3 km/100 km², soit 4 fois la densité réelle, ce qui met en évidence l'enclavement notoire du Mali, dont la mobilité (marchandises et voyageurs) est l'une des plus faibles au monde. Quant à la densité réelle du réseau malien de routes bitumées, elle est de 0,92 km/100 km² alors que la moyenne du continent africain s'établit à 4,7 km/100 km². La densité routière potentielle est de 4,03 km/100 km², soit plus de 4 fois la densité réelle, mettant ainsi en exergue l'enclavement des zones rurales où la densité potentielle est 6 fois supérieure à la densité réelle, dénotant du coup l'ampleur des besoins d'investissement dans ce secteur.

La densité ferroviaire du Mali est de 0,59 km/1000 km², l'une des plus faibles d'Afrique où la densité est de 2,7 km/1000 km². La densité réelle moyenne du réseau fluvial malien s'établit à 0,19 km/100 km².

• Les télécommunications

Les indicateurs de performance du secteur malien des télécommunications sont parmi les plus faibles du monde et de la sous-région ouest-africaine : pour ce qui est de la productivité du personnel, il y a au Mali 54 agents pour 1 000 lignes téléphoniques contre 30 agents pour la sous-région ouest-africaine ; la densité du réseau téléphonique au Mali est de 0,27 ligne pour 100 habitants contre 1,5 pour la sous-région ouest-africaine.

1.2.3. Contexte : l'environnement institutionnel national

1.2.3.1. Evolution politique et sociale

L'indépendance du Mali est intervenue dans le contexte politique de l'éclatement (août 1960) de la Fédération du Mali. Cela a amené le Mali dirigé par le Bureau Politique de l'US-RDA (Parti politique unique à l'époque) présidé par Modibo KEITA, à opter pour une orientation socialiste de son économie et donc de sa politique de coopération et d'aide extérieure. Ainsi, la stratégie de développement de la Première République se résumait à la mise en place des structures économiques dans le cadre d'une planification socialiste. Mais le premier plan quinquennal (1961-65) présentait déjà un déficit de plus de 50 % qui devrait être comblé par l'aide extérieure dans le cadre d'une coopération aussi bien bilatérale que multilatérale.

En effet, une étude récente « Bilan de la coopération et Revue des facteurs ayant déterminé les performances de la coopération économique » (Tiégoué Amadou Ouattara, février 2000, Bamako) montre qu'en plus de l'aide reçue des pays voisins — Ghana et Guinée, dans le cadre de l'alliance Ghana-Guinée-Mali, de la Côte d'Ivoire et de l'Egypte — , le Mali a développé une coopération très active avec les pays socialistes (URSS, Chine Populaire, Yougoslavie, etc.) à travers des conventions de financement d'unités industrielles et des accords commerciaux dominés par des trocs de produits primaires contre des biens de consommation industriels et des accords culturels, d'assistance technique et de santé.

Ainsi, plusieurs sociétés et entreprises d'Etat créatrices d'emploi et structures de formation (éducation professionnelle et sanitaire) qui peuvent être considérées comme très favorables à un développement humain de nature à contrer la pauvreté, si elles étaient durables, ont été créées ; ce sont : SOMIEX, SONAREM, SOCIMA, SONATAM, AIR Mali, Opération Thé, Ecole secondaire de la Santé, Centre de Formation professionnelle, services de Santé à Sikasso, Markala et Kati...

Cependant, la France reste un partenaire important à travers un accord de coopération économique et monétaire marqué par le retour du Mali dans la Zone franc en 1967 et la dévaluation du franc malien déjà inconvertible dans la même année ; cela a fourni une occasion pour l'expression de mécontentements et troubles sociaux considérés par le pouvoir comme des oppositions à la politique socialiste.

Pendant la même période (1960-1968), le Mali a obtenu (en 1964) un accord de crédit du FMI pour se procurer des devises que la coopération avec le bloc socialiste n'offrait pas.

Cette coopération avec les banques et institutions financières telles que la Banque mondiale, le FMI, la BAD, le FED, a été marquée par un plan de stabilisation budgétaire et monétaire avec des conséquences sociales comme la taxe sur les salaires, le blocage du recrutement de personnel administratif.

La mauvaise gestion des sociétés et entreprises d'Etat devenant de plus en plus évidente, des mouvements de dénonciation de la corruption et du sabotage de l'option socialiste aboutissent à la « révolution culturelle » entraînant la dissolution du Bureau politique (de l'US-RDA) remplacé par un Conseil National de Défense de la Révolution (CNDR) en août 1967, puis à la dissolution, le 22 janvier 1968, de l'Assemblée nationale relayée par une délégation législative.

Dirigé par le lieutenant Moussa Traoré, le Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN), après avoir mis fin à cette expérience socialiste en novembre 1968, a conduit un Programme triennal (1970-72) de redressement économique dont 78,0 % des investissements ont été réalisés sur fonds extérieurs.

Ce n'est qu'en 1974 que le CMLN se fera une certaine légitimité en faisant adopter une nouvelle Constitution. Pendant une dizaine d'années, de novembre 1968 à mars 1979, date de création du parti unique appelé Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM), la pratique politique et économique était plutôt caractérisée par l'absence d'activités politiques, le détournement des deniers publics et un désintérêt notoire vis-à-vis des questions scolaires.

Au début des années 1980, le besoin de stabilisation budgétaire se fait sentir à cause de la mauvaise gouvernance, en particulier une gestion désastreuse des entreprises d'Etat, qui a entraîné l'aggravation des conditions de vie des ménages instaurant un climat de malaise social et de contestation de plus en plus manifeste.

C'est ainsi que les luttes pour le changement, les débats sur le multipartisme dans un contexte de confiscation des libertés politiques et de marasme économique ont abouti au soulèvement populaire et à l'arrestation le 26 mars 1991 du chef de l'Etat, le général Moussa Traoré, par un groupe de militaires dirigé par le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré. L'Assemblée nationale est dissoute, et un Comité de Transition pour le Salut Public (CTSP) est mis en place.

La fin de cette transition est marquée par l'investiture du candidat du Parti ADEMA, Alpha Oumar Konaré, le 8 juin 1992, comme premier président élu de la Troisième République. Les crises politiques et sociales qui marqueront ce premier mandat seront les revendications corporatistes et syndicales, les turbulences de la contestation scolaire, la reprise des troubles dans le Nord du pays (rébellion armée), mais des concertations nationales ont permis d'établir un consensus entre ces différents acteurs et l'Etat.

En 1994, la dévaluation du franc CFA a durement éprouvé les efforts de redressement économique et au cours des dernières années, la pauvreté ne recule que légèrement. Son incidence est passée de 73,3 % en 1995 à 71,6 % en 1996. En 1998 et 1999, elle ressort à 69,0 % et 64,2 % respectivement.

La préparation des élections législatives pour 1997 par la CENI, l'échec électoral du 13 avril, la radicalisation des revendications du collectif de l'opposition par son refus de

participer au scrutin, ont abouti à la candidature d'un seul autre prétendant à la magistrature suprême contre celle du président sortant Alpha Oumar Konaré, réélu en mai 1997. Le président de la République a placé son second mandat sous le signe de la lutte contre la pauvreté dans un contexte de coopération internationale de recul de l'aide publique au développement, les bailleurs de fonds étant de plus en plus exigeants sur les principes de désengagement de l'Etat et de promotion des initiatives et efforts privés internes comme le rapporte Jean-Louis Buchet (*Jeune Afrique* n° 1885 du 19 au 25 février 1997) : « Aide-toi, le marché t'aidera ».

Le nouveau contexte politique a favorisé une explosion des libertés politiques et un renforcement de la société civile : 75 partis politiques sont enregistrés en mars 2000 ; la liberté de presse s'affirme avec plus de 130 radios privées et titres de journaux ; le nombre d'associations créées est évalué à 7 693 en mai 2000 et celui des ONG a atteint 1 242 à la même date.

Ce renforcement de la société civile a suscité l'organisation d'une journée de réflexion destinée à recueillir les opinions de la société civile sur les perceptions et suggestions des bénéficiaires de l'aide en juillet-août 1997. C'est ainsi que 63 % des participants ont déclaré avoir des impressions négatives sur l'aide. L'opinion selon laquelle l'aide profite plus à la ville qu'à ses destinataires ruraux est fréquemment exprimée (Revue du système international de l'aide au développement, réflexions et propositions de la Société civile malienne, Bamako, décembre 1997, Centre Djoliba). L'absence de durabilité des interventions entièrement réalisées sur aide extérieure a été également affirmée.

1.2.3.2. Le système national de gestion et de coordination de l'aide

Pendant la décennie 1985-95, les structures nationales chargées de la gestion de l'aide étaient les suivantes :

- la Direction Nationale de la Coopération Internationale, qui élabore la politique de l'Etat en matière de recherche de financements de projets de développement auprès des partenaires extérieurs ;
- la Direction Générale de la Dette Publique (ex-Caisse Autonome d'Amortissement), chargée de gérer les emprunts publics ;
- la Direction Nationale de la Planification, chargée de programmer la mise en œuvre des projets de développement en en dégageant les priorités de financement à rechercher en collaboration avec le ministère chargé des Affaires étrangères.

Mais l'exécution de la plupart des projets et programmes sectoriels a amené ceux-ci à initier des négociations avec des partenaires financiers à travers leurs départements ministériels de tutelle. En effet, la gestion de l'aide concerne plusieurs activités qui peuvent être résumées comme suit :

- l'élaboration de requêtes de financement dans une filière identifiée ;
- la requête de financement à travers des contacts et négociations ;
- la mobilisation effective des ressources acquises portées dans l'accord de financement ;
- la gestion des coûts liés à la réalisation des programmes ou projets financiers. En pratique, la gestion de l'aide n'est centralisée par aucune structure comme l'indique le tableau 1 retraçant l'implication à la fois les ministères concernés par les différentes étapes de la gestion de l'aide et les directions nationales censées gérer l'aide.

Le tableau 1 traite des activités de gestion de l'aide en précisant les ministères et services techniques impliqués.

Tableau 1 : **ACTIVITÉS DE GESTION DE L'AIDE SELON LES MINISTÈRES ET SERVICES TECHNIQUES RESPONSABLES ET IMPLIQUÉS EN 1996.**

Activités de gestion	*Ministères*		*Services techniques*	
	RESPONSABLES	**IMPLIQUÉS**	**RESPONSABLES**	**IMPLIQUÉS**
Etudes identification	Tous ministères	-	Tous services	-
Etudes faisabilité	Tous ministères	-	Tous services	-
Etudes techniques	Tous ministères	-	Tous services	-
Dossier de requête	Tous ministères	-	Tous services	DNP
Evaluation de requête	Commissariat Plan	-	DNP	-
Transmission de requête au MAE	Commissariat Plan	Affaires Etrangères	DNP	DNCI
Soumission de requête au bailleur de fonds	Affaires/Etrangères Finance/ Commerce	Commissariat Plan	DNCI/DNP	DNP
Programmation et négociation	Affaires/Etrangères Finance/ Commerce	Commissariat Plan	DGDP-CI-Am	DNP
Signature des accords	Affaires/Etrangères Finance/ Commerce Tous ministères	Commissariat Plan	DGDP-CI-Am	DNP
Mobilisation des ressources	Tous ministères	Finance/Commerce C-Plan	Tous services	DGDP/DNP
Prise en charge des coûts récurrents	Finance/ Commerce	Commissariat Plan	DGDP	DNP

Source : ODHD à partir de l'Etude sur la Coordination de l'Aide Extérieure, de SOCEPI, juillet 1996.

Une coordination efficace de l'aide extérieure devrait permettre une utilisation judicieuse et appropriée des ressources financières de manière à en assurer une productivité capable de garantir les remboursements.

Mais, comme indiqué ci-dessus selon une étude de SOCEPI menée en juillet 1996, et confirmé par l'étude sur les flux d'aide réalisée par l'OCDE en 1999, aucune structure n'assure cette coordination d'ensemble au Mali. Cette situation laisse un vide institutionnel dont les conséquences multiples vont de l'impossibilité de créer des synergies entre les financements reçus de l'aide à une éventuelle concurrence pour financer des domaines plus immédiatement porteurs au détriment de domaines stratégiques rentables à plus long terme.

Selon cette étude, en plus des trois directions nationales (Coopération internationale, Planification et Dette publique) chargées de la gestion et de la coordination de l'aide entre 1985 et 1995, tous les ministères peuvent se retrouver impliqués dans les études techniques et les requêtes de financement.

Ces interventions s'inscrivent dans le cadre des secteurs d'activité qui font l'objet de programmes et projets retenus de commun accord entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds.

Ainsi, le niveau de cohérence globale de tous les domaines sectoriels n'est exercé par aucune structure autonome.

Cette situation favorise une multiplicité des centres de décision pour la gestion des actions de développement et aboutit, de fait à institutionnaliser indirectement un système de financement non planifié des projets et programmes de développement.

Ces contraintes de la gestion et coordination de l'aide sont manifestes lorsque des cas de double emploi sont découverts. Selon l'étude citée précédemment, la DNCI et la DGDP ayant en commun la mission de recherche de financements extérieurs, peuvent, à cause d'un manque de concertation formalisée, transmettre des requêtes de financement similaires à des bailleurs de fonds.

La conséquence de tout cela est le problème de la maîtrise globale des flux d'aide par les structures nationales et surtout la nécessité d'une meilleure utilisation des ressources reçues dans les secteurs prioritaires.

1.3. Evolution de l'aide extérieure

1.3.1. Volume global de l'aide

Les tableau 2 et graphique 1 traitent de la dynamique d'évolution du volume global de l'aide au cours de la période 1989-1999.

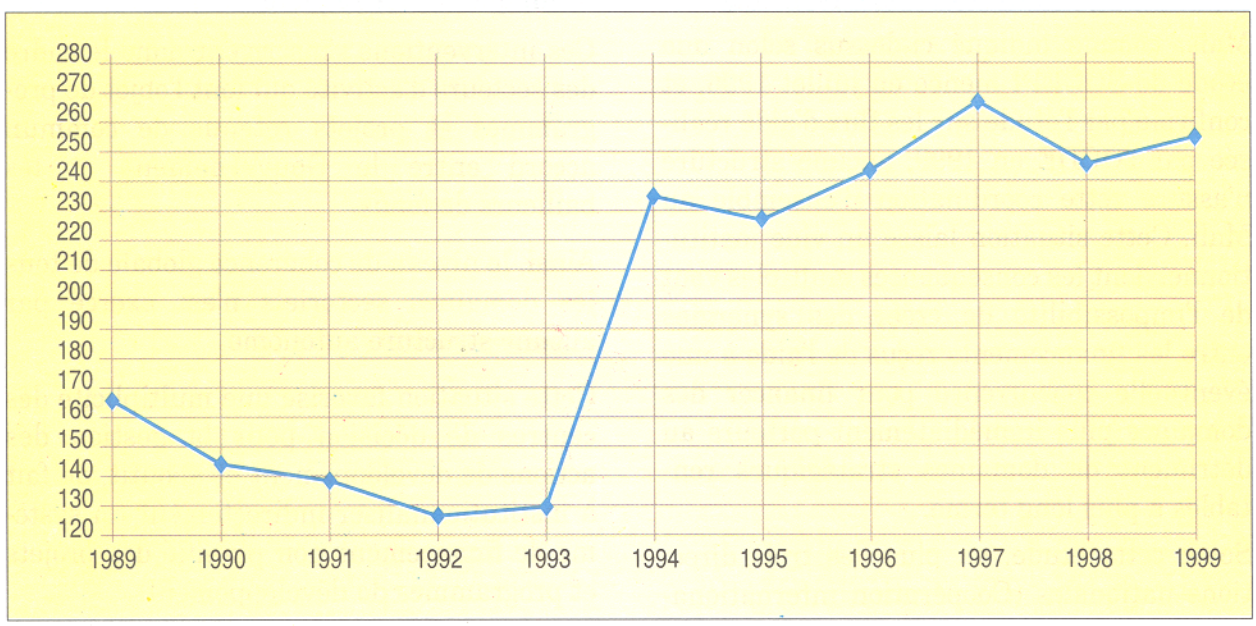
Sur la période 1989-1999, le volume global de l'aide est estimé à 2175,8 milliards Fcfa, soit une moyenne annuelle de 197,8 milliards Fcfa. Ce montant correspond à une moyenne de 22 545 Fcfa par habitant et par an. Entre 1995 et 1998, le volume de l'aide représente en moyenne (annuelle) 18,0 % du PIB à prix courants (d'après les données des rapports PNUD/Mali sur la coopération pour le développement) alors que les spécialistes s'accordent pour dire que lorsque dans un pays l'aide atteint ou dépasse 10 % du PIB, elle exerce une forte influence sur de nombreux aspects de la vie économique de ce pays. De 1989 à 1999, l'aide au Mali a évolué grosso modo en deux phases : une phase de décroissance régulière entre 1989 et 1992 et une phase dont la tendance générale est à la

Tableau 2 : EVOLUTION DU VOLUME GLOBAL DE L'AIDE (MILLIARDS FCFA) EN TERMES DE DÉCAISSEMENT NET DE 1989 À 1999

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Volume global de l'aide	165,2	143,3	138,3	126,7	129,1	233,7	227,6	243,5	267,9	246,2	254,3
Variation (%) : année n+ 1/année n		- 13,3	-3,5	- 8,4	1,9	81,0	- 2,6	7,0	10,0	- 8,1	3,3

Source : ODHD à partir d'une part, des données des Rapports PNUD/Mali sur la coopération pour le développement et d'autre part, des taux de change du dollar indiqués dans les comptes économiques du Mali élaborés par la DNSI.

Graphique 1 : EVOLUTION DU VOLUME GLOBAL DE L'AIDE (MILLIARDS FCFA) DE 1989 À 1999



hausse de 1993 à 1999 (cette deuxième période est caractérisée par deux baisses enregistrées en 1995 et 1998 et cinq hausses intervenues en 1993, 1994, 1996, 1977 et 1999).

La tendance d'évolution de l'aide reflétée par le graphique précédent est une indication en valeur absolue. Cela est de nature à limiter la portée de l'analyse. D'un point de vue économique, le facteur « inflation » n'est pas pris en compte tout comme (au moins pour les données post-1994) l'appréciation mécanique des devises suite à la modification de la parité du Fcfa intervenue en 1994.

Sur l'ensemble de la période 1989-1999, le niveau le plus bas de l'aide a été enregistré en 1992 (126,7 milliards Fcfa), cet état de fait pouvant être lié à la méfiance créée chez les donateurs suite aux événements politiques de mars 1991, aux troubles sociaux qu'a connus le pays de 1990 à 1992 et à l'insécurité qui a sévi à partir du début des années 90 dans les régions du Nord du fait de la rébellion armée. Quant au niveau le plus important de l'aide, il a été observé en 1997 (267,9 milliards Fcfa)[5]. Ce phénomène pourrait être dû au retour de la paix dans le septentrion malien (la cérémonie dite de (la Flamme de la Paix), consacrant l'instauration de la paix entre les autorités centrales et les mouvements rebelles, a été célébrée en mars 1996 à Tombouctou). Enfin, en passant de 165,2 milliards Fcfa en 1989 à 254,3 milliards Fcfa en 1999, le volume de l'aide a accusé une hausse de 54,0 % entre ces deux dates. L'évolution du BSI en termes d'exécution de 1990 à 1998 est retracée par le tableau 3.

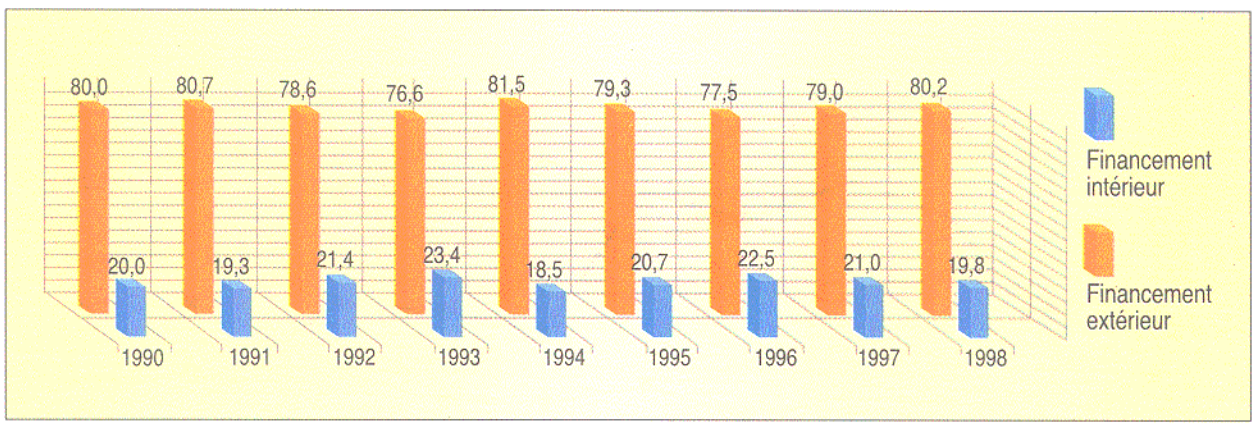
Tableau 3 : **EVOLUTION DU BUDGET SPÉCIAL D'INVESTISSEMENT (BSI) DE 1990 À 1998 (MILLIARDS FCFA) EN TERMES D'EXÉCUTION**

Année	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998	
Source	Mont.	%	Mont.	%	Mont.	%	Mont.	%	Mont.	%	Mont.	%	Mont.	%	Mont.	%	Mont.	%
Financement intérieur (i)	14,4	20,0	10,8	19,3	13,5	21,4	15,4	23,4	22,4	18,5	28,4	20,7	36,5	22,5	37,0	21,0	39,1	19,8
Financement extérieur (e)	57,5	80,0	45,1	80,7	49,5	78,6	50,5	76,6	98,7	81,5	108,9	79,3	125,4	77,5	139,6	79,0	157,9	80,2
TOTAL	71,9	100,0	55,9	100,0	63,0	100,0	65,9	100,0	121,1	100,0	137,3	100,0	161,9	100,0	176,6	100,0	197,0	100,0
Ratio i/e (en %)	25,0		23,9		27,3		30,5		22,7		26,1		29,1		26,5		24,8	

Source : Direction Nationale de la Planification : Répertoire National des Projets (RNP)

Le graphique 2 fournit la structure du BSI par origine du financement (en termes d'exécution) de 1990 à 1998.

Graphique 2 : **PART RELATIVE DU BSI (%) EN TERMES D'EXÉCUTION**



5 Toutefois, cela n'est vrai qu'en valeur nominale car ne tenant nullement compte de l'effet de l'ajustement monétaire de 1994.

Au cours de la période 1990-1998, le financement intérieur représente environ le quart (26,2 % en moyenne annuelle) du financement extérieur. Toutefois, malgré la faiblesse relative de ce niveau, la tendance d'évolution du montant du financement intérieur exprimé en proportion du financement extérieur, est grosso modo, à la hausse.

Entre 1990 et 1998, le Mali a bénéficié d'une enveloppe (globale) de 833,1 milliards Fcfa au titre du financement extérieur du BSI (BSI exécuté), soit une moyenne annuelle de 92,6 milliards Fcfa. L'aide extérieure a contribué à concurrence de 79,3 % en moyenne annuelle au financement du BSI exécuté au cours de la période 1990-1998. Le montant de l'aide extérieure affectée au financement du BSI a augmenté régulièrement entre 1990 et 1998 sauf en 1991 où il a baissé de 21,6 % par rapport à 1990. Toutefois, en termes de part relative du financement global du BSI, le financement extérieur a évolué en dents de scie sur la période 1990-1998. En passant de 139,6 milliards Fcfa en 1997 à 157,9 milliards Fcfa en 1998, le montant du financement extérieur du BSI a augmenté de 13,1 % entre les deux dates. Pendant ce temps, le poids relatif de l'aide extérieure dans le financement total du BSI s'est accru de 1,5 % (après avoir enregistré des niveaux respectifs de 79,0 % et 80,2 % en 1997 et 1998).

1.3.2. Répartition sectorielle

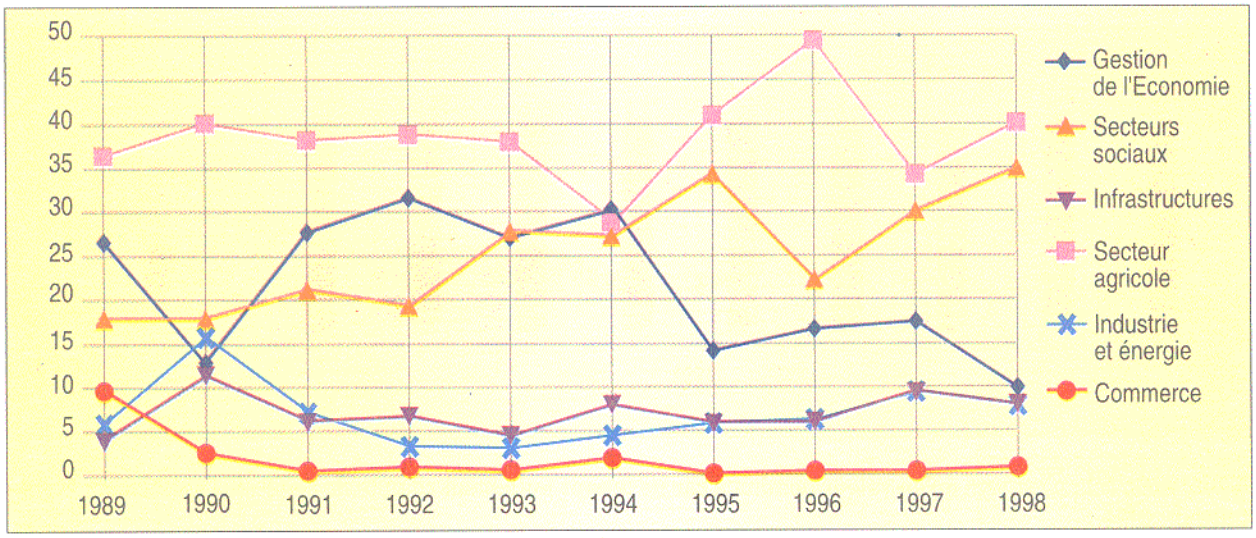
Le tableau 4, les graphiques 3 et 4 fournissent la structure de l'aide globale par secteur d'affectation entre 1989 et 1998.

Tableau 4 : RÉPARTITION SECTORIELLE (PART RELATIVE DE L'AIDE GLOBALE) EN % DE 1989 À 1998

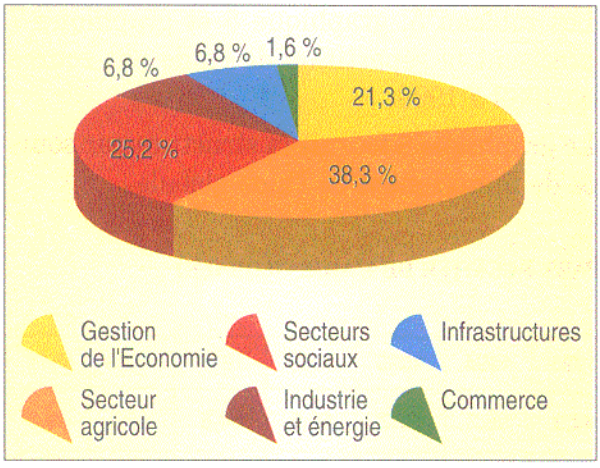
Secteur / *Année*	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Moy.
Gestion de l'économie	26,7	12,8	27,5	31,5	26,9	30,2	14,1	16,4	17,3	9,6	21,3
Secteur agricole	36,3	39,9	38,0	38,6	37,7	28,6	40,6	49,2	33,9	39,7	38,3
Secteurs sociaux	17,8	17,7	21,1	19,4	27,6	27,3	34,3	22,4	30,0	34,8	25,2
Industrie et énergie	5,8	15,8	7,1	3,2	3,1	4,4	5,5	6,2	9,4	7,6	6,8
Infrastructures	3,9	11,3	6,0	6,5	4,3	7,8	5,5	5,7	9,2	7,9	6,8
Commerce	9,5	2,5	0,3	0,8	0,4	1,7	0,0	0,1	0,2	0,4	1,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source :Rapports PNUD/Mali sur la coopération pour le développement.

Graphique 3 : RÉPARTITION SECTORIELLE (PART RELATIVE DE L'AIDE GLOBALE) EN % DE 1989 À 1998



Graphique 4 : **PART RELATIVE DE L'AIDE GLOBALE EN %: MOYENNE 1989 À 1998**



Sur la période 1989-1998, trois secteurs s'avèrent être les principaux bénéficiaires de l'aide extérieure. Ce sont, dans cet ordre, le secteur agricole, qui a reçu en moyenne chaque année (de 1989 à 1998) 38,3 % de l'aide, l'ensemble des secteurs sociaux (25,2 %) et le secteur (Gestion de l'économie 21,3 %) . Ces trois secteurs totalisent 84,8 % de l'aide au cours de la période sous-revue. Au cours des dernières années, le secteur agricole est resté marqué par la mise en œuvre d'importants projets comme les PGRN, Programme Mali-Nord, PSARK, ARPON III, PNVA, Projet Elevage Mali Nord-Est (Gao), Diversification des revenus en Zone non cotonnière, Développement Zone Lacustre Phase II, Fonds de Développement villageois de Ségou, Développement de l'Elevage au Sahel Occidental, Projet de Développement de la région de Mopti, Barrage de Markala IIe Phase, Projet d'Appui à la Recherche Agronomique (PARA), PAIB, ACODEP, etc.

Quant à l'ensemble des secteurs sociaux, il s'est caractérisé au cours des années récentes par la poursuite de grands projets tels que Alimentation en Eau Potable au Nord du Mali, Programme Hydraulique du Liptako-Gourma, FAFPA, Projet Consolidation de la Formation Professionnelle, Appui à la Lutte contre la Pauvreté par le Volontariat National, Projet de Développement Urbain et Décentralisation, Projet AGETIPE, Projet Enseignement Fondamental/OPEP, Projet de Développement de l'Education de Base (PDEB), Appui à l'Enseignement Fondamental/FAD, PSPHR, Programme National d'Eradication de la Dracunculose, Appui à la Promotion des Femmes et à l'Allégement de la Pauvreté, etc. Au titre de la promotion du secteur (Gestion de l'Economie), on note au cours des dernières années, l'exécution d'importants projets, notamment : Amélioration des statistiques économiques, financières et sociales, Projet Conseiller allemand auprès du ministère chargé du Plan, Appui à l'Opérationnalisation du DHD au Mali, Programme-Cadre de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement (PRECAGED)...

Les trois principaux secteurs, en l'occurrence Agriculture, Secteurs Sociaux et Gestion du Développement Economique sont suivis de Industrie-énergie et Infrastructures (6,8 % chacun et Commerce : 1,6 %).

Concernant le secteur agricole, la part relative la plus importante a été observée en 1996 : 49,2 %.

Quant à l'ensemble des secteurs sociaux, il enregistre sa part relative la plus forte en 1998 : 34,8 %. Pour ce qui est du secteur (Gestion du développement économique), c'est en 1992 qu'il affiche le niveau le plus élevé : 31,5 %, année au cours de laquelle il a même surpassé l'ensemble des secteurs sociaux (19,4 %).

Au cours des deux périodes 1989-1993 et 1994-1998, la part relative moyenne du secteur agricole est demeurée stable (38,1 % pour la première période contre 38,4 % pour la deuxième). Celle de l'ensemble des secteurs sociaux est passée de 20,7 % au cours de la période 1989-1993 à 17,5 % entre 1994 et 1998. Cela traduit une baisse de 30,3 %.

Au cours de la période récente 1997-1998, la part relative du secteur agricole dans le financement extérieur total est passée de 33,9 % en 1997 à 39,7 % en 1998, soit une hausse de 17,1 %.

Dans le même temps, celle de l'ensemble des secteurs sociaux s'est accrue de 16,0 % (en

passant de 30,0 % en 1997 à 34,8 % en 1998) et celle de Gestion du développement économique a reculé de 44,5 % (en passant de 17,3 % en 1997 à 9,6 % en 1998).

1.3.3. Répartition par source et par donateur

Les tableau 5, graphique 5 et graphique 7 précisent la répartition de l'aide par source de 1989 à 1998.

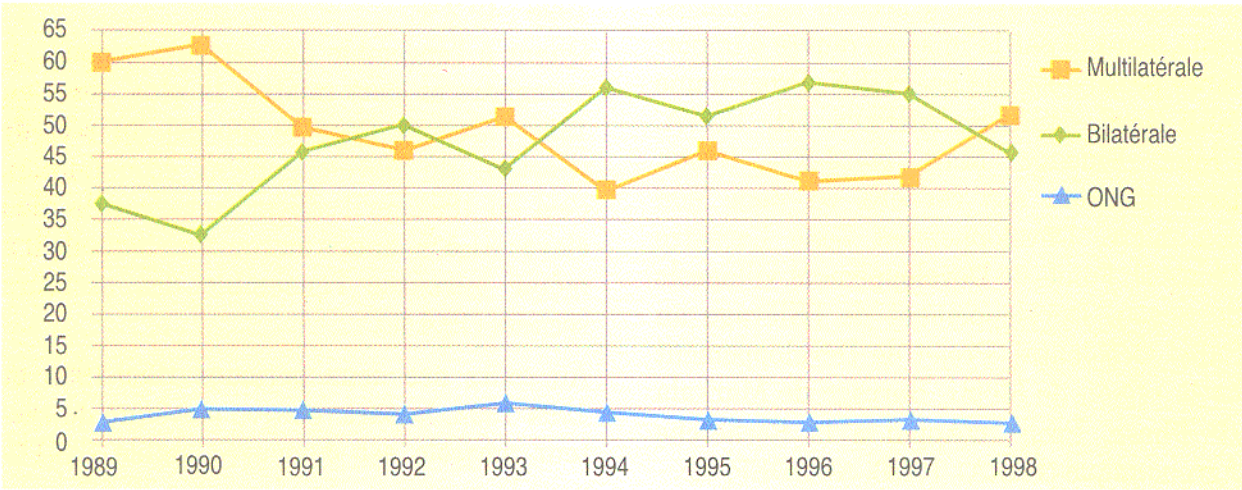
Le graphique 6 fournit la structure par source de financement de l'aide globale.

Tableau 5 : **RÉPARTITION DE L'AIDE PAR SOURCE (PART RELATIVE DE L'AIDE GLOBALE) DE 1989 À 1998 (%)**

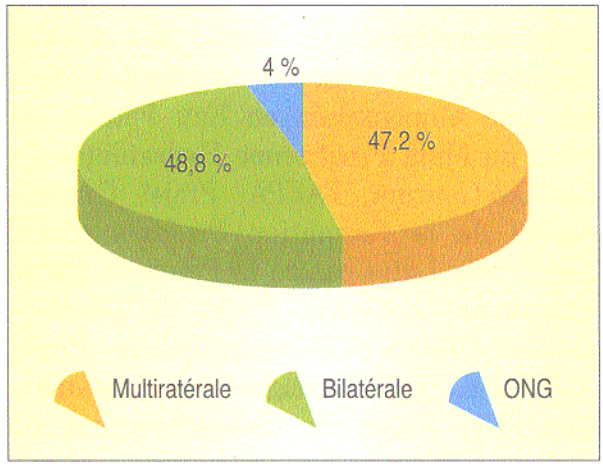
Secteur / *Année*	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	MOY.
Multilatérale	37,5	32,4	45,6	50,0	42,9	55,7	51,2	56,5	54,8	45,5	47,2
Bilatérale	59,7	62,5	49,4	45,9	51,0	39,6	45,5	40,7	41,8	51,4	48,8
ONG	2,8	5,1	5,0	4,1	6,1	4,7	3,3	2,8	3,4	3,1	4,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources : Commissariat au Plan, PNUD et Secrétariat du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, La revue du système international de l'aide au Mali, Rapport provisoire (juillet 1997), ODHD à partir des données des Rapports PNUD/Mali sur la coopération pour le développement.

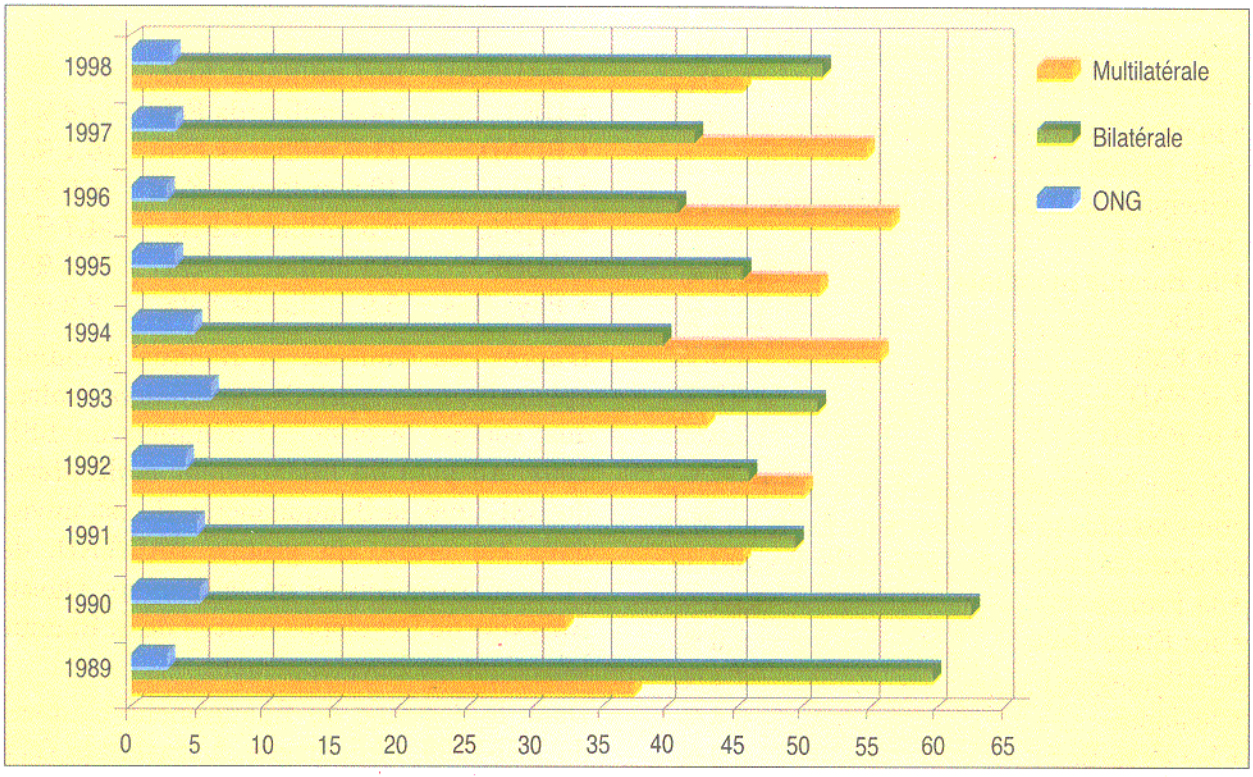
Graphique 5 : **RÉPARTITION DE L'AIDE PAR SOURCE (PART RELATIVE DE L'AIDE GLOBALE) DE 1989 À 1998 (%)**



Graphique 6 : **PART RELATIVE DE L'AIDE GLOBALE EN % : MOYENNE 1989 À 1998**



Graphique 7 : **RÉPARTITION DE L'AIDE PAR SOURCE (PART RELATIVE DE L'AIDE GLOBALE) DE 1989 À 1998 (%)**



L'aide reçue par le Mali est classée selon trois catégories de sources : les sources multilatérales (dont les agences du Système des Nations Unies), les sources bilatérales et les Organisations non gouvernementales (ONG).

Au cours de la période 1989-1998, l'ensemble des sources multilatérales et celui des sources bilatérales ont fourni en moyenne chacun presque la moitié du total de l'aide, avec une légère prédominance de la seconde catégorie (48,8 % contre 47,2 % pour la première).

Sur l'ensemble de la période sous-revue (1989-1998), 4,0 % du volume de l'aide a été le fait des ONG. Toutefois l'équilibre relatif observé sur la longue période (1989-1998) entre sources multilatérales et sources bilatérales est rompu au cours de la période récente 1994-1998 au profit des premières (52,7 % contre 43,8 % pour les secondes). Au cours de ces années (1994-1998), les ONG ont apporté 3,5 % du volume de l'aide reçue par le Mali. Entre 1989 et 1998, les parts relatives les plus importantes ont été enregistrées en 1996 pour les sources multilatérales (56,5 %), 1990 pour les sources bilatérales (62,5 %) et 1993 pour les ONG (6,1 %). Si en 1998 l'apport relatif des sources multilatérales a diminué (de 17,0 %) en proportion de 1997, celui des sources bilatérales a augmenté de 23,0 %. La contribution relative des ONG a diminué de 8,8 % en 1998 par rapport à 1997.

Selon le Rapport PNUD/Mali 1997/1998 sur la coopération pour le développement, sur la période 1997-1998, toutes catégories de sources d'aide confondues, presque trois-quarts (74,0 %) de l'aide provient de sept donateurs :

- la Banque mondiale : 16,0 %
- la France : 14,0 %
- l'Union Européenne (UE) : 12,0 %
- le Système des Nations Unies : 10,0 %
- les Etats Unis : 9,0 %
- l'Allemagne : 7,0 %
- le Japon : 6,0 %

Les autres donateurs sont :

- le Fonds Monétaire International (FMI) : 5,0 %
- le Fonds Africain de Développement (FAD) : 4,0 %

- les Pays-Bas : 4,0 %
- les autres : 13,0 %

Le cumul des données de 1997 et celles de 1998 (fournies par le Rapport PNUD/Mali 1997/1998 sur la coopération pour le développement) révèle qu'entre 1997 et 1998, cinq partenaires se détachent comme les principaux donateurs multilatéraux, en l'occurrence :

- la Banque mondiale : 14,6 %
- l'UE : 12,2 %
- le FMI : 4,8 %
- le FAD : 4,2 %
- le PNUD : 2,5 %

Au plan bilatéral, six pays émergent comme étant les plus gros bailleurs de fonds au Mali au cours de la période 1997-1998. Il s'agit de :

- la France : 13,5 %
- les Etats Unis : 9,0 %
- l'Allemagne : 7,4 %
- le Japon : 6,4 %
- les Pays-Bas : 3,9 %
- le Canada : 1,7 %

Concernant l'année 1999 et dans le cas particulier du Budget Spécial d'Investissement (principal instrument de politique nationale en matière d'investissements publics du Mali), les dix principaux donateurs des projets d'investissement sont les suivants[6] :

- Banque mondiale : 35,3 milliards Fcfa (19,4 % du financement extérieur total)
- Allemagne (GTZ/KFW) : 20,2 milliards Fcfa (11,1 % du financement extérieur total)
- France (AFD/FAC) : 18,6 milliards Fcfa (10,3 %)
- BAD/FAD : 15,7 milliards Fcfa (8,7 %)
- UE : 14,2 milliards Fcfa (7,8 %)
- BOAD : 11,0 milliards Fcfa (6,1 %)
- BID : 10,9 milliards Fcfa (6,0 %)
- Japon : 8,5 milliards Fcfa (4,7 %)
- ACDI : 6,2 milliards Fcfa (3,4 %)
- Pays-Bas : 5,9 milliards Fcfa (3,2 %)

D'après ces données, la Banque mondiale apparaît , tous types de partenaires confondus, comme le principal donateur du BSI-1999. Au plan du financement multilatéral du BSI-1999, la Banque mondiale est suivie, dans cet ordre, du groupe BAD/FAD, de l'Union Européenne, de la Banque Ouest-Africaine de Développement et de la Banque Islamique de Développement.

Dans le domaine du financement bilatéral du BSI-1999, l'Allemagne, à travers la GTZ et la KFW, émerge comme le plus gros donateur. Viennent ensuite la France (à travers l'AFD et le FAC), le Japon, le Canada (à travers l'ACDI) et les Pays-Bas.

Les tableau 6, graphique 8 et graphique 10 précisent la répartition de l'aide globale par nature au cours de la période 1989-1998.

1.3.4. Répartition par condition

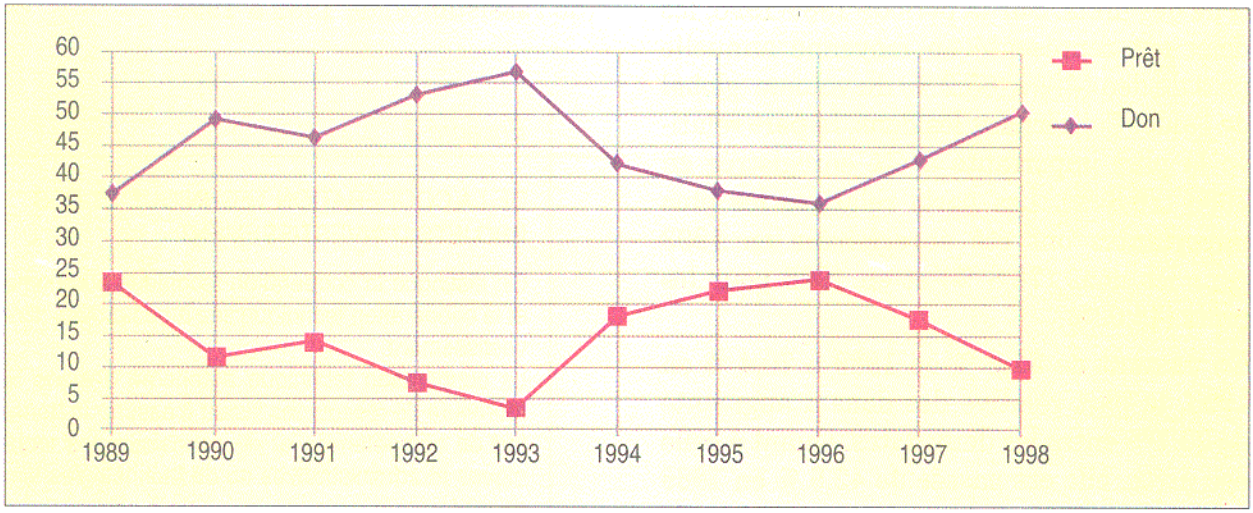
Tableau 6 : **RÉPARTITION PAR CONDITION (PART RELATIVE DE L'AIDE GLOBALE) DE 1989 À 1998 (%)**

Secteur / *Année*	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	MOY.
Don	57,2	69,0	66,3	72,9	76,8	62,2	58,0	56,0	62,8	70,4	65,2
Prêt	42,8	31,0	33,7	27,1	23,2	37,8	42,0	44,0	37,2	29,6	34,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources : PNUD/Mali : Rapports sur la coopération pour le développement.

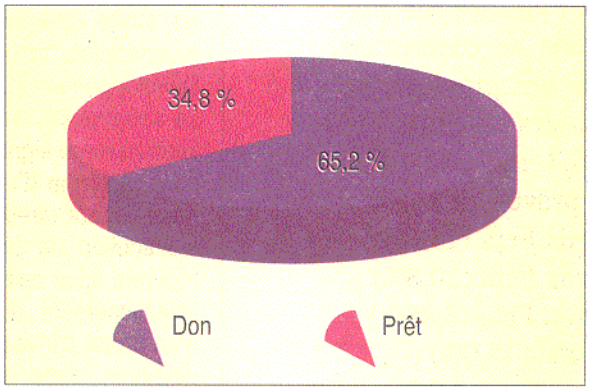
6 Source : Direction Nationale de la Planification : Budget Spécial d'Investissement (BSI) 1999.

Graphique 8 : RÉPARTITION DE L'AIDE PAR CONDITION (PART RELATIVE DE L'AIDE GLOBALE) EN % DE 1989 À 1998

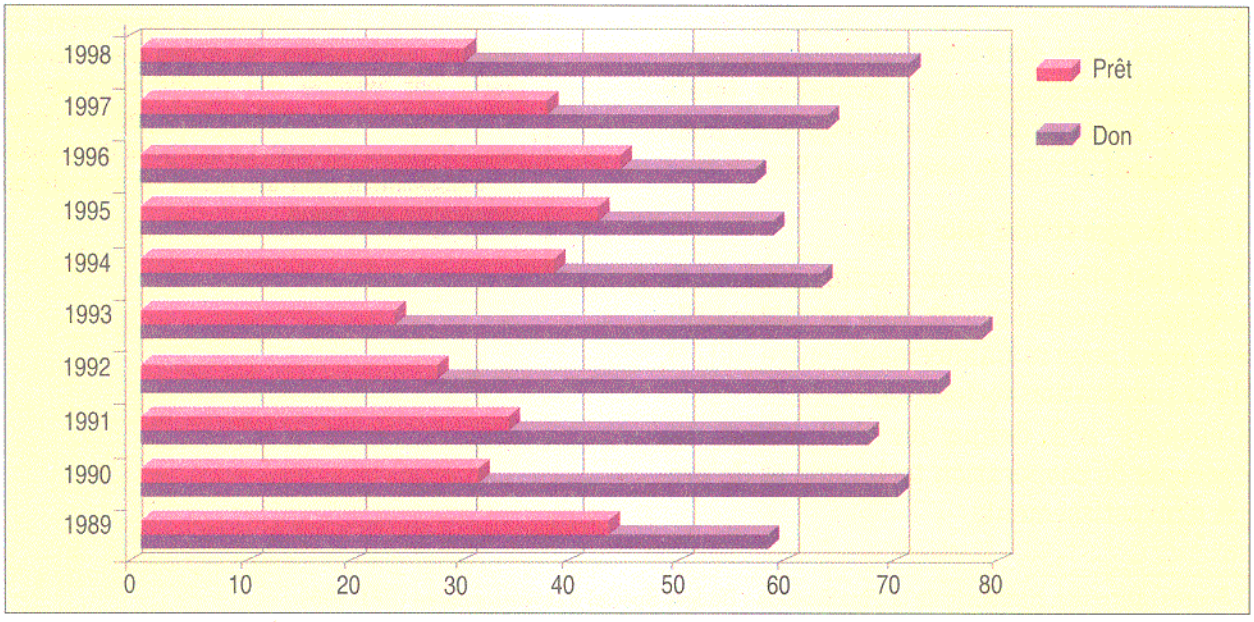


Le graphique 9 donne la structure de l'aide globale par nature.

Graphique 9 : **PART RELATIVE DE L'AIDE : MOYENNE 1989 À 1998**



Graphique 10 : **PART RELATIVE DE L'AIDE (%) PAR CONDITION : MOYENNE 1989 À 1998**



Selon le tableau 6, la part relative des dons dans l'aide globale est toujours supérieure à celle des prêts. Sur la période 1989-1998, les dons ont représenté en moyenne annuelle près de deux-tiers (65,2 %) du volume global de l'aide. Concernant les dons, la part relative la plus importante a été enregistrée en 1993 (76,8 %). Les parts relatives les plus importantes ont été enregistrées en 1993 pour les dons (76,8 %) et en 1996 pour les prêts (44,0 %).

En passant de 57,2 % en 1989 à 70,4 % en 1998, la part relative des dons a augmenté de 23,1 % entre les deux dates. Quant à celle des prêts, elle est passée de 42,8 % en 1989 à 29,6 % en 1998. Cela traduit une baisse de 30,8 %. En 1998, la part relative des dons s'est accrue de 12,1 % par rapport à 1997 et celle des prêts a diminué de 20,4 %.

Dans le cas particulier du BSI-1999, la Direction Nationale de la Planification juge satisfaisantes les conditions de concessionnalité des nouveaux prêts qui proviennent, pour l'essentiel, des donateurs suivants 7 :

- Banque mondiale : 35,3 milliards Fcfa (35,9% du total des prêts prévus en 1999) ;
- FAD : 14,3 milliards Fcfa (14,6%) ;
- BID : 10,6 milliards Fcfa (10,8%) ;
- AFD : 8,7 milliards Fcfa (8,9%) ;
- BADEA : 4,9 milliards Fcfa (5,0%) ;
- FIDA : 3,9 milliards Fcfa (4,0 %) ;
- Fonds OPEP: 3,5 milliards Fcfa (3,6%) ;
- BEI : 2,6 milliards Fcfa (2,6%) ;
- Fonds Koweitien : 1,5 milliard Fcfa (1,5%).

Ces donateurs, dont les conditions de concessionnalité sont jugées très favorables, totalisent 85,3 milliards Fcfa, soit 86,9 % du montant global des prêts prévus en 1999.

1.3.5. Répartition par type

L'aide est affectée surtout au financement de projets d'investissement. Elle peut être utilisée aussi pour le financement, entre autres, de la coopération technique.

L'encadré n°3 donne les définitions des concepts de coopération technique et de projet d'investissement.

Le tableau 7 et le graphique 11 fournissent la dynamique d'évolution de l'aide par type (de l'assistance) de 1989 à 1998.

Encadré 3

DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE ET DES PROJETS D'INVESTISSEMENT

On distingue la coopération technique autonome et la coopération technique liée à des projets d'investissement.

La coopération technique autonome désigne la fourniture de ressources visant à assurer le transfert de compétences et de connaissances techniques et administratives ou de technologies afin de renforcer la capacité nationale à entreprendre des activités de développement, sans que ces ressources soient liées à l'exécution de tel ou tel projet d'investissement. Elle comprend les activités de préinvestissement telles que les études de faisabilité, lorsque l'investissement lui-même n'a pas encore été approuvé ou le financement obtenu. Cette catégorie correspond à la catégorie (coopération technique(du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE.

La coopération technique liée à des projets d'investissement signifie la fourniture de ressources, sous la forme d'une activité identifiable séparément, visant directement à renforcer la capacité d'exécution de projets d'investissement précis. Figurent sous cette rubrique les activités de préinvestissement directement liées à l'exécution d'un projet d'investissement approuvé. Par cette définition, cette coopération technique n'existe que s'il y a parallèlement un projet d'investissement. Elle correspond à la catégorie (assistance technique(du CAD /OCDE.

Par projet d'investissement (ou encore assistance financière), il faut entendre le financement, en espèces ou en nature, de projets d'équipement précis, par exemple des projets créateurs de capital productif susceptibles de produire de nouveaux biens ou services. La catégorie des projets d'investissement peut comporter un élément de coopération technique.

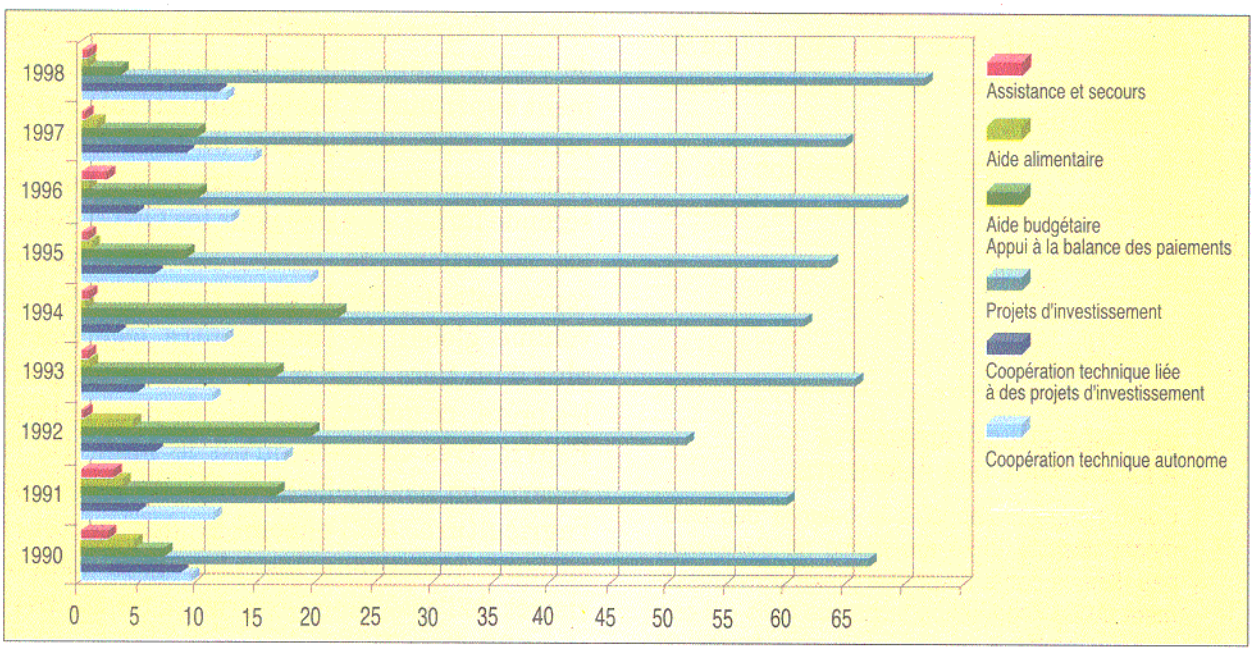
7 Source : Direction Nationale de la Planification : Budget Spécial d'Investissement (BSI) 1999.

Tableau 7 : **RÉPARTITION PAR TYPE DE L'ASSISTANCE (%) DE 1990 À 1998**

Secteur / *Année*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	MOY.
Coopération technique autonome	9,7	11,5	17,4	11,3	12,3	19,5	12,8	14,6	12,3	13,5
Coopération technique liée à des projets d'investissement	8,7	5,1	6,5	4,9	3,3	6,3	4,7	8,9	11,7	6,7
Projets d'investissement	66,9	59,9	51,4	65,6	61,3	63,5	69,4	64,7	71,4	63,8
Aide budgétaire Appui à la balance des paiements	7,4	16,8	19,6	16,7	21,9	9,1	10,1	9,9	3,4	12,8
Aide alimentaire	4,8	3,8	4,6	0,8	0,5	1,0	0,8	1,5	0,6	2,0
Assistance et secours	2,5	2,9	0,5	0,7	0,7	0,6	2,2	0,4	0,6	1,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

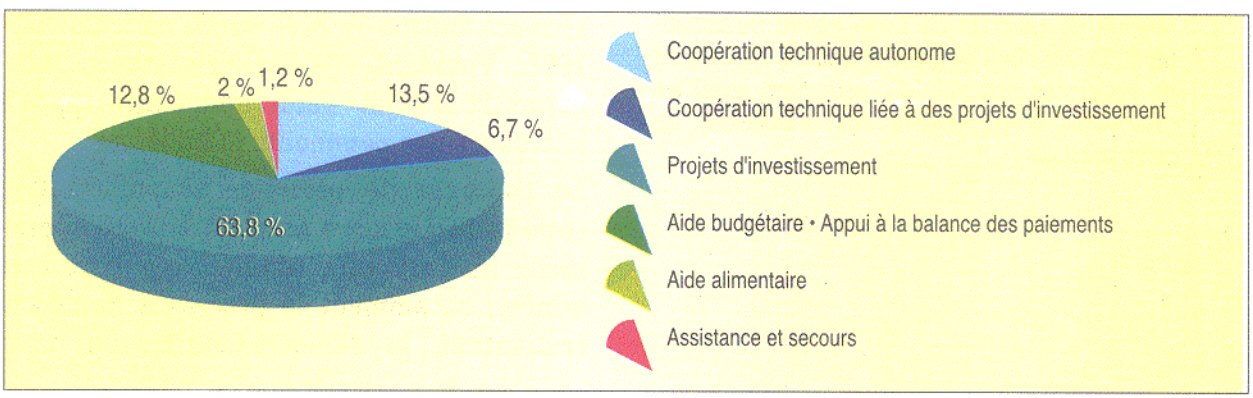
Sources : PNUD/Mali : Rapports sur la coopération pour le développement.

Graphique 11 : **RÉPARTITION PAR TYPE D'ASSISTANCE (PART RELATIVE DE L'AIDE GLOBALE) EN % DE 1990 À 1998**



Le graphique 12 traite de la structure de l'aide globale par type d'assistance.

Graphique 12 : **RÉPARTITION PAR TYPE D'ASSISTANCE (PART RELATIVE DE L'AIDE GLOBALE) EN % DE 1990 À 1998**



Au cours de la période 1990-1998, l'aide affectée au financement des projets d'investissement demeure la plus importante. Elle représente en moyenne 63,8 % du volume global de l'assistance extérieure fournie au Mali de 1990 à 1998.

Elle est suivie de l'aide affectée à la coopération technique autonome (13,5 %), de l'aide budgétaire-appui à la balance des paiements (12,8 %), de l'aide fournie sous forme de coopération technique liée à des projets d'investissement (6,7 %), de l'aide alimentaire (2,0 %) et de l'assistance-secours d'urgence (1,2 %).

L'aide reçue par le Mali au titre du financement des projets d'investissement a évolué en dents de scie. Sa part relative a augmenté de 10,4 % en 1998 par rapport à 1997, passant de 64,7 % à 71,4 % (de 1997 à 1998). Son niveau relatif observé en 1998 (71,4 %) est le plus important de la période sous-revue (1990-1998).

L'encadré n°4 précise la définition de la notion d'aide budgétaire/appui à la balance des paiements.

Encadré 4

DE L'AIDE BUDGÉTAIRE/APPUI À LA BALANCE DES PAIEMENTS

L'aide budgétaire/appui à la balance des paiements désigne toute assistance ne s'inscrivant pas dans le cadre de projets précis d'investissement ou de coopération technique mais qui correspond plutôt à des objectifs plus larges de développement et macroéconomiques et/ou qui est fournie dans le but précis d'améliorer la balance des paiements du pays bénéficiaire et de mettre à sa disposition des devises. Cette catégorie comprend l'assistance en nature pour des apports de produits de base autres qu'alimentaires et les dons et prêts financiers permettant de payer ces apports. Elle comprend aussi les ressources correspondant aux annulations de dette publique.

CONCLUSION

Pays à faible épargne intérieure, le Mali a recours à l'aide extérieure pour financer ses investissements. Ses besoins d'investissement demeurent immenses non seulement au plan économique (développement rural, promotion du secteur privé...) et social (éducation, santé, eau potable, assainissement, etc.) mais aussi dans le domaine des infrastructures (routes, réseau ferré, réseau fluvial, télécommunications...). N'a-t-on pas coutume d'entendre « tout est prioritaire au Mali » ?

Bien qu'ayant évolué en dents de scie au cours de la période 1990-1998, l'aide extérieure contribue au financement du budget spécial d'investissement (BSI) à concurrence de 79,3 %. L'aide bilatérale demeure légèrement supérieure à l'aide multilatérale sur la période 1989-1998 (48,8 % du total de l'aide pour la première forme contre 47,2 % pour la seconde forme, et 4,0 % pour les ONG). Selon les conditions de l'aide, les subventions représentent près de deux tiers (65,2 %) du volume global de l'aide contre légèrement plus d'un tiers (34,8 %) de l'aide totale pour les prêts, ce qui est fort louable pour le Pays Pauvre Très Endetté qu'est le Mali. De la répartition sectorielle de l'aide, il ressort que l'agriculture et l'ensemble des secteurs sociaux demeurent les plus gros bénéficiaires de l'assistance extérieure (respectivement 38, % et 25,2 % du total), confirmant le caractère prioritaire que leur accorde le Gouvernement. Quant à la structure de l'aide par type, elle révèle que l'aide-projet représente 63,8 % du volume global de l'assistance fournie au Mali sur la période 1990-1998. Viennent ensuite l'assistance technique (20,2 %) et l'aide budgétaire-appui à la balance des paiements (12,8 %), etc.

Le contexte de profonde transformation socio-politique qui a caractérisé l'environnement institutionnel malien ces dernières années, notamment le processus de décentralisation, la démocratisation du pays,

l'émergence du mouvement associatif et d'une société civile de plus en plus exigeante, etc., est en principe favorable à l'arrivée de flux d'aide au Mali. Aussi, faudrait-il renforcer ce contexte dans la mesure où il y a fort à parier que, eu égard à son faible niveau de développement humain, le Mali aura besoin, et pour longtemps encore, de l'aide extérieure.

Les prêts représentent le tiers des ressources reçues par le Mali et c'est ainsi que s'accumule une dette qui donne lieu ensuite à des remboursements pendant des années, souvent même des dizaines d'années. Aussi, convient-il de se pencher à présent sur l'évolution de cette dette.

CHAPITRE 2
EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE EXTÉRIEURE

Il est à craindre, comme le signalait le précédent rapport national sur le développement humain durable, que le poids de la dette ne réduise la croissance et ne pèse sur le bien-être des populations défavorisées.

Ce chapitre introductif vise à présenter les éléments factuels concernant la dette et son évolution. L'impact de la dette sur la croissance et les équilibres macro-économiques sera analysé au chapitre 3, et les perspectives créées par l'initiative de réduction de la dette au chapitre 6.

2.1. Le Mali est-il très endetté ?

La dette extérieure du Mali atteint 1618 milliards de Fcfa à la fin de l'année 1999. En soi, ce chiffre n'a pas beaucoup de signification. Il faut le comparer à d'autres pour juger si ce montant est important ou non. Le tableau 8 permet de faire une telle comparaison, à la fois par rapport aux autres pays de l'UEMOA et par rapport à quelques grandeurs caractéristiques de l'économie.

On remarque en particulier que la dette extérieure du Mali est deux fois plus élevée que celle du Burkina Faso, un pays très proche tant par la population que par le revenu (mais les exportations maliennes sont presque deux fois plus importantes). Mais elle reste faible par rapport à celle de pays comme la Côte d'Ivoire, qui a accumulé une dette considérable. Elle reste également faible (en proportion) par rapport à celle de la Guinée Bissau, qui a accumulé une dette énorme par rapport à ses ressources (elle représente par exemple trente-cinq ans de recettes fiscales de ce pays).

On peut également remarquer que l'endettement du Mali est largement supérieur à la norme UEMOA. Par rapport au PIB, la dette extérieure du Mali s'élevait à 114 % environ fin 1998, alors que la norme de l'UEMOA est de 60 %. Mais le Mali n'est pas le seul dans ce cas : en fait, les seuls pays à respecter la norme sont le Bénin et le Burkina Faso. Il va sans dire que le Mali est très endetté.

Tableau 8 : DETTE EXTÉRIEURE DES PAYS DE L'UEMOA (EN MILLIARDS DE FCFA)

	PIB 1997	Exporations de biens et services 1997	Recettes publiques	Dette extérieures 1997	Dette/ PIB (%)	Dette/ Exports %	Dette/ Recettes publiques (%)	VAN Dette/PNB 1996 (%)
Bénin	1 250	337	211	748	59,8	222,0	354,5	57
Burkina Faso	1 364	173	199	769	56,4	444,5	386,4	31
Côte d'Ivoire	6 176	2 694	Nd	9 986	145,5	333,6	Nd	171
Guinée Bissau	159	38	15	527	331,4	1 386,8	3 513,3	248
Mali	1 421	362	260	1 697	115,6	453,6	631,5	56
Niger	890	178	188	815	91,6	457,9	433,5	45
Sénégal	2 556	868	460	1 985	77,7	228,7	431,5	53
Togo	875	309	127	789	90,2	255,3	621,3	80

Source : Afristat, Recueil de statistiques des Etats membres, mars 2000 et Banque mondiale, DGDP

2.2. Le financement extérieur du Mali

2.2.1. La dette extérieure malienne

Comme dans la plupart des pays en développement, au Mali, l'Etat est l'agent économique le plus important à pouvoir s'endetter à l'extérieur. Les entreprises publiques empruntent à l'extérieur, mais généralement avec la garantie de l'Etat (ceci pourrait changer prochainement avec le développement des privatisations). Il en résulte que jusqu'ici, la dette extérieure est publique en quasi-totalité. Toutefois, ces dernières années, certaines entreprises, comme la CMDT ont commencé à s'endetter auprès de banques étrangères.

2.2.2. La dette publique malienne

L'Etat malien a également contracté une dette intérieure, essentiellement auprès de la BCEAO. Cette dette était évaluée à 76 milliards environ fin 1990, et à 43 milliards fin 1995 (passant de 10 à 2,6 % de la dette publique totale). Cette dette intérieure ne devrait pourtant pas être négligée, car dans beaucoup de pays elle est beaucoup plus coûteuse que la dette extérieure. Ce n'est plus le cas au Mali, puisque le montant des intérêts payés à ce titre ne dépasse pas 2 milliards de Fcfa, ce qui est très faible par rapport au service de la dette. C'est pourquoi il est examiné ici le problème de l'endettement extérieur.

2.2.3. Le remboursement de la dette: un problème de finances publiques

En plus du besoin d'investissement et du processus cumulatif de l'endettement lui-même, le déficit budgétaire est l'un des facteurs à la base de l'endettement du Mali. Ce déficit est imputable au fait que les recettes publiques sont limitées (à cause de la base taxable réduite, mais aussi en raison d'une pression fiscale assez faible), alors que les exigences en termes de dépenses publiques sont élevées. Il faut en effet améliorer les infrastructures, les mettre en place lorsqu'elles n'existent pas. En termes de dépenses sociales, le Mali doit faire face non seulement à une forte croissance de sa population mais doit de plus viser à accroître la couverture sanitaire, le taux d'alphabétisation, etc. Tout ceci implique une croissance rapide des dépenses publiques, supérieure à celle de la croissance démographique, toutes choses égales par ailleurs.

La recherche d'une réduction des coûts unitaires et d'une meilleure efficacité de ces dépenses est un élément important pour essayer de faire face à ce défi. L'impact de tout ceci sur les finances publiques sera examiné en détail au chapitre 3.

2.3. Les différentes formes de financement extérieur

Comme cela ressort de ce qui précède, certains flux reçus par les pays en développement sont considérés comme de l'aide : les dons, les prêts qui comportent un élément de libéralité d'au moins 25 % (voir encadré). Les prêts qui ne comportent pas cet élément de libéralité ne sont pas considérés comme de l'aide. Ils sont évidemment les plus difficiles à rembourser.

D'une manière générale, le Mali n'a pas accès aux financements extérieurs les plus coûteux tels que les prêts accordés par des banques privées. Contrairement à certains pays d'Afrique de l'Ouest, le Mali n'a pas eu recours à des crédits commerciaux ou à des crédits privés depuis 1986 (ce qui explique qu'il n'est jamais passé au Club de Londres). Cependant, dans le passé, l'Etat malien s'est ponctuellement endetté par rapport à des prêteurs privés (notamment en 1971, 1973, 1978 et 1983).

Le financement de l'Etat malien est assuré depuis 1986 en quasi-totalité par des organismes publics spécialisés. Parmi ceux-ci, certains ne font que des dons : le FED, le PNUD en sont des exemples. D'autres font des prêts à des conditions très douces (l'AID de la Banque mondiale, le FAD de la Banque Africaine de Développement) : 0,75 % de com-

missions, délai de 40 ans dont 10 de différé pour l'AID, 0,75 % de commissions, 50 ans dont 10 ans de différé pour le FAD. La plupart des bailleurs de fonds bilatéraux ne font que des dons au Mali sauf lorsqu'il s'agit de projets orientés vers des activités profitables.

Depuis la signature du premier programme d'ajustement structurel, le gouvernement malien s'est engagé à n'avoir recours qu'à des financements extérieurs sous conditions privilégiées. Le taux de libéralité est même fixé à un niveau supérieur (35 %) à celui qui est utilisé conventionnellement pour mesurer l'aide (25 %). Toutefois, ceci ne concerne pas certains prêts contractés par l'Etat au profit des entreprises publiques pour des utilisations directement commerciales. Le mémorandum de politiques économiques et financières 2000 affiche parmi ses critères un plafond d'emprunts non concessionnels de 30 milliards de Fcfa en l'an 2000 (à tirer auprès de la BOAD, de l'AFD et du CCF).

2.4. Pourquoi la dette augmente-t-elle ? Comment s'effectue le remboursement ?

Lorsqu'un Etat a contracté une dette, il doit payer un intérêt et rembourser peu à peu le montant emprunté (remboursement en principal). Le remboursement en principal s'appelle aussi remboursement en capital ou amortissement de la dette. La dette augmente lorsqu'on emprunte (tirages) et se réduit lorsqu'on rembourse le principal. Mais l'encours de la dette (son montant à un moment donné) peut aussi varier parce que le taux de change varie. Du point de vue comptable, on peut écrire :

Dette fin année n = Dette fin année n-1
+ Tirages année n
— Amortissements année n
± Impact de la variation des taux de change durant l'année n

L'Etat qui est endetté doit rembourser à l'aide de ses ressources. Il peut donc rembourser à l'aide des recettes fiscales ou non fiscales. Mais il peut aussi rembourser en empruntant à nouveau. Cette dernière méthode peut être dangereuse, en débouchant sur ce que l'on appelle l'effet « boule de neige » : on emprunte pour rembourser le capital et les intérêts, et le poids des remboursements futurs augmente, donc on doit emprunter plus, etc. Un cercle vicieux qui peut se révéler insoutenable. Mais ce n'est pas toujours le cas : lorsqu'on emprunte bon marché pour rembourser une dette coûteuse, l'opération est profitable et réduit le poids de l'endettement futur.

Au niveau de l'endettement extérieur, un autre problème se pose. Lorsque l'Etat dispose des ressources en Fcfa, il doit encore faire parvenir les sommes nécessaires à la BCEAO pour qu'elle les convertisse en paiements en devises. En effet, les bailleurs de fonds extérieurs n'acceptent des remboursements que dans leur propre monnaie, pour ne pas subir de risque de change.

Que fait l'Etat de l'argent qu'il emprunte ? Dans certains cas, il l'a utilisé pour soutenir indirectement des activités de production (comme par exemple la vulgarisation agricole), dans d'autres cas il l'a rétrocédé à des entreprises publiques (l'Etat donne alors son aval, ce qui veut dire qu'il s'engage à rembourser le bailleurs de fonds étranger si l'entreprise publique ne le fait pas), et dans une grande partie des cas, il l'a utilisé pour construire des infrastructures économiques (des routes, pistes, aéroports, etc.) ou sociales (des écoles, des dispensaires), ou encore pour améliorer le fonctionnement de l'administration publique.

La plupart de ces utilisations ne génèrent pas en soi de revenus pour l'Etat (en fait elles génèrent plutôt des coûts récurrents). Comment l'Etat peut-il rembourser ?

Il remboursera si ses revenus augmentent régulièrement. Les revenus de l'Etat sont constitués, en fin de compte, par les impôts et taxes versés par les citoyens du pays. L'augmentation constante des revenus de l'Etat suppose donc un accroissement de la base taxable (les revenus des opérateurs économiques ou ceux des personnes qui sont taxés), ou une augmentation de la pression

fiscale. Les programmes d'ajustement structurel cherchent à jouer sur les deux tableaux : faire croître l'activité économique, augmenter la part des revenus qui revient à l'Etat (sans trop décourager les opérateurs économiques). La question principale est donc de savoir si les ressources empruntées pourront ou non engendrer, indirectement, une croissance globale de l'économie. Indirectement, puisque l'Etat se désengage progressivement des activités directement génératrices de revenus. En principe, la réponse est positive : les analyses économiques de la croissance montrent que les infrastructures économiques et sociales jouent un rôle important pour accélérer la croissance, du moins à long terme. Mais ce n'est pas automatique et encore moins à court terme.

L'Etat rencontrera donc des problèmes pour rembourser la dette si la croissance n'est pas suffisante mais cette croissance ne dépend pas seulement de lui. Elle dépend aussi des actions des autres agents économiques qui accroissent leurs productions et leurs revenus.

2.5. Evolution de la dette extérieure entre 1990 et 1999

Le gouvernement démocratique a hérité d'une dette très lourde. En 1991, elle représentait 101 % du PIB, et plus de six ans de recettes publiques. La dévaluation de 1994 a considérablement alourdi ce fardeau, mais divers mécanismes de réduction sont entrés en jeu depuis.

2.5.1. Evolution de l'encours

L'encours de la dette est la somme de tous les montants prêtés et décaissés qui n'ont pas encore été remboursés. L'encours enregistre donc en quelque sorte l'histoire passée des emprunts de l'Etat malien : les plus anciens emprunts qui ne sont pas encore totalement remboursés remontent aux années soixante. Les normes comptables obligent à tenir compte de tous les emprunts effectués. Pourtant, certains emprunts n'entraînent en pratique pas de charges, comme la dette vis-à-vis de la Chine : c'est ce que l'on nomme « dette passive ».

L'évolution de l'encours de la dette est retracée au tableau n° 9. Cette dette est de plus en plus détenue par les institutions multilatérales puisque les bailleurs de fonds bilatéraux effectuent désormais la quasi-totalité de leurs apports sous forme de dons.

La dévaluation de 1994 a entraîné mécaniquement un doublement de l'encours de la dette extérieure. Mais les mesures d'allégement qui ont été prises alors ont permis de réduire l'encours. En août 1998, la dette vis-à-vis de la Russie (285 milliards en 1998) a été renégociée et en grande partie annulée[8], notamment le montant qui correspondait à la dette militaire.

Par rapport au PIB, l'évolution est encore plus marquée. Après avoir atteint un sommet en 1994, le rapport se réduit constamment depuis 1997. Il est passé en 1999 en dessous des 100 %. Par rapport aux normes internationales habituelles, un tel rapport est encore élevé. Mais il n'est pas très significatif dans le cas des pays à faible revenu, puisque les dettes qui sont ainsi comptabilisées sont très concessionnelles.

Le tableau 9 retrace l'évolution de la dette extérieure du Mali de 1989 à 1999.

8 Des négociations sont encore en cours, le taux d'intérêt ayant été jugé un peu élevé.

Tableau 9 : **EVOLUTION DE LA DETTE EXTÉRIEURE DU MALI (EN MILLIARDS DE FCFA)**

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dette extérieure à moyen et long terme	738	675	702	731	774	1 577	1 395	1 498	1 615	1 684	1 618
Répartition en % de : Multilatérale	43	40	42	42	44	48	54	57	61	61	71
Bilatérale	57	60	58	58	56	52	46	43	39	39	29
En % du PIB	114	100	101	101	108	161	118	114	119	106	93
En % des recettes publiques	673	581	641	726	739	1135	788	690	718	661	566

Source : DGDP, 2000.

Par rapport aux recettes publiques, on note la même évolution favorable dans la période récente. Après avoir représenté jusqu'à onze ans de recettes publiques, la dette extérieure ne représente plus que cinq ans et demi de recettes publiques environ en 1999.

2.5.2. Evolution du service de la dette

Le service de la dette est la somme des intérêts versés et des remboursements en capital. Quoiqu'on les additionne pour avoir une idée du poids que la dette fait peser sur l'économie nationale, la nature économique de ces deux composantes est radicalement différente. Les intérêts représentent la rémunération du prêteur qui a mis son capital à disposition de l'emprunteur. Le remboursement en capital (ou principal) constitue un remboursement du capital prêté : plus le remboursement en capital est élevé, plus la dette diminue.

L'analyse du service de la dette doit soigneusement distinguer le service dû (ce qui devrait être payé d'après les conventions en vigueur) et le service effectivement payé. Celui-ci peut être inférieur au service dû (le pays accumule alors des arriérés de paiement) ou supérieur (les arriérés se réduisent). Les choses peuvent être plus compliquées encore. Par exemple, une partie du service de la dette du Mali était sous moratoire (elle n'était pas effectivement payée) en attendant un accord pour son retraitement : ceci concerne en particulier la dette russe. En 1996 et 1997, par exemple, le service dû était théoriquement de 78,8 et 56,3 milliards respectivement. Mais la partie sous moratoire était considérable, ce qui explique que les chiffres du tableau 10 sont bien inférieurs.

Le service de la dette a connu un brutal accroissement après la dévaluation. De plus, en 1994 des arriérés de 20 milliards de Fcfa environ ont été réglés, ce qui explique le niveau excessivement élevé des remboursements cette année là. Depuis 1994, le Mali rembourse ponctuellement sa dette extérieure : aucun arriéré n'a été accumulé depuis cette date.

Le service de la dette augmente régulièrement depuis 1996, mais le niveau n'a pas encore atteint celui de 1991.

En prévision, le service de la dette devrait connaître un accroissement rapide, pour atteindre un sommet de l'ordre de 93 milliards en 2004, avant de se réduire progressivement jusqu'à 82,5 milliards en 2015 (voir chapitre 6, tableau 38). C'est dire l'importance de toute stratégie de réduction de dette.

Le tableau 10 retrace l'évolution du service de la dette extérieure du Mali de 1990 à 1999.

Tableau 10 : **EVOLUTION DU SERVICE DE LA DETTE EXTÉRIEURE DU MALI (MILLIARDS DE FCFA)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Service réglé*	47,4	50,9	57,5	59,7	61,3	38,2	37,8	41	43,2	49,9		48,0
PRINCIPAL					42,7	26,9	25,6	28,7	32,2	36,7	41,8	
Multilatéral					21,4	16	17,1	19,9	23,6			
Bilatéral					21,3	10,9	8,5	8,8	8,6			
INTÉRÊTS					18,6	11,3	12,2	12,3	11,0	13,2	17,6	17,7
Multilatéral					7,9	6,7	7,3	8,1	7,5			
Bilatéral					10,7	4,6	4,9	4,2	3,5			
Service/Recettes publiques (%)	40,8	46,4	57,1	57,0	44,1	21,5	17,4	17,4	16,9	18,3	22,3	22,0
Service/Dépenses pulbiques (%)	29,0	26,0	31,0	33,7	21,9	12,5	11,6	11,7	11,2	12,2		
Services/Exportations de biens et service (%)	41,6	40,9	49,3	45,9	27,3	14,7	14,3	11,3	11,8	13,2		

Sources : DGDP, AFRISTAT.

** Les données concernent le service dû (hors dette sous moratoire) sauf en 1994, année où le service comprend aussi le paiement d'arriérés.*

Les trois quarts du service de la dette en 1998 étaient versés aux créanciers multilatéraux (23,6 de principal et 7,5 d'intérêt, sur un service total de 43,2 milliards).

Comme les autres pays à faible revenu, la progression du service de la dette du Mali est pourtant relativement faible du fait que depuis une dizaine d'années, les financements reçus ont un caractère très concessionnel.

Par rapport au montant des recettes propres de l'Etat, la situation s'est nettement améliorée par rapport à celle du début des années quatre-vingt dix. La dévaluation a en effet permis une croissance rapide des recettes (nominales) de l'Etat. La maîtrise des dépenses salariales a permis de dégager une certaine marge de manœuvre.

Néanmoins, le service de la dette absorbe 18,3 % des recettes en 1999. Le poids de la dette est actuellement du même ordre de grandeur que celui des dépenses publiques liées aux dépenses sociales de base (qui représentaient environ 11 % des dépenses budgétaires en 1996, 12 % en 1997 et 13 % en 1998). Une réduction du poids de la dette permettrait certainement une croissance de ces ratios, qui restent très inférieurs aux objectifs, notamment à ceux fixés par l'initiative 20/20. Mais un effet comparable pourrait être obtenu par une réallocation des autres dépenses budgétaires. Ce point sera examiné plus en détail au chapitre 4.

2.5.3. Des transferts positifs

Malgré le poids de la dette qui continue à peser sur les finances publiques maliennes, le solde annuel en termes de trésorerie reste largement positif : les nouveaux emprunts sont plus importants que la somme des intérêts et du principal payés chaque année (ce qui fait que toutes choses égales par ailleurs l'encours de la dette doit continuer à augmenter).

Le tableau 11 a trait au financement du TOFE de 1991 à 1999.

Tableau 11 : **FINANCEMENT DU TOFE (EN MILLIARDS DE FCFA)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dons courants	22,6	22,3	12,0	42,8	29,4	26,7	20,8	19,6	14,6
Dons en capital	33,6	31,3	30,0	55,0	63,0	69,8	63,4	70,3	68,8
Intérêts/Dette extérieure	10,2	10,9	9,6	21,9	16,2	13,9	13,2	10,9	12,6
Prêts projets	31,2	29,0	28,5	60,0	70,5	67,5	61,1	79,1	78,6
Prêts programmes	18,1	9,7	1,8	31,7	39,6	34,6	11,6	4,8	13,1
FMI net	- 5,8	1,9	- 2,8	2,0	1,3	17,7	18,4	11,5	12,5
Amortissements	- 30,9	- 35,3	- 35,4	- 66,9	- 64,0	- 60,9	- 39,0	- 25,9	- 31,4
Rééchelonnements	23,8	29,4	30,6	49,6	42,7	40,9	15,3	0,0	0,0
Annulations de dettes	0,0	0,0	0,0	- 2,3	- 2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferts sur prêts	26,2	23,8	13,1	56,8	75,9	85,9	54,2	58,6	60,2
Transferts net globaux	82,4	77,4	55,1	154,6	168,3	182,4	138,4	148,5	143,6

Source : Direction nationale de la Planification

Le tableau 11, tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), retrace l'évolution des divers flux avec les bailleurs de fonds. Les dons courants sont essentiellement des appuis budgétaires (ou des appuis à la balance des paiements rétrocédés à l'Etat), et les dons en capital sont pour l'essentiel les dons liés aux projets de développement. De même, les prêts (il s'agit ici des tirages annuels effectifs) sont répartis en prêts pour les projets et prêts programmes (essentiellement les crédits d'ajustement structurel, FMI exclu). Les flux qui sortent sont les intérêts et le remboursement en principal (amortissement).

Ceci permet de calculer deux soldes principaux, en termes de trésorerie : les transferts nets sur prêts, et les transferts nets globaux (voir sur ce point la publication annuelle de la Banque mondiale : *Global Development Finance*). Les transferts nets sur prêts sont la différence entre les tirages et le service de la dette (intérêt et principal). Les transferts nets globaux ajoutent les dons aux transferts nets sur prêts. Comme on le voit, ces transferts sont toujours positifs dans le cas du Mali, les transferts sur prêts se situant à 60 milliards de Fcfa environ au cour des deux dernières années et les transferts globaux entre 140 et 150 milliards, soit plus de la moitié des recettes propres de l'Etat malien.

Ceci montre notamment l'intérêt pour le Mali de rembourser ponctuellement. En effet, en cas de non remboursement, les nouveaux prêts se réduisent ou s'annulent totalement. Les bailleurs de fonds peuvent également réagir en cessant de faire des prêts, et en remplaçant ceux-ci par des dons dont le montant reçu est alors généralement inférieur. En cas de refus d'octroyer des prêts, les dons risquent de devenir insuffisants pour satisfaire les besoins de développement.

Il faut bien souligner que cette approche n'a de sens qu'en termes de trésorerie. Elle permet de savoir si le Mali reçoit plus d'argent de la part des bailleurs de fonds que ce qu'il leur reverse au titre de la dette. En termes de développement, la question n'est pas de savoir s'il entre plus ou moins que ce qu'il ressort au titre de la dette.

Le problème est de savoir si les sommes empruntées généreront dans le futur globalement plus de revenus que ce qu'elles coûtent.

2.6. Crise d'endettement et traitement utilisés

2.6.1. Crise d'endettement

La dette accumulée dans les années soixante-dix et quatre-vingt s'est révélée insoutenable. Le gouvernement malien n'a pu faire face aux échéances de la dette, et a commencé ainsi à accumuler des arriérés. De nombreux phénomènes se sont conjugués pour expliquer cette situation.

Les conditions d'emprunt n'ont pas toujours été très concessionnelles. Comme la dette est un phénomène de très long terme (les dettes qui sont remboursées aujourd'hui datent pour certaines d'entre elles de la période qui a suivi l'indépendance), il faut remonter aussi loin que les données le permettent. Le graphique 13 retrace le degré de concessionnalité des prêts[9] qui ont été contractés, année après année, par l'Etat malien. Comme le montre ce graphique, le taux de concessionnalité (ou de libéralité) est maintenant revenu à son niveau le plus élevé (ce qui signifie que le prêt moyen porte un taux d'intérêt très faible, comme celui des prêts AID). Mais cela n'a pas toujours été le cas. Entre 1979 et 1983, l'Etat s'est endetté à des taux assez élevés, rendant ainsi le remboursement ultérieur plus difficile.

Le graphique 13 a trait au taux moyen de libéralité.

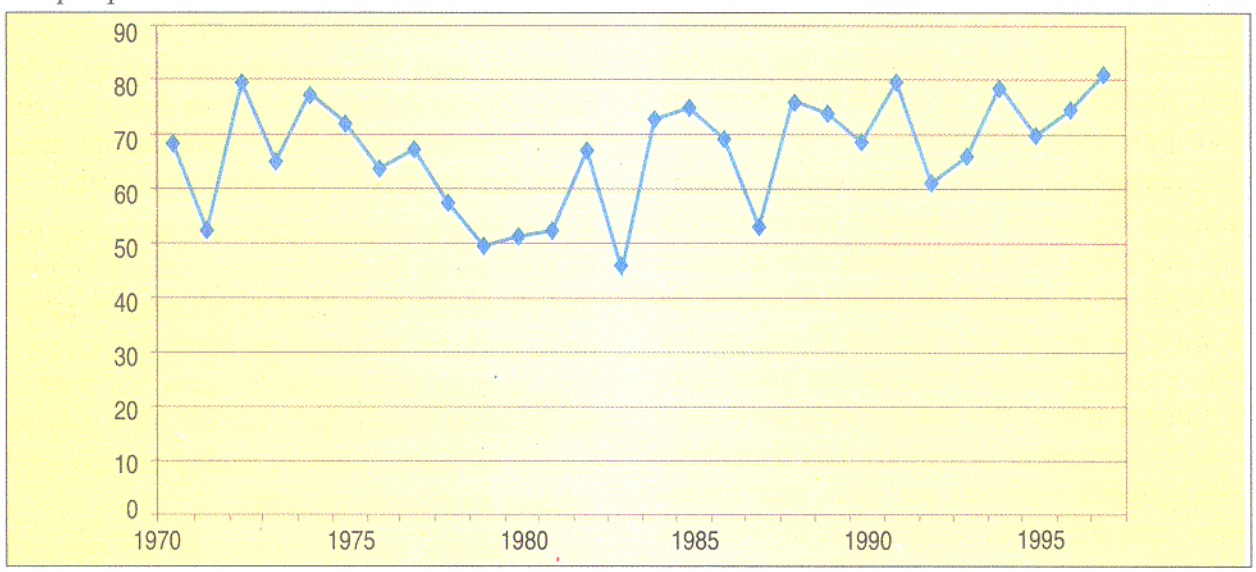
Il y avait aussi une accumulation des dettes par le fait qu'il n'y avait pas de contrainte de remboursement en raison de la guerre froide Est-Ouest.

Du côté des ressources disponibles pour rembourser, il faut noter la faible croissance de l'économie et des recettes publiques. Une partie non négligeable de la dette est encore liée aux problèmes rencontrés lors de la rentrée du Mali dans la zone franc, puis dans l'UEMOA. D'autre part, le poids des entreprises publiques déficitaires sur les finances publiques a considérablement accru le déficit public. Enfin, la mauvaise gouvernance et l'absence de démocratie expliquent que les dirigeants de l'époque aient pu détourner des sommes importantes, qu'ils ont placées à l'étranger. Depuis l'avènement de la démocratie, le gouvernement malien a mené des actions en justice pour recouvrer certaines de ces sommes. Les banques suisses ont finalement restitué une partie des fonds détournés.

2.6.2. Traitements utilisés

La dette du Mali a été retraitée, et partiellement effacée, d'une part lors des passages au Club de Paris, et d'autre part du fait de l'initiative de certains créanciers bilatéraux. Jusqu'à l'initiative PPTE de 1997, il n'était pas possible de retraiter la dette multilatérale.

Graphique 13 : TAUX MOYEN DE LIBÉRALITÉ



Source : Banque mondiale, Global Development Finance 1999.

9 Il s'agit du rapport entre la velaur actuelle de l'emprunt actualisé à 10 % et la valeur nominale du prêt.

Les passages au Club de Paris

Jusqu'en 1988 (sommet du G7 à Toronto), les passages au Club de Paris permettaient simplement de repousser les échéances de remboursement sans comporter un élément de réduction (entraînant même souvent un alourdissement du poids de l'endettement dans le futur). Ce n'est qu'à partir de cette date que les passages au Club de Paris ont comporté des réductions de dette de plus en plus importantes. Initialement fixée à 33 %, la réduction atteignit 50 % en 1991 (traitement de Houston, ou de Trinidad), 67 % en 1994 (traitement de Naples). A la différence des traitements précédents, celui-ci porte sur le stock de la dette et non seulement sur le service de la période de rééchelonnement, et la réduction atteint 67 %. Ceci signifie en fait que la réduction porte sur la totalité du service futur.

Dans la terminologie des questions d'endettement, il est souvent question de Club de Paris. L'encadré 5 traite de celui-ci.

Comme le montre le tableau 12, le Mali a bénéficié de traitements de sa dette à partir de 1988 qui se sont traduits par des réductions de dette en 1988,1989 et 1992. En 1996 enfin, le Mali a bénéficié du traitement dit de Naples. Le Club de Paris veille à l'égalité de traitement entre créanciers. Ce traitement a donc été appliqué à la dette envers la Russie, mais avec retard du fait de la nécessité d'en fixer auparavant les principaux paramètres. Mais le processus engagé au sein du Club de Paris présente des limites.

Les prêts qui peuvent être rééchelonnés ou partiellement annulés sont ceux qui ont été contractés avant une certaine date butoir (cutoff date). Pour le Mali, cette date est le 1/1/1988. Les prêts contactés après cette date ne peuvent être pris en considération. C'est ce qui explique en grande partie le fait que les montants des réductions obtenues (dernière colonne du tableau 12) aient été jusqu'à présent faibles.

La chronologie des différents passages du Mali au Club de Paris est retracée par le tableau 12.

Encadré 5

LE CLUB DE PARIS

On peut définir le Club de Paris comme une instance de négociation de l'ensemble des créanciers publics face à un pays débiteur pour rééchelonner la dette de ce pays. Le rééchelonnement consiste simplement à repousser les échéances, tout en poursuivant le paiement des intérêts. Le Club de Paris ne prend en considération que les dettes contractées avant une certaine date (date butoir ou cutoff date), généralement fixée lors du premier rééchelonnement. Dépassant la stricte logique financière, le Club de Paris a progressivement accepté de retraiter non seulement les échéances de principal d'une période donnée (généralement courte, de l'ordre d'un an et demi à trois ans), mais aussi les arriérés et les intérêts. Créé en 1956 pour rééchelonner la dette de l'Argentine, le Club de Paris a vu son rôle s'accroître à la suite des deux chocs pétroliers qui ont joué le rôle de révélateurs des problèmes d'endettement rencontrés par les pays en développement. Le mouvement de rééchelonnement s'est accéléré en 1982 à la suite du moratoire mexicain et en 1988 où le contre-choc pétrolier a détérioré la situation des pays producteurs (cf. Nigeria, Gabon). Le Club de Paris est totalement informel puisque sa création empirique en 1956 n'a jamais été confirmée par un texte de portée internationale. Toutefois, son activité et son autorité lui confèrent un rôle quasi officiel et sa permanence est assurée par son secrétariat confié à la Direction du Trésor français. Participent à ses travaux tous les pays détenant une créance minimale sur le pays concerné. Ces créanciers sont généralement les pays développés membres de l'OCDE, mais parfois aussi des pays en développement ayant accordé des crédits au pays en développement concerné (cas de l'Argentine, du Brésil, du Maroc...). Le cas de la Russie est particulier, puisque celle-ci a rejoint le Club en tant que débiteur (vis-à-vis des pays le l'OCDE), mais aussi en tant que créancier de certains pays en développement (Inde, Vietnam, Guinée, Mali, etc.). A partir de 1988 (réunion du G7 à Toronto) le traitement des pays débiteurs du Club de Paris est différent suivant qu'il s'agit de pays à revenus intermédiaires ou de pays à faible revenu. Pour ces derniers, les rééchelonnements s'accompagnent désormais d'une réduction de dette, dont l'importance est allée croissante. Depuis la réunion du G7 à Cologne, les créanciers bilatéraux réunis en Club de Paris peuvent accorder aux pays à faible revenu des réductions de dette allant jusqu'à 90 % (voire 100 %) de l'encours éligible.

Tableau 12 : **LES DIFFÉRENTS PASSAGES DU MALI AU CLUB DE PARIS**

Date de passage	Début de la période de rééchelonnement	Durée en mois	Type de traitement	Traitement des arriérés	Dette déjà rééchelonnée	% consolidé	Montant rééchelonné *(en millions de dollars)*	Montant annulé *(milliards de Fcfa)*
27/10/1988	1/7/1988	16	Toronto	OUI	NON	100	48	France : 2,6
22/11/1989	1/11/1989	26	Toronto	NON	OUI	100	33	France : 2,1
29/10/1992	1/10/1992	35	Trinidad	OUI	OUI	100	107	France, Pays-Bas : 1,67
20/5/1996	20/5/1996	Stock*	Naples	OUI	OUI	100	33	France, Pays-bas, Royaume Uni : 9,3

*Sources : DGDP, FMI. * La réduction de stock porte sur la totalité des flux à venir, éligibles au Club de Paris. Il n'y a donc plus de limitation de période.*

Les accords en Club de Paris comprennent une clause qui stipule que le pays qui obtient un traitement de sa dette doit négocier avec les autres créanciers non-membres du Club un traitement similaire (afin d'éviter que les avantages accordés ne profitent finalement qu'à d'autres créanciers). Ceci n'a pas toujours été facile dans le cas du Mali, dont une partie de la dette est détenue par des créanciers comme la Chine, la Libye, les Fonds arabes, etc. qui ne se sentent guère liés par les décisions du Club de Paris.

Les réductions de dettes bilatérales

A ces réductions de dette obtenues en Club de Paris, il faut ajouter des réductions de dette décidées unilatéralement par la France en 1989 (49,8 milliards de Fcfa) et en 1994 suite à la dévaluation (115 milliards).

2.7. Situation de la dette du Mali et sa gestion

La répartition de la dette extérieure de l'Etat malien au 31 décembre 1999 figure au tableau 13. Pour bien apprécier ces données, il faut tenir compte du fait que la dette extérieure est en fait libellée en devises différentes ($US, DTS, FF, etc.) et que son montant en F CFA varie donc à tout moment, en fonction de l'évolution des taux de change.

Comme nous l'avons vu, les passages au Club de Paris et les annulations intervenues ont malgré tout progressivement réduit la dette bilatérale. En conséquence, la dette extérieure du Mali est en grande partie multilatérale (71 % au 31/12/1999). Les institutions de Bretton Woods détiennent à elles seules 49 % des créances sur le Mali.

Tableau 13 : **SITUATION DE LA DETTE FIN 1999**

Créancier	*Encours au 31/12/99*
1. Club de Paris	**232,5**
France	**151,1**
Russie	**74,7**
Autres	**6,7**
2. Autres bilatéraux	**235,5**
Chine	**84,5**
Japon	**57,8**
Fonds Saoudien	**38,8**
Fonds koweïtien	**19,2**
Autres	**35,2**
3. Multilatéraux	**1 150**
IDA	**673**
FMI	**116**
FAD/BAD	**235,3**
FIDA	**32,2**
BID	**25,2**
Autres	**68,3**
TOTAL	**1618**

Source : DGDP

Valeur actuelle nette

Comme la dette du Mali est composée de prêts dont les conditions sont plus favorables que celles du marché, la valeur actuelle nette (VAN) de la dette est plus faible que la valeur faciale (le montant qui figure dans les conventions de prêt). Dans les statistiques du CAD de l'OCDE, le taux du marché est conventionnellement fixé à 10 % en dollars. Dans le cadre de l'initiative PPTE en revanche, la VAN a été recalculée en appliquant à chaque prêt un taux d'actualisation tenant compte de la devise et du taux d'intérêt de marché observé à l'époque de l'évaluation.

Le calcul dans le cas du Mali (Banque mondiale 1999) montre que la VAN de la dette extérieure à la fin de l'année 1996 n'est que de 1,41 milliard de dollars pour une valeur faciale de 3,02 (soit un taux de concessionnalité de 47 %).

Cela signifie que la dette du Mali de 3,02 milliards peut se décomposer en deux :

- 1,61 milliard de dollars représentent l'«élément-don», un avantage qui a été accordé par les prêteurs et qui équivaut à un don ;
- 1,41 milliard de dollars représenterait un prêt au taux du marché.

Pour éviter que le dette ne pose des problèmes, il faut que celle-ci soit bien gérée. Cela signifie que l'administration doit s'organiser pour effectuer à temps les remboursements correspondant aux conventions signées avec les bailleurs de fonds (et uniquement ceux-là).

Contrairement à l'aide, la gestion de la dette extérieure ne dépend en principe que d'une seule entité : la Direction Générale de la Dette Publique (DGDP). Malgré des améliorations importantes, la DGDP rencontre encore des problèmes. Malgré son nom, elle s'occupe surtout de la dette extérieure de l'Etat et partiellement seulement de sa dette intérieure.

Les projets sont généralement gérés directement par les chefs de projets, qui engagent et paient, contrairement aux principes de séparation de l'ordonnateur et du payeur. Seuls certains fonds (notamment les fonds arabes) sont intégrés : les demandes de mobilisation de fonds passent par le Directeur général de la Dette publique, qui contrôle aussi la conformité des dépenses. L'amélioration de la transparence de l'aide passe certainement par une amélioration de l'enregistrement des mobilisations de fonds et un contrôle des décaissements.

CONCLUSION

La dette du Mali est importante mais les divers abandons de créances, la renégociation de la dette russe et les traitements en Club de Paris ont réduit son montant. Ceci explique que la dette représente désormais moins de 100 % du PIB. Le service de la dette reste assez lourd pour les finances publiques (de l'ordre de 12 % des dépenses publiques), mais il est compensé par des entrées bien supérieures chaque année. Un renforcement du rôle de la DGDP semble nécessaire en vue d'une amélioration de la gestion de la dette d'une part et du système de suivi des financements extérieurs d'autre part.

D'importantes ressources ont été allouées au pays sous forme de prêts ou de dons. Même si des progrès notables ont été faits pour diminuer le poids de la dette extérieure, cette dernière a eu tendance à s'accroître.

CHAPITRE 3
AIDE, ENDETTEMENT ET PERFORMANCES MACROÉCONOMIQUES

L'aide et l'endettement influent sur les performances de l'économie malienne et sur la répartition des revenus au sein de la société ainsi que sur le bien-être des différentes couches de la population. Le présent chapitre sera consacré à l'analyse des impacts de l'aide et de l'endettement au niveau de l'économie et de la société dans son ensemble. Le chapitre 5 examinera l'impact microéconomique de l'aide au niveau de certains des principaux projets susceptibles de réduire la pauvreté.

3.1. Méthodologie

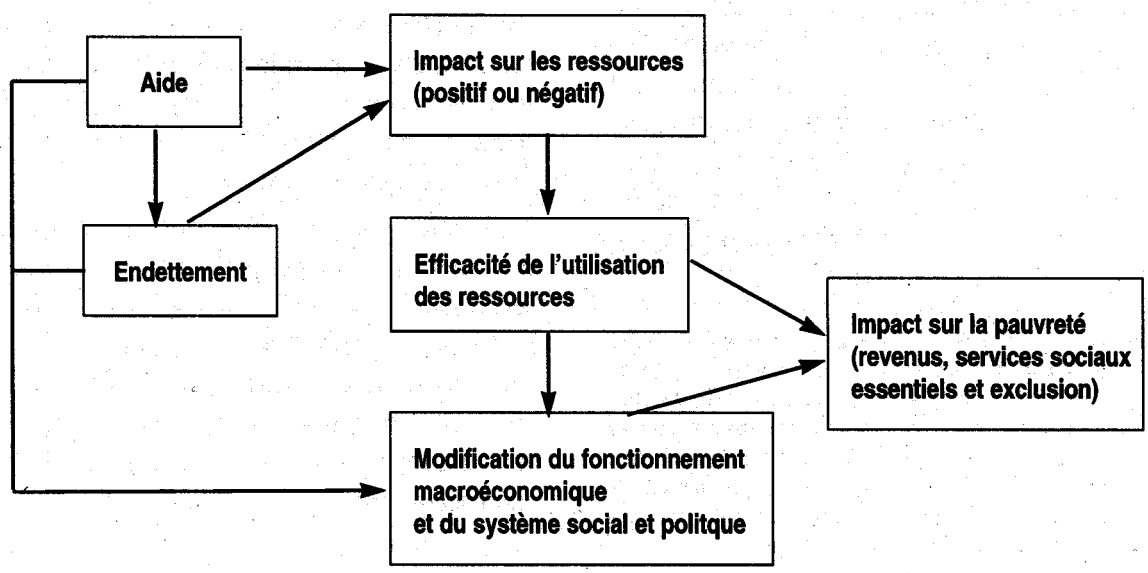
Il n'est pas facile de déterminer les effets de l'aide sur l'économie nationale dans son ensemble. Les effets sont souvent diffus. Il faut de plus pouvoir faire la part des choses : une évolution positive peut être due aussi bien à l'aide qu'à la politique du gouvernement, ou tout simplement à une conjoncture favorable (bonne pluviométrie, prix élevés au niveau international). D'un point de vue rigoureux, pour apprécier les effets de l'aide et de l'endettement, il faudrait disposer d'un scénario de « ce qui se serait passé » sans aide ou sans endettement. Comme cela ne peut guère être fait de manière indiscutable, il faut procéder de manière plus détournée en utilisant le graphique 14 comme fil directeur.

Le graphique 14 traite des liaisons logiques entre l'aide, l'endettement et l'impact sur la pauvreté.

Ce schéma tente de synthétiser les rouages par lesquels l'aide et l'endettement agissent sur la pauvreté, à travers la mise à disposition de ressources (ou au prélèvement de ressources), à travers l'efficacité de ces ressources additionnelles (qui peut dans certains cas être négative) et le fonctionnement général de l'économie et du système social et politique (notamment à travers l'insistance des bailleurs de fonds sur la notion de gouvernance).

Dans ce chapitre consacré à l'impact de l'aide et de l'endettement sur l'économie

Graphique 14 : LIAISONS LOGIQUES ENTRE L'AIDE, L'ENDETTEMENT ET L'IMPACT SUR LA PAUVRETÉ



malienne dans son ensemble, nous chercherons à analyser : les flux d'aide et d'endettement en relation avec les flux nationaux (leur importance relative, leurs évolutions comparées et leur impact primaire[10] sur les grands équilibres), les mécanismes les plus importants de transmission de l'aide et de l'endettement sur l'économie malienne, les performances macroéconomiques globales en termes de valeur ajoutée, de revenus, de prix et leur impact sur la pauvreté.

3.2. Des effets contradictoires

L'abondante littérature économique sur l'impact de l'aide et de l'endettement qui lui est en partie lié distingue des effets positifs et des effets négatifs. Ces effets positifs et négatifs sont évidemment d'autant plus importants que l'aide représente un montant élevé. Dans le cas du Mali, le flux d'aide est estimé représenter entre 15 et 25 % du PIB, ce qui est un niveau considérable.

En dehors de l'impact de cette aide considérable, il convient de s'interroger sur la signification de ce qu'on évoque aujourd'hui fréquemment sous le terme de « dépendance à l'aide ».

Dans le cas du Mali, les effets de l'aide ont été largement étudiés lors de la Revue de l'aide menée par le Gouvernement avec l'assistance du PNUD et du CAD de l'OCDE.

3.2.1. Les effets positifs

Dans l'approche traditionnelle (« double déficit »), l'aide extérieure fournit à la fois un complément d'épargne et de devises. Le second point est relativement peu important au Mali, qui bénéficie de devises en grandes quantités grâce aux accords de la zone franc. Les effets positifs les plus importants concernent donc la mise à disposition de ressources qui permettent notamment la construction d'infrastructures, tant économiques que sociales. En ce sens, l'aide est censée s'ajouter à l'épargne locale.

Mais de plus en plus, les économistes soulignent l'importance du capital humain comme moteur de la croissance à long terme. A ce niveau, l'aide permet l'amélioration des systèmes éducatifs, de santé, et plus généralement, donne la possibilité d'accéder au stock de connaissances et de savoir-faire disponible dans les pays industrialisés (notamment grâce à l'assistance technique).

Depuis que l'aide se situe en grande partie dans le cadre de l'ajustement structurel, le Fonds Monétaire International et Banque mondiale soulignent que la conditionnalité agit comme une incitation à adopter de bonnes politiques économiques. Ces bonnes politiques permettraient l'assainissement de l'économie (réduction des déficits, réduction de l'inflation), assainissement qui devrait déboucher sur une accélération de la croissance économique. Plusieurs mécanismes devraient assurer cette transition ; la réduction du déficit public devrait libérer des ressources pour le secteur privé ; la réduction de l'inflation devrait réduire l'incertitude pour les investisseurs. Enfin, la libéralisation de l'économie, la réduction du rôle de l'Etat sont censées permettre le développement du secteur privé, qui est considéré comme le moteur essentiel de l'investissement productif et de la croissance.

Dans la mesure où la croissance est souvent considérée comme un ingrédient de base dans la lutte contre la pauvreté, les réformes devraient contribuer à la lutte contre la pauvreté, même si elles ne sont pas directement orientées dans ce sens.

Ce dernier point est d'autant plus important que certaines études récentes (notamment l'étude « Assessing Aid » réalisée pour la Banque mondiale débouche sur l'idée que l'aide n'est efficace que si elle se déploie dans un environnement favorable, caractérisé précisément par de « bonnes politiques » macroéconomiques.

10. On parle ici d'impact primaire pour désigner l'effet direct de l'aide, et non son effet global à travers la totalité du circuit macroéconomique. Par exemple, l'aide procure des revenus à l'Etat, mais ces revenus sont ensuite utilisés sous forme de versements de salaires, d'achat de matériel, etc. - ce qui induit une augmentation de la production, de nouveaux revenus, de nouvelles recettes publiques, etc. suivant le schéma du multiplicateur keynésien.

3.2.2. Les effets négatifs

Les effets négatifs sur les performances globales peuvent être de plusieurs types. L'aide a été accusée, depuis très longtemps, de réduire l'épargne dans les pays en développement. Un effet de ce type est souvent mis en lumière par les analyses quantitatives, mais le mécanisme en cause ainsi que la méthodologie de ces études ont été discutés.

Plus récemment, d'autres analyses quantitatives ont mis en évidence une relation négative entre l'aide et le niveau de recettes publiques (la pression fiscale). Dans les deux cas (épargne et fiscalité) la logique de cette relation négative reposerait sur le fait que la disponibilité d'une ressource abondante réduirait les efforts d'épargne ou d'accroissement de la pression fiscale.

Un effet similaire a souvent été invoqué en ce qui concerne l'aide alimentaire. Celle-ci peut en effet réduire l'incitation à la production locale, surtout lorsqu'elle arrive non pas au moment précis de la pénurie, mais plus tard, lorsque les conditions normales ont été restaurées. La poursuite de l'aide alimentaire crée alors une offre excédentaire qui réduit les prix des céréales, du lait, de l'huile, et diminue la profitabilité de ces cultures (concernant les céréales) pour les producteurs maliens.

D'autres critiques sont plus spécifiques : l'aide étant encore en grande partie liée, ceci peut engendrer des surcoûts du fait que la concurrence entre fournisseurs est ainsi réduite. De plus, les technologies fournies peuvent être inadaptées ou peu efficaces.

Par ailleurs, l'aide a un coût en termes de désorganisation de l'administration publique, d'introduction de distorsions (notamment dans le système de rémunération), et un coût de transaction élevé (accueil des missions, négociations des projets et des programmes, coordination de l'aide).

L'aide est également critiquée en tant que flux de capital. Des entrées importantes de capitaux , comme un accroissement rapide du prix des matières premières, peuvent avoir des effets dévastateurs sur une économie ouverte (effets connus sous le nom de syndrome hollandais). En taux de change fixe, l'accroissement des revenus résultant de l'aide peut avoir pour conséquence une recrudescence de l'inflation et une perte de compétitivité.

Sous l'angle de l'ajustement structurel, l'aide (y compris les financements des Fond Monétaire International et Banque mondiale) a parfois été critiquée comme freinant les réformes en permettant un financement « facile » du budget et de la balance des paiements. L'importance de ces financements et l'excès de conditionnalité ont été critiqués comme imposant aux gouvernements et à la société civile des politiques non conformes aux priorités nationales.

C'est pourquoi les Fond Monétaire International et Banque mondiale insistent beaucoup maintenant sur l'appropriation des réformes *(ownership)*, sur le fait de mettre le gouvernement au poste de pilotage du processus de réforme *(government in the driver's seat)*.

Bien entendu, l'aspect le plus directement négatif reste le poids de l'endettement que génèrent les flux d'aide, lorsqu'ils s'effectuent sous forme de prêts. La théorie économique distingue les effets directs (le service de la dette qu'il faut prélever sur les ressources disponibles), et les effets indirects (encore dénommés fardeau virtuel de la dette). Lesdits effets sont liés au fait que si la dette devient trop lourde, ce qui n'est pas de nature à inciter les producteurs à augmenter leurs revenus, de peur qu'une partie importante de leurs gains soit absorbée par le paiement de la dette. Ce qui n'est pour le moment pas le cas au Mali. C'est ainsi que l'on explique souvent la baisse du taux d'investissement qui a été observé en Amérique latine durant la décennie « perdue » des années quatre-vingt.

3.3. La croissance économique

3.3.1. L'accélération de la croissance

Au cours de la période 1989-1999, l'économie malienne a connu une croissance réelle soutenue. Le taux de croissance économique est

en moyenne de 3,3 %, ce qui est supérieur au taux de croissance démographique, qui est de 2,2 %. Plus précisément, on observe une inflexion de la croissance de 1989 à 1993, le taux de croissance moyen ne dépassant pas 1,1 %. Il s'élève à 5,6 % de 1993 à 1998. De plus, la croissance est devenue plus régulière depuis la dévaluation et reste comprise entre 4 et 8 % par an.

Le tableau 14 donne l'évolution du PIB de 1990 à 1999 ainsi que celle du taux de croissance.

La reprise de la croissance s'est matérialisée notamment grâce au regain de dynamisme de la production agricole vivrière et d'exportation ainsi qu'au redressement du rythme de la production manufacturière et minière (en particulier du fait de l'adoption d'un nouveau code minier).

Le PIB/tête (aux prix de 1987), en passant de 82 461 Fcfa en 1989 à 93 529 Fcfa en 1999, a augmenté de 13,4 % en dix ans.

Le graphique 15 fournit l'évolution du taux de croissance économique au cours de la période 1990-1999.

Les résultats récents marquent donc une amélioration sensible par rapport au caractère stagnant de la période antérieure. Ceci semble devoir être porté en grande partie au crédit de la dévaluation et des autres réformes.

Toutefois, ce nouveau dynamisme ne s'est pas traduit encore par une diversification des activités productives. Malgré la croissance très rapide du secteur minier, peu créateur d'emplois, l'essentiel de la croissance repose toujours sur le secteur agricole.

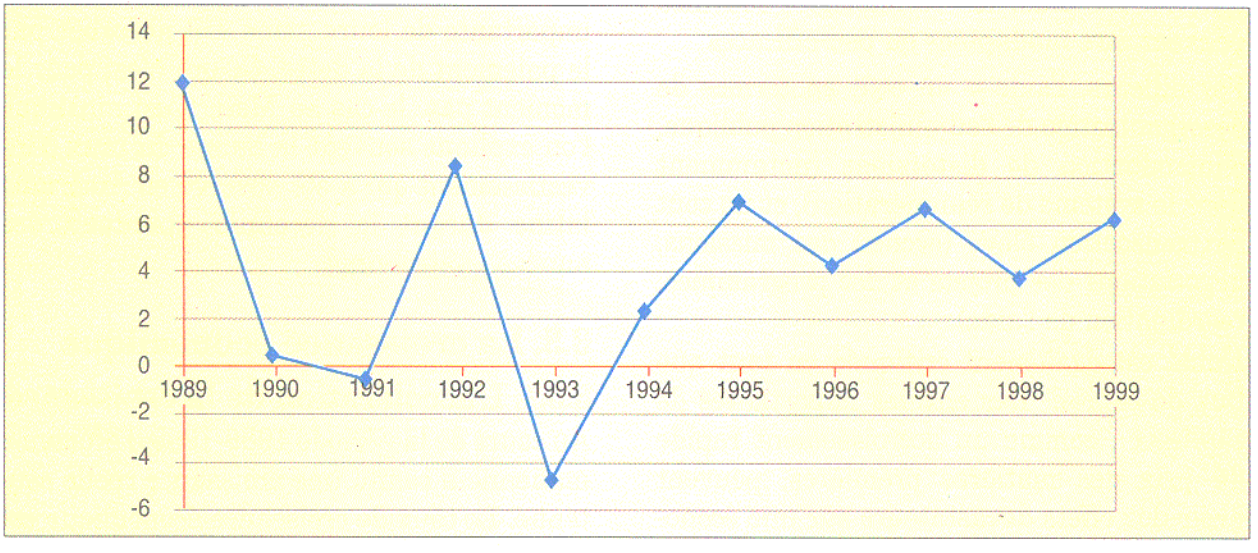
Des progrès importants ont été réalisés dans le domaine de la production céréalière (la réforme du marché céréalier sera abordée dans le chapitre 5), et dans le domaine cotonnier, où la production a connu une croissance de 118 % entre 1993/94 et 1997/98.

Tableau 14 : **EVOLUTION DU PIB EN VALEUR ET EN VOLUME (EN MILLIARDS DE FCFA) ET DE CELLE DU TAUX DE CROISSANCE DE 1990 À 1999**

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB en valeur	673	694	723	713	978	1 186	1 319	1 423	1 593	1 658
PIB aux prix de 1987	661	657	713	680	698	746	778	831	872	921
Taux de croissance (%)		- 0,6	8,5	2,6	2,6	6,9	4,3	4,9	4,9	5,6

Source : DNSI, Comptes économiques du Mali.

Graphique 15 : **TAUX DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE (EN %) DE 1990 À 1999**



3.3.2. Une croissance appauvrissante ?

Le problème est que la reprise de la croissance s'est effectuée jusqu'ici au détriment des couches les plus pauvres de la population même si un revirement semble s'être produit ces toutes dernières années (voir le rapport national sur le DHD au Mali de l'année précédente).

Dans le domaine cotonnier, qui est un des secteurs les plus dynamiques, les résultats sociaux semblent à première vue satisfaisants. D'après la CMDT, les revenus du coton bénéficiaient en 1997/98 à 3 millions de personnes, contre 2,1 en 1993/94. Et le revenu par exploitation est passé de 226 200 Fcfa à 593 500 Fcfa sur la même période (496 000 Fcfa en termes de pouvoir d'achat de 1994). Mais ce revenu est un revenu brut, et le coût des intrants a fortement progressé. La mauvaise gestion au sein de la CMDT empêche les paysans de recevoir une part importante du prix mondial. Tout ceci explique que l'annonce d'une baisse du prix du coton au producteur lors de la campagne 2000/2001 se soit immédiatement traduite par un mouvement de protestation et par la réduction des superficies emblavées.

3.3.3. Croissance et efficacité économique

L'amélioration qui vient d'être notée se traduit aussi en termes d'efficacité. On a souvent souligné dans le passé que la faible croissance était d'autant plus regrettable que les efforts, mesurés par le taux d'investissement, se situaient à des niveaux élevés. L'ICOR *(Incremental Capital Output Ratio)* qui mesure le rapport entre le taux d'investissement et le taux de croissance de l'économie, était en conséquence à des niveaux extrêmement élevés (de l'ordre de 10 contre des niveaux internationaux moyens de 2 à 4). Dans la période 1989-98, ce ratio reste très élevé (6,1), mais l'amélioration sur la période récente est spectaculaire : l'ICOR passe de 16,8 sur la période 1989-93 à 3,9 sur la période 1993-98.

Cette inefficacité passée et l'évolution récente sont difficiles à expliquer. Il s'agit d'un phénomène global. L'inefficacité des projets de développement joue certainement un rôle mais n'explique pas tout. Un projet peut échouer en tant que tel, mais contribuer positivement à la croissance nationale. Il suffit pour cela que ses ressources soient diverties vers des utilisations non inscrites dans le projet mais plus efficaces. De plus, certains des facteurs de la croissance que l'on cite maintenant comme les plus importants, tels que le capital humain, ont un effet tellement diffus qu'il est impossible d'en rendre compte dans une évaluation a priori. Enfin, en dehors de la gestion économique, certains facteurs structurels jouent probablement un rôle considérable dans la faible efficacité des investissements. On peut citer en particulier l'étroitesse du marché qui ne permet pas de mettre en valeur les économies d'échelle ainsi que la faible densité de la population, qui conduit à multiplier des unités de petite taille (écoles, dispensaires). Un facteur important est aussi le fait que l'investissement public, relativement élevé au Mali, est en grande partie orienté vers les infrastructures rurales et les secteurs sociaux dont les rendements sont à long terme.

3.4. Les prix et l'inflation

• La maîtrise de l'inflation

La maîtrise de l'inflation est un objectif de base des programmes d'ajustement structurel, sur lequel le FMI veille tout particulièrement. Cet objectif est censé être favorable aux pauvres dans la mesure où ceux-ci sont souvent les premiers à souffrir de l'augmentation des prix. De plus, la maîtrise de l'inflation est censée favoriser la compétitivité de l'économie nationale par rapport à ses concurrents.

Au Mali comme dans les autres pays de la zone franc, le problème se pose toutefois de manière particulière. Les règles de fonctionnement de la zone franc limitent étroitement le financement monétaire du déficit budgétaire, une des sources majeures d'inflation.

C'est pourquoi les sources d'inflation les plus importantes au Mali sont l'inflation importée d'une part, et la faiblesse des récoltes de produits vivriers de l'autre. Inversement, en cas de bonnes récoltes, les prix peuvent diminuer assez fortement, comme c'était le cas en 1989 ou en 1992.

Pour les Fond Monétaire Internetional et Banque mondiale, la maîtrise de l'inflation passe avant tout par une politique monétaire restrictive. Une politique de ce type a notamment été imposée après la dévaluation, et c'est à elle que la désinflation rapide a été attribuée. Pourtant, il n'est pas évident que ce soit le cas.

A partir de 1996, un nouvel indice de prix a été calculé dans l'UEMOA (indice harmonisé). Les évolutions retracées par ce nouvel indice ne sont pas très différentes de l'ancien mais le tableau 15 présente les deux séries.

Les tableau 15 et graphique 16 fournissent l'évolution du taux d'inflation de 1990 à 1999.

En dehors de la flambée des prix suite à la dévaluation (flambée qui se poursuit en 1995 du fait de la lente diffusion de l'inflation importée), le profil de l'inflation au Mali est très stable. L'inflation a été généralement faible et souvent négative comme en 1992, 1993, 1997 et 1999.

• L'impact de l'inflation sur les pauvres

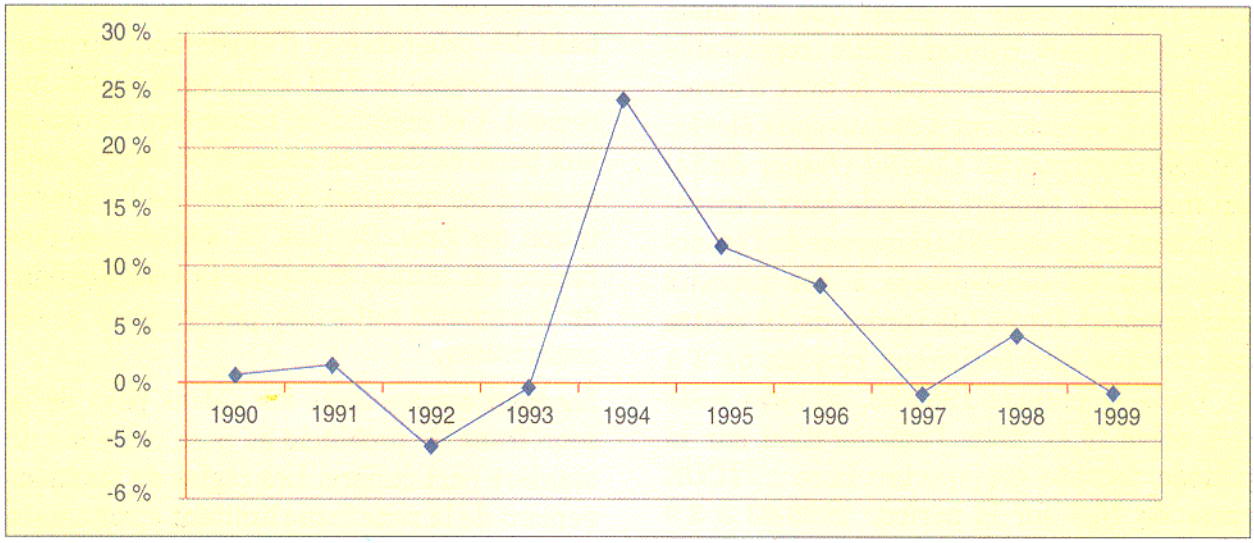
Cette évolution des prix est-elle favorable aux pauvres ? La flambée d'inflation enregistrée à la suite de la dévaluation (heureusement limitée dans le temps) a atteint très durement les catégories sociales pauvres et contribué au passage de nombreux ménages en dessous du seuil de pauvreté (voir chapitre 4).

Tableau 15 : TAUX D'INFLATION (EN %) DE 1990 À 1999

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ancien indice	109,2	110,7	104,3	103,7	128,8	143,6	155,2	154,2	160,4	
Indice harmonisé							100,0	99,3	103,3	102,1
Taux d'inflation	0,6 %	1,4 %	- 5,8 %	- 0,6 %	24,2 %	11,5 %	8,1 %	8,1 %	4,0 %	- 1,2 %

Source : DNSI

Graphique 16 : TAUX D'INFLATION



Le tableau 16 traite de l'évolution des prix entre 1990 et 1999.

De plus, si l'évolution générale semble favorable, d'autres phénomènes peuvent avoir joué en sens inverse. La libéralisation des prix, par exemple, peut contribuer à l'augmentation des prix des produits de première nécessité. Le tableau montre que sur la période 1990 à 1997, le taux de croissance des prix des produits alimentaires a augmenté plus rapidement que l'indice des prix moyens, ce qui est généralement défavorable aux pauvres. De même, les prix des médicaments ont augmenté beaucoup plus rapidement, ce qui réduit l'accès des pauvres aux soins. Les pauvres urbains, en revanche, ont probablement profité de la faible augmentation des prix du logement.

Il faut toutefois se méfier des moyennes annuelles. Les pauvres pâtissent en effet beaucoup de la forte variabilité intra-annuelle des prix des produits alimentaires de base.

Comme le montre le graphique 17 , l'amplitude de variation intra-annuelle est importante. Il faut noter que l'année 1999 s'est caractérisée par une amplitude particulièrement importante, et dans une moindre mesure, il en a été de même pour l'année 1998. C'est un point sur lequel la problématique de la lutte contre la pauvreté rejoint celle de la sécurité alimentaire. En effet, le maintien pendant toute l'année d'une alimentation correcte suppose la limitation de l'évolution des prix des céréales de base. La mise sur pied de banques de céréales a été souvent bénéfique de ce point de vue, lorsqu'elles ont été bien gérées.

Le graphique 17 a trait à l'évolution intra-annuelle des prix des produits alimentaires.

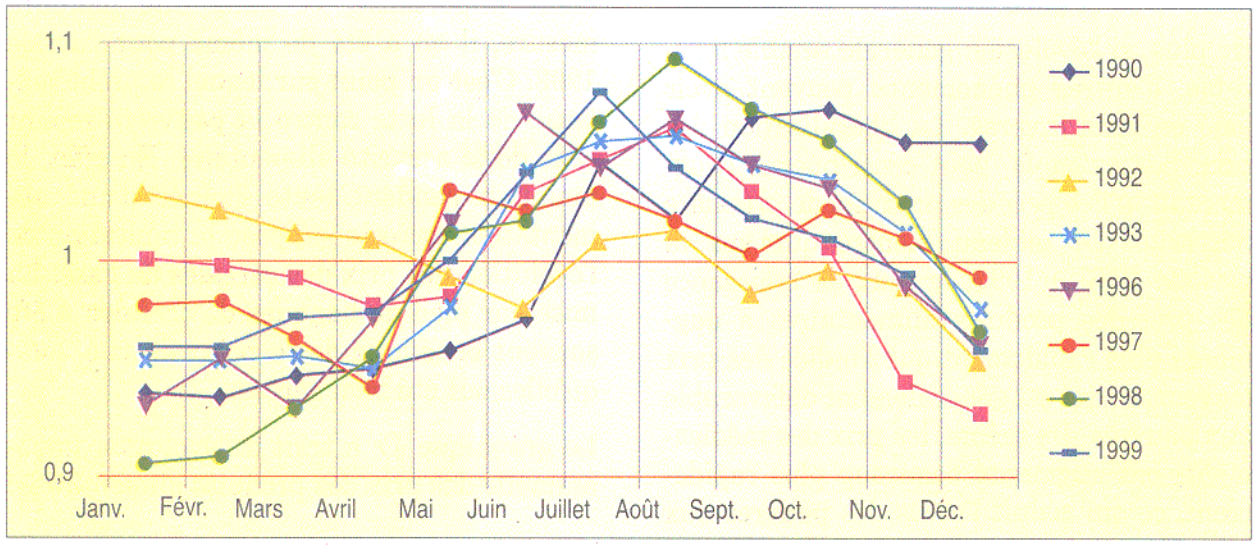
• Le niveau des prix

Contrairement à certaines approches théoriques, le très important financement extérieur ne semble pas conduire à un niveau d'inflation élevé. Mais ceci est sans doute dû au fait que ces entrées sont très régulières, sans variations brutales. Il est possible que cet influx permanent élève le niveau des prix (par rapport à ce qu'il serait sans aide), et non le taux d'inflation. Il faut souligner en effet que le niveau des prix et des rémunéra-

Tableau 16 : **EVOLUTION DES PRIX (1990-1999)**

Fonctions de Consommation	*Taux de croissance annuel moyen des prix (1990-1997)**	*Fonctions de Consommation*	*Taux de croissance annuel moyen des prix (1996-1999)*
Alimentation	6,7	Produits alimentaires, boisson et tabac	0,07 %
Habillement	6,0	Articles d'habillement et articles chaussants	2,79 %
Logement, énergie, eau	3,5	Logement, eau, énergie	0,66 %
Meubles, articles de ménages	5,0	Ameublement, etc.	1,64 %
Dépenses de santé	7,8	Santé	3,13 %
Transports et communications	6,7	Transports	0,03 %
Loisirs, spectacles, enseignement, culture	5,1	Loisirs, spectacles, cultures	0,17 %
Autres biens et services	6,6	Enseignement	1,48 %
Indice global	6,3	Hôtels, cafés, restaurants	0,73 %
		Autres biens et services	3,66 %
		Indice global	0,70 %

Graphique 17 : EVOLUTION INTRA-ANNUELLE DES PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES



tions reste relativement élevé par rapport à d'autres pays en développement. En Asie, par exemple, dans des économies à faible revenu moins aidées, les salaires des cadres supérieurs de l'administration sont souvent proches de 20 $ par mois, ce qui ne représente que 14 000 Fcfa. La Banque mondiale souligne souvent que ce coût (relativement) élevé des cadres conduit à un coût élevé de la fourniture des services sociaux de base. Ceci ne doit pas être interprété comme signifiant que le niveau de vie des cadres est trop élevé, mais simplement que les revenus et les prix sont à des niveaux sensiblement plus élevés que dans d'autres pays comparables.

3.5. Les finances publiques

Dans les pays de la zone franc, l'équilibre budgétaire est une contrainte très forte, étant donné que l'Etat ne peut faire appel à la Banque centrale que dans des proportions très réduites pour financer son déficit. L'encours des avances de la BCEAO à l'Etat ne doit pas dépasser 20 % des recettes budgétaires propres de l'année précédente. Le problème de la contrainte extérieure (retracée par la balance des paiements) est alors secondaire, puisque le Trésor français garantit en fin de compte la convertibilité externe de la monnaie.

Les programmes d'ajustement structurel ont d'abord eu un objectif de stabilisation (c'est-à-dire de retour à l'équilibre). De plus en plus, toutefois, c'est la structure des dépenses publiques et leur efficacité qui font de plus en plus l'objet de l'attention des bailleurs de fonds.

3.5.1. Un certain assainissement des finances publiques

Après les tentatives d'ajustement réel au début des années quatre-vingt qui n'avaient pas modifié beaucoup la structure des finances publiques, la dévaluation a changé radicalement les choses. Grâce d'une part, à l'accroissement des recettes en raison de l'augmentation de la compétitivité et d'autre part, à la maîtrise des dépenses salariales, l'équilibre des finances publiques s'est sensiblement modifié.

De 1993 à 1998, les recettes ont toujours augmenté et cette évolution favorable est imputable aux recettes fiscales, aux effets positifs de la dévaluation du franc CFA sur les finances publiques, aux mesures d'élargissement de l'assiette fiscale, d'accroissement de l'efficacité du recouvrement et à l'intensification de la lutte contre la fraude.

L'Etat a ainsi été en mesure de ne plus accumuler d'arriérés de paiements, mais, au contraire, de réduire progressivement le stock des arriérés de paiements antérieurement constitués.

Il en résulte notamment que la masse salariale, qui ne laissait guère de marge de

manœuvre avant la dévaluation, ne représente plus que le tiers des dépenses en 1999 (du moins si l'on ne prend en considération que le poste « salaires et traitements », car il est probable que des dépenses de ce type apparaissent ailleurs).

Le tableau 17 retrace l'évolution des opérations financières de l'Etat de 1991 à 1999.

Tableau 17 : **TABLEAU DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT**

Année	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recettes totales et dons	165,8	154,3	146,7	236,7	269,7	314,0	320,5	344,8	355,6
Recettes totales hors dons	109,6	100,7	104,7	138,9	177,3	217,5	236,3	254,9	272,2
Recettes courantes	96,3	89,1	94,0	126,0	160,7	196,6	214,5	231,7	247,4
DONS	56,2	53,6	42,0	97,8	92,4	96,5	84,2	89,9	83,4
• Dons courants	22,6	22,3	12,0	42,8	29,4	26,7	20,8	19,6	14,6
• Dons en capital	33,6	31,3	30,0	55,0	63,0	69,8	63,4	70,3	68,8
Dépenses totales et prêts nets	192,3	183,4	177,3	280,1	306,3	325,1	350,4	383,5	405,9
Dépenses totales	192,3	183,4	177,3	280,1	306,3	325,1	350,4	387,1	408,1
Dépenses courantes	82,0	86,0	88,1	132,1	134,7	137,1	167,7	167,8	187,4
• Salaires et traitements	42,4	41,5	40,9	44,5	48,0	50,6	56,8	60,7	65,1
• Matériel, communications et énergie				19,4	24,4	26,3	32,1	32,5	35,2
• Bourses et autres transferts				4,2	3,9	4,3	4,3	21,8	22,3
• Intérêts de la dette publique	12,2	13,4	12,2	23,9	17,6	14,5	13,8	11,4	13,1
- Intérêts de la dette extérieure	2,0	2,5	2,6	2,0	1,4	0,6	0,6	0,5	0,5
- Intérêts de la dette intérieure	10,2	10,9	9,6	21,9	16,2	13,9	13,2	10,9	12,6
Elections et autres							15,9	14,0	24,2
Filet de sécurité sociale				12,8	10,0	8,7	6,0	12,0	10,8
Dépenses en capital	74,6	69,8	70,3	131,2	154,8	164,8	158,8	194,1	193,9
• sur financement interne	5,0	5,5	9,0	13,7	18,6	24,7	31,9	44,7	46,5
• sur financement externe	69,6	64,3	61,3	117,5	136,2	140,1	126,9	149,4	174,4
• sur prêts				60,0	70,5	67,5	61,1	79,1	78,6
• sur dons				55,0	63,0	69,8	63,4	70,3	68,8
Transfert en capital (restructuration)	13,2	6,0	2,8	5,1	2,3	2,5	2,1	2,0	2,0
Autres dépenses	22,5	21,6	16,1	11,7	14,5	20,7	21,8	23,2	24,8
Prêts moins recouvrement								- 3,6	- 2,2
SOLDE GLOBAL	- 26,5	- 29,1	- 30,6	- 43,4	- 36,6	- 11,1	- 29,9	- 38,7	- 50,3

Tableau 17 : **TABLEAU DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT *(suite)***

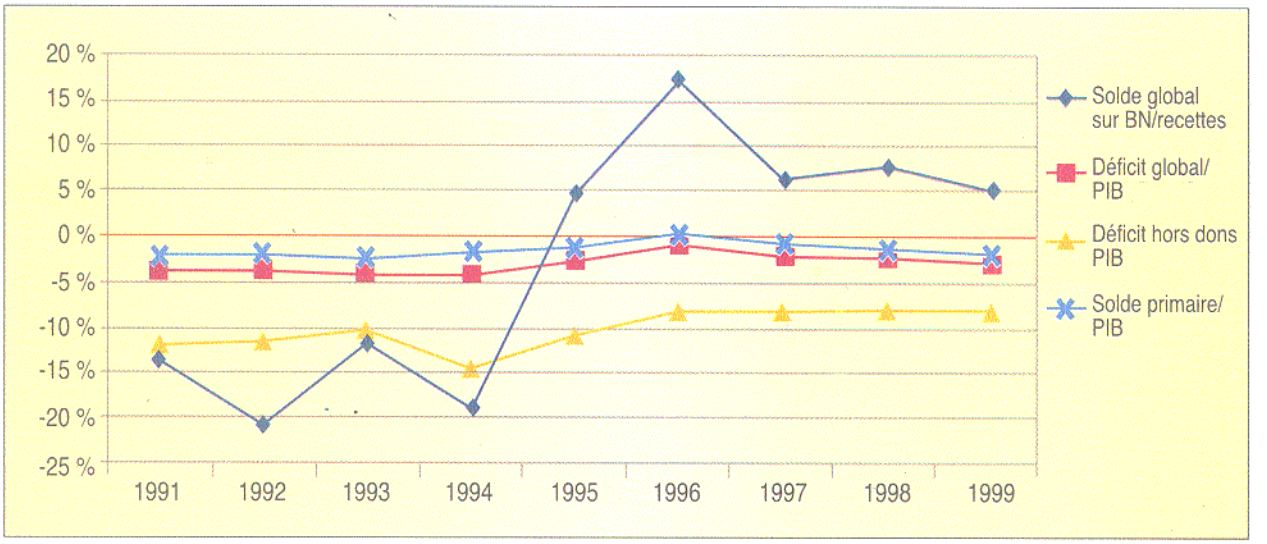
Année	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Variation des arriérés	- 3,6	4,9	8,1	- 29,7	- 14,0	- 19,0	- 8,4	- 10,0	- 9,3
- sur dépenses intérieures	- 4,7	1,2	3,1	- 9,9	- 14,0	- 19,0	- 8,4	- 10,0	- 9,3
- sur dépenses extérieures	1,1	3,7	5,0	- 19,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde global base caisse	- 30,1	- 24,2	- 22,5	- 73,1	50,6	- 30,1	- 38,3	- 48,7	- 59,6
Financement extérieur :	42,2	32,8	25,5	76,7	90,8	82,0	49,0	58,0	60,3
- Prêts projets	31,2	29,0	28,5	60,0	70,5	67,5	61,1	79,1	78,6
- Prêts programmes	18,1	9,7	1,8	31,7	39,6	34,6	11,6	4,8	13,1
- Amortissement sur dette extérieure	- 30,9	- 35,3	- 35,4	- 66,9	- 64,0	- 60,9	- 39,0	- 25,9	- 31,4
- Variation des arriérés d'amortissement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Rééchelonnements	23,8	29,4	30,6	49,6	42,7	40,9	15,3	0,0	0,0
- Annulations de dettes	0,0	0,0	0,0	- 2,3	- 2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Financement intérieur (net)	- 12,1	- 8,6	- 3,0	- 3,6	- 40,1	- 52,1	- 10,5	- 9,3	- 0,7
BCEAO :	- 6,2	- 0,3	4,0	1,0	- 34,2	-40,1	- 0,2	- 2,0	1,7
dont contrepartie du FMI	- 2,8	2,0	1,3	17,7	18,4	11,5	12,5	1,8	7,4
Secteur bancaire et autres	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,1	0,1	- 0,2	0,0	0,0

L'amélioration de la situation apparaît lorsqu'on utilise les indicateurs traditionnels (déficit/PIB par exemple). Comme le montre le graphique 18, ce ratio se réduit jusqu'en 1996, mais recommence à croître ensuite. Le déficit hors dons, pour sa part, connaît une réduction analogue, mais atteint par la suite un pallier.

Toutefois, ces indicateurs ne traduisent qu'imparfaitement la réalité dans le cas d'un pays comme le Mali. En effet, le déficit budgétaire global (base engagements) inclut un certain nombre de dépenses (classées comme dépenses d'investissement) qui sont financées sur dons et emprunts extérieurs. Comme ces investissements n'auraient peut-être pas lieu en l'absence de ce financement, leur prise en compte dans les dépenses surévalue le déficit. C'est pourquoi il est utile, sur un plan strictement financier, d'analyser un déficit qui ne tient compte que des recettes et dépenses effectuées sur le budget national. Avant 1994, ce solde était régulièrement négatif : en réalité, les recettes budgétaires propres ne suffisaient pas pour couvrir les dépenses inscrites au budget de l'Etat. C'est l'origine des financements d'ajustement structurel, financements qui sont justement destinés à combler ce type de déficit, en attendant que les réformes entreprises portent leurs fruits. Depuis 1995, la situation est totalement modifiée. Le déficit « national » a laissé place à un excédent qui a pu atteindre une trentaine de milliards de Fcfa en 1996.

Un autre indicateur utile correspond à la notion de déficit primaire. Il s'agit du déficit (ou de l'excédent) qui a un impact sur l'accroissement de la dette, l'effet « boule de neige » étant mis de côté. L'effet « boule de neige » correspond à l'accroissement de la dette qui résulterait du simple paiement des

Graphique 18 : **EVOLUTION DES INDICATEURS DE DÉFICIT PUBLIC**



Note : Le solde global sur BN / recettes est égal au ratio recettes propres (dons exclus) du budget - dépenses sur budget national divisé par le montant des recettes propres.

intérêts. Comme le montre le graphique 18, ce déficit primaire (en proportion du PIB) s'est d'abord réduit, jusqu'à s'annuler pratiquement en 1996, mais il augmente depuis. Abstraction faite de « l'effet boule de neige » (négatif au Mali, puisque le taux de croissance est largement supérieur au taux d'intérêt), il existe donc une tendance sous-jacente à l'accroissement de la dette.

Le graphique 18 a trait à l'évolution des indicateurs de déficit public de 1991 à 1999.

L'aide et l'endettement engendrent sur le TOFE des effets opposés, mais liés.

L'aide se traduit au niveau des investissements qu'elle permet alors que le service de la dette réduit les ressources disponibles, tant pour l'investissement que pour l'augmentation des dépenses courantes (en particulier des dépenses sociales essentielles), les flux nouveaux reçus permettent de financer toute une série de dépenses, dont certaines dépenses sociales essentielles. Mais l'effet positif l'emporte.

- **Assainissement des finances publiques et conditions de vie**

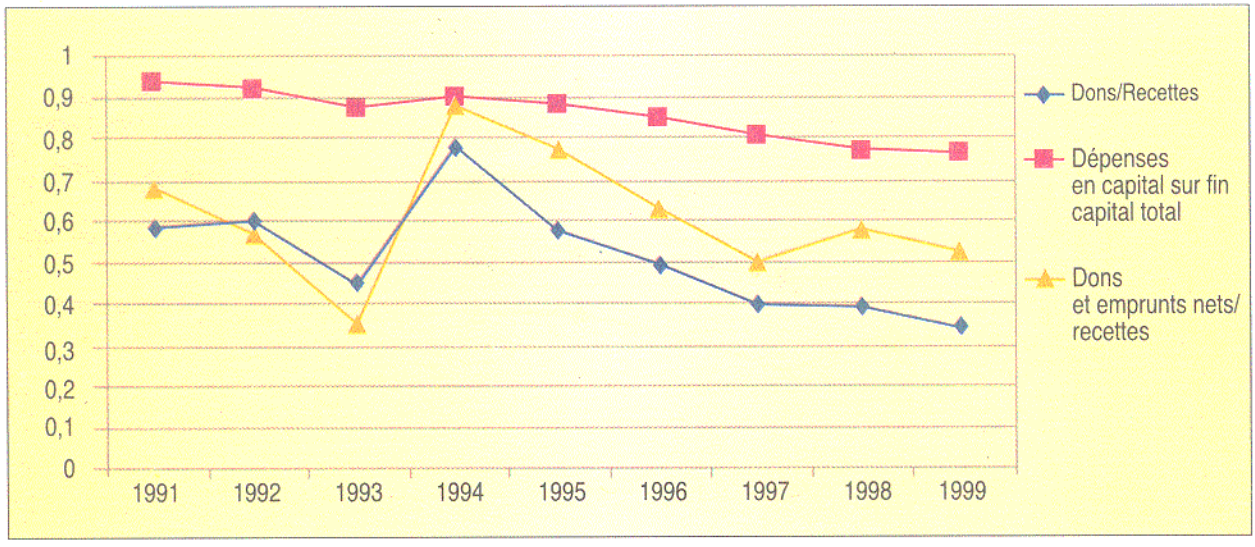
Bien entendu, un tel assainissement peut se traduire par une réduction des salaires réels. Ceci s'est certainement traduit par une détérioration du bien-être des agents de l'Etat, et des personnes qui en dépendent, en ville comme à la campagne. Des études menées sur l'évolution de la pauvreté urbaine (notamment l'étude de DIAL) montrent en effet que la pauvreté urbaine a explosé entre 1989 et 1996.

Des effets négatifs pour les pauvres résultent aussi de la réduction des transferts et subventions. Ceux-ci sont à l'origine de la réduction des bourses scolaires, des licenciements dans les entreprises publiques suite aux privatisations. Il apparaît pourtant nécessaire de favoriser la scolarité des enfants issus de familles pauvres, et bien au-delà de l'enseignement secondaire.

3.5.2. Une dépendance à l'aide

Une part importante des dépenses publiques est prise en charge au Mali par l'aide extérieure. Ce phénomène de « dépendance à l'aide » (au sens où l'aide n'est pas un phénomène passager) peut se mesurer de plusieurs façons. Le graphique 19 en présente trois : le rapport entre les dons et les recettes, le rapport entre les dépenses d'investissement financées par l'extérieur sur le total des investissements publics, et enfin le rapport entre les apports extérieurs nets (remboursements en capital exclus) et les recettes propres.

Graphique 19 : **EVOLUTION DES INDICATEURS DE DÉPENDANCE À L'AIDE**



Comme le montre ce graphique, la dépendance à l'aide a atteint un maximum en 1994 puisque les flux en devises (qui sont positifs) ont été mécaniquement multipliés par deux. Cependant, une tendance favorable se fait jour depuis lors, comme en témoigne notamment la progression de la part des dépenses d'investissement prise en charge par le budget national.

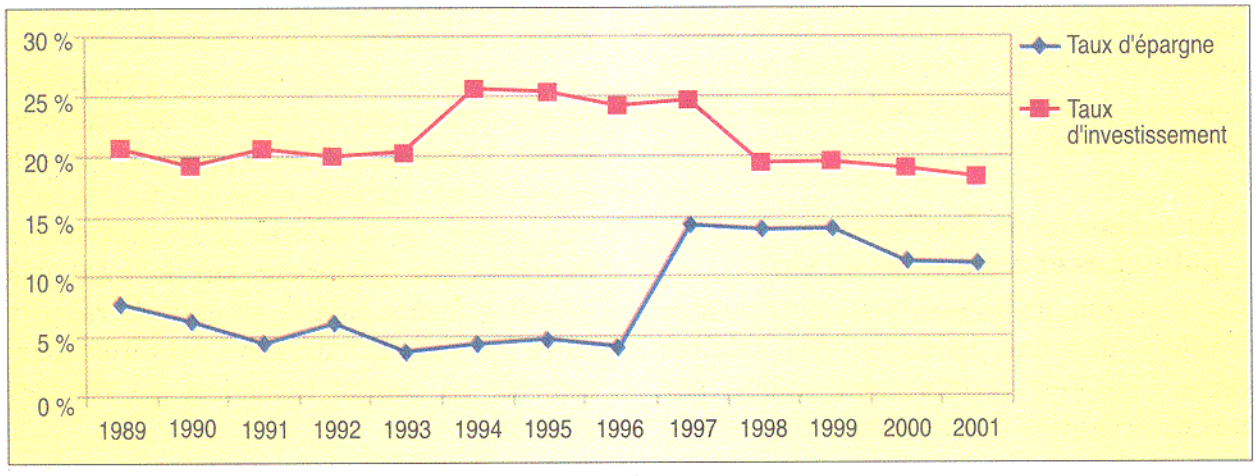
Le graphique 19 traite de l'évolution des indicateurs de dépendance à l'aide.

3.6. L'épargne et l'investissement

Comme le montre le graphique 20, le Mali se caractérise par un taux d'investissement relativement élevé (par rapport aux autres pays d'Afrique de l'Ouest), mais un taux d'épargne faible. L'écart entre les deux était donc très élevé. Toutefois, la situation s'est modifiée de façon importante après 1996, l'écart se réduisant sensiblement du fait de la croissance du taux d'épargne. En revanche, le taux d'investissement se réduit sensiblement tout en restant dans la moyenne des autres pays de l'UEMOA.

La remontée de l'épargne après 1996 est due à un accroissement conjoint de l'épargne privée et publique. L'épargne privée était de l'ordre de 2 à 3 % du revenu disponible à la fin des années quatre-vingt. Elle augmente régulièrement depuis, pour atteindre 17 % en 1999. Ceci est compatible avec un fort accroissement de l'inégalité des revenus, qui aurait tendance à augmenter la part des hauts revenus dans le revenu national : les couches sociales à haut revenu sont généralement considérées comme épargnant

Graphique 20 : **TAUX D'ÉPARGNE (% RNDB) ET TAUX D'INVESTISSEMENT (% PIB)**



davantage que les pauvres. L'épargne publique, largement négative au début des années quatre-vingt dix, est devenue progressivement positive et a atteint 8,5 % des recettes de l'Etat en 1999.

Le taux d'investissement s'est situé à un niveau moyen de 20,5 % par an entre 1989 et 1998. Mais ceci cache une évolution en trois temps : de 1989 à 1993, le taux d'investissement stagne autour de 20 %. Il progresse avec la dévaluation et atteint un plateau proche de 25 % jusqu'en 1997. Depuis lors, il se réduit pour ne plus dépasser les 20 %. La tendance jusqu'en 2001, selon la DNP, n'est guère favorable puisqu'elle ne prévoit pas d'inflexion de la tendance actuelle.

Pour bien analyser la situation à ce niveau, il faut préciser l'évolution des deux composantes, investissement public d'un côté et privé de l'autre. Mais il y a là un problème méthodologique. L'investissement au sens de la comptabilité nationale (Formation brute de capital fixe ou FBCF) est relativement bien suivi, à l'aide d'indicateurs comme l'activité du BTP (bâtiment et travaux publics), les importations de biens d'équipement, etc. Le partage entre FBCF publique et privée se fait en estimant la FBCF publique à partir des documents budgétaires et en calculant l'investissement « privé » par solde.

Ceci pose problème parce qu'en réalité l'investissement public est bien mal connu. Il comprend en principe non seulement l'investissement public financé par le budget national mais aussi l'ensemble des dépenses d'investissement effectuées par les bailleurs de fonds et recensées par le ministère chargé du Plan. On a l'habitude, au Mali comme dans la sous-région, d'inclure dans les investissements publics, toutes les dépenses recensées par le ministère du Plan.

Deux difficultés apparaissent alors :
a) l'ensemble des dépenses des bailleurs de fonds ne sont pas de l'investissement ;
b) le ministère du Plan ne recense qu'une partie des fonds dépensés par les bailleurs de fonds.

Le premier problème est bien connu. Dans le TOFE, toutes les dépenses des bailleurs de fonds (sans les appuis à l'ajustement structurel) sont considérées comme de l'investissement. On sait pourtant que de nombreux projets financent des dépenses courantes, telles que des salaires, des dépenses de matériel, etc.

Le second problème peut fausser considérablement la façon dont l'évolution est retracée. Naudet (1999) note ainsi que de 1994 à 1998, le BSI (en termes d'exécution) a enregistré une croissance de 60 % alors que les décaissements des donateurs retracés par le PNUD n'augmentaient que de 6%.

Il en résulte évidemment des problèmes importants d'évaluation des investissements privés. Pourtant il s'agit là d'un domaine particulièrement délicat. En effet, il a souvent été reproché aux programmes d'ajustement structurel d'avoir un effet dépressif sur l'économie. Cet effet dépressif pourrait alors réduire les anticipations de profit des entrepreneurs et pénaliser l'investissement privé, alors que, paradoxalement, les programmes d'ajustement classiques reposent en grande partie sur l'idée que le secteur privé doit prendre le relais du secteur public défaillant. Cet effet dépressif peut encore s'accroître du fait de la politique monétaire restrictive qui réduit les possibilités de crédit aux entreprises et notamment aux créateurs d'entreprise. Certaines organisations internationales, comme par exemple le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale, supposent que la libéralisation de l'économie suffit à elle seule pour promouvoir l'investissement privé.

Les comptes nationaux retracent l'évolution de l'investissement (FBCF) comme le montre le tableau 18. Pour bien interpréter ce tableau, il faut tenir compte du fait que la comptabilité nationale inclut dans l'investissement « privé » tout ce qui n'est pas l'administration publique. L'investissement privé comprend aussi celui des entreprises publiques (EDM, SOTELMA) qui forment souvent une partie importante de la FBCF.

Tableau 18 : **EVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ ET DU CRÉDIT À MOYEN ET LONG TERME (1989-1999) EN MILLIARDS FCFA**

Secteur / *Année*	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
FBCF privée à prix courants	92,6	92,5	90,7	98,7	100,6	179,3	213,0	218,8	236,7	239,0	247,0
dont secteur formel	12,6	11,3	12,6	11,3	6,6	11,8	14,0	14,4	15,5	15,7	16,2
FBCF privée à prix constants de 1987	79,1	81,2	87,9	89,8	91,9	94,9	110,7	114,0	115,4		
Taux de croissance en volume de la FCBF privée		2,7 %	8,3 %	2,2 %	2,3 %	3,3 %	16,6 %	3,0 %	1,2 %		
FCBF totale**	132,7	128,2	141,9	143,5	144,6	249,2	299,6	316,4	347,3	371,9	388,9
Crédit à moyen terme et long terme *			52,1	55,0	58,9	31,8	45,1	70,8	75,1	73,9	

Sources : DNP, DNSI, BCEAO
** Les données ont été apurées des banques liquidées à compter du 1er janvier 1997. ** DNSI, Comptes économiques du Mali.*

Le tableau 18 traite de l'évolution de l'investissement privé et du crédit MLT au cours de la période 1989-1999.

Comme on le voit en étudiant le tableau 18, le taux de croissance moyen de l'investissement des entreprises est égal à 5,1 % sur la période, mais son évolution est très heurtée. Un dynamisme nouveau semble apparaître après la dévaluation mais il ne dure pas. Les conditions d'une véritable reprise de l'investissement privé ne semblent donc pas encore réunies. Ceci renvoie à des raisons structurelles (taille du marché, coûts des intrants) mais aussi à la lenteur de la libéralisation et des privatisations.

3.7. La consommation finale

La consommation finale se décompose en deux parties inégales : l'essentiel est constitué par la consommation privée et une partie beaucoup plus petite est constituée par la consommation publique. A ce niveau, il n'est pas possible d'analyser les évolutions sans faire abstraction de la croissance des prix. C'est pourquoi on étudiera essentiellement les évolutions à prix constants.

La consommation finale privée à prix constants a connu sur l'ensemble de la période une croissance moyenne de 2,2 %. Cette croissance étant égale à celle de la croissance démographique, cela signifie que la consommation par habitant est totalement stagnante sur la période. Il importe donc d'étudier les voies et moyens pour que la croissance retrouvée se traduise par un accroissement des revenus, ce qui passe nécessairement par des mesures spécifiques.

La consommation publique n'est autre chose que la production de l'administration, par convention de la comptabilité nationale. Cette production elle-même est évaluée par son coût (dépenses de personnel et de matériel). Comme on l'a souvent souligné, cette mesure est bien imparfaite, et notamment dans cette période où l'on se préoccupe d'améliorer l'efficacité de la dépense publique. En effet, suivant les conventions actuelles, on ne mesure ainsi que de façon très déformée la « quantité » de services publics dont bénéficie la population.

Il est assez paradoxal de constater que la période d'ajustement structurel a vu se poursuivre la croissance de la consommation publique à un rythme élevé (6,6 % en moyenne et en volume sur la période), alors que le freinage des dépenses publiques est censé être l'une des bases des programmes de stabilisation.

Tableau 19 : **EVOLUTION DE LA CONSOMMATION TOTALE, PRIVÉE ET PUBLIQUE DE 1989 À 1999**

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	En milliards de Fcfa courants										
CONSOMMATION TOTALE	596,2	632,0	664,7	681,0	688,3	936,9	1 132,5	1 265,9	1 221,2	1 374,0	1 431,0
Consommation privée	501,0	535,1	542,0	536,1	553,0	749,0	928,3	1 055,4	999,6	1138,0	203,0
Consommation publique	95,2	96,9	122,7	144,9	135,3	187,9	204,4	210,5	221,6	250,0	249,0
	En milliards de Fcfa constants de 1987										
CONSOMMATION TOTALE	598,9	603,1	604,7	632	608,8	611,7	695,3	729,5	710,1	766	796
Consommation privée	513,6	519,7	509,4	518,5	503,8	485,1	572,7	607,6	585,5	594,0	632,0
Consommation publique	85,2	83,4	95,3	113,5	105,0	126,6	122,6	121,9	124,6	172,0	164,0

Sources : DNP, DNSI, BCEAO

** Les données ont été apurées des banques liquidées à compter du 1er janvier 1997. ** DNSI, Comptes économiques du Mali.*

Le tableau 19 traite de l'évolution de la consommation totale, privée et publique au cours de la période 1989-1999.

En fait, la croissance récente traduit la nouvelle approche des bailleurs de fonds. Après avoir mis l'accent pendant longtemps sur l'aspect stabilisation, impliquant départs volontaires et limitation des effectifs, le Fonds Monétaire International et Banque mondiale sont maintenant sensibles au fait que la lutte contre la pauvreté exige l'accroissement des services sociaux de base et des moyens supplémentaires en hommes et en matériel. C'est cette croissance, entre autres, que l'on cherche à organiser à travers notamment le PRODESS et le PRODEC.

3.8. La balance des paiements

Le tableau 20 retrace l'évolution de la balance des paiements entre 1989 et 1998.

Tableau 20 : EVOLUTION DE LA BALANCE DES PAIEMENTS (MILLIARDS FCFA) DE 1989 À 1998

Secteur *Année*	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
BALANCE COMMERCIALE	101,7	- 123,5	- 122,5	- 143,1	118,8	- 223,7	- 250,8	- 240,1	- 177,9	- 174,2
Exportations FOB	112,6	118,1	131,5	124,4	133,4	229,3	268,4	272,1	381,9	399,6
Importations CAF	- 241,2	- 242	- 254	- 267,7	- 252,1	- 453	- 519,2	- 512,2	- 559,8	- 573,8
Balance des biens et services non facteurs	- 91,8	- 111,5	- 115,7	- 135,6	- 115,1	- 201,2	- 230,5	- 211,4	- 148,1	- 157,8
Revenus des facteurs (nets)	- 9,9	- 10	- 6,8	- 7,5	- 3,7	- 22,5	- 20,3	- 28,7	- 29,8	- 16,7
• Revenus des investissements	- 9,9	- 10	- 6,8	- 7,5	- 3,7	- 22,5	- 20,3	- 28,7	- 29,8	- 16,7
• (Intérêts de la dette publique)	- 10,5	- 14,9	- 11,7	- 12,3	- 10,7	- 23,9	- 17,6	- 14,2	- 15	- 16,7
Transferts sans contrepartie	86,4	90,2	112,6	117,6	97,1	188,3	172,2	174,5	122,8	124,7
• Privés	20,7	24,8	19,7	19,6	26,5	47,1	47,8	46	42	40
• Publics	65,7	65,4	92,9	98	70,6	141,2	124,4	128,5	80,8	84,7
• Aide budgétaire	7,8	10,8	22,9	22,6	12	42,8	29,4	26,7	20,8	0
• Aide projets	32,7	28,8	38,8	38	31,7	55	63	69,8	49	66
BALANCE COURANTE	- 15,3	- 31,3	- 9,9	- 25,5	- 21,7	35,4	- 78,7	- 65,6	- 55,1	- 49,5
Capitaux non monétaires	31,2	18,5	14,4	- 1,6	- 9,2	40,9	77,1	81,2	42,6	59,3
• Publics	39,1	22,3	16,6	1,7	- 7,3	20	44,9	41,2	50,6	53,9
• Tirages	63,9	52,4	49,2	38,7	30,3	91,7	110,1	102,1	76,6	80
• Amortissements	- 24,7	- 30,1	- 32,6	- 37	- 37,6	- 71,7	- 65,2	- 60,9	- 24,4	- 26,1
• Privés	- 7,9	- 3,8	- 2,2	- 3,3	- 1,9	20,9	32,2	40	- 8	5,4
Financement exceptionnel	21,7	27,4	24,7	33,1	35,6	30,7	44,8	41	0,7	14,2
• Variation des arriérés de paiement	- 16	0	1,1	3,8	5	- 19,8	0	0	0	0
• Réaménagement de la dette	37,7	27,4	23,6	29,3	30,6	50,5	44,8	41	0,7	0,6
• Annulation de la dette										
Erreurs et ommissions	- 0,5	- 3,1	7,3	- 3	5,8	3,3	- 2,3	8,8	3,1	0
BALANCE GLOBALE	37,1	11,5	36,5	3	10,5	39,5	40,9	65,4	- 7,1	24
FINANCEMENT	- 37,1	- 11,5	- 36,5	- 3	- 10,5	- 39,5	- 40,9	- 65,4	7,1	- 24
Variation des avoirs extérieurs nets	- 35,6	- 14,3	- 35,2	- 3,4	- 10,8	- 17,4	- 44,2	- 63,5	7,1	- 24
Ajustement taux de change	- 1,5	2,8	- 1,3	0,4	0,3	- 28,1	3,3			

Source : BCEAO

Comme le montre le tableau 20, la balance des paiements du Mali est régulièrement excédentaire dans la période 1989-1998, sauf en 1997. Ceci permet au Mali d'accumuler des avoirs extérieurs nets (148 milliards de Fcfa à la fin de 1998, soit 3,5 mois d'importations de biens et services non facteurs.

Ce « miracle » traduit simplement le fait que le Mali reçoit des fonds importants en devises de la part des travailleurs émigrés (une quarantaine de milliards) et des bailleurs de fonds. A ce niveau, les données de la balance des paiements sont pratiquement les mêmes que celles du TOFE puisque l'ensemble de ces fonds extérieurs est destiné à l'Etat. On retrouve donc des dons (85 milliards en 1998) et de nouveaux emprunts (80 milliards en 1998) : c'est ainsi que se traduit l'aide extérieure en termes de devises. En revanche, le service de la dette absorbe 43 milliards en 1998. Le bilan global en devises est donc positif à ce niveau.

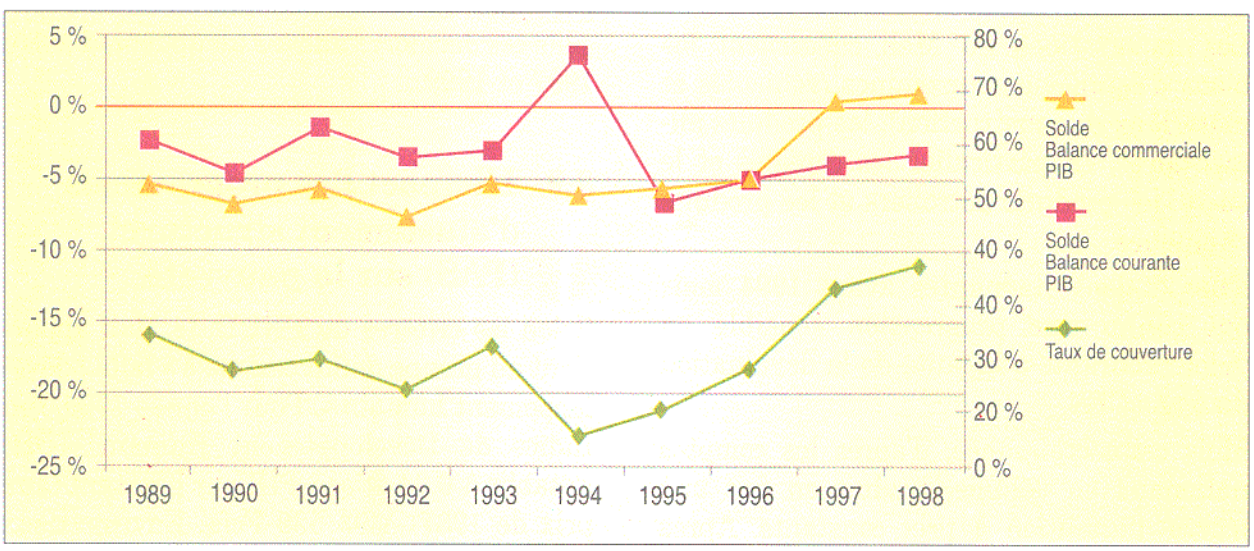
Comme il ressort du tableau 20, la balance commerciale est demeurée déficitaire au cours de la période 1989-1998. Ce déficit doit être interprété avec précaution. En effet, une partie importante des importations est liée à l'aide reçue, notamment en matière d'investissement. C'est précisément un des avantages de l'aide qui permet des investissements, et donc des importations. Bien entendu, l'impact de l'aide serait certainement plus élevé si les produits étaient fabriqués localement. Mais ce n'est pas le cas pour toute une série de produits généralement associés à l'aide (véhicules, micro-ordinateurs, etc.).

On ne peut pas comparer directement les soldes commerciaux, puisque les francs CFA de 1989 n'ont pas la même valeur que ceux de 1998. Pour approfondir la question, il faut étudier quelques ratios significatifs. Ainsi, le taux de recouvrement (qui mesure le rapport entre les exportations et les importations) qui figure sur le graphique 21 (échelle de droite) s'est longtemps fixé autour de 50 %. Il a augmenté rapidement ces deux dernières années en raison de la forte croissance des exportations. On obtient un diagnostic semblable en utilisant le rapport entre le déficit commercial et le PIB. Celui-ci a atteint son point le plus bas en 1994 (- 23 %), pour s'améliorer par la suite (- 11 % en 1998). L'amélioration est également sensible en ce qui concerne le solde de la balance courante rapporté au PIB depuis 1995 (- 6,6 %). Ce ratio se situe à - 3,1 % en 1998.

Le graphique 21 traite de l'évolution des soldes extérieurs (solde de la balance commerciale/PIB, solde de la balance courante/PIB et taux de couverture) de 1989 à 1998.

Les exportations globales ont enregistré une croissance régulière depuis la dévaluation.

Graphique 21 : **EVOLUTION DES SOLDES EXTÉRIEURS DE 1989 À 1998**



Leur structure est restée marquée par trois produits, le coton, l'or et les animaux vivants. Le changement de parité du Franc CFA intervenu en janvier 1994, le relèvement des cours mondiaux du coton jusqu'en 1998 et une politique d'extension de la production mise en œuvre par la CMDT ont permis un accroissement substantiel de la valeur des exportations.

En 1989, le coton a représenté un peu plus de la moitié (51,7 %) de la valeur totale des exportations, 42,9 % en 1994 et 44,1 % en 1998.

Quant à l'or, sa contribution dans les exportations a connu un essor sans précédent entre 1989 et 1998. Cette contribution est passée de 9,4 % en 1989 (valeur de 8,1 milliards Fcfa) à 15,0 % en 1994 (valeur de 27,8 milliards Fcfa) et à 40,6 % en 1998 (valeur de 133,1 milliards Fcfa). La dévaluation du Franc CFA (janvier 1994) ainsi que la mise en exploitation de la nouvelle mine d'or de Sadiola en 1997 (après celle de Syama en 1990) sont à la base de cette évolution.

En ce qui concerne les exportations de bétail, après avoir connu une forte poussée en 1994 suite au changement de parité du franc CFA, elles ont commencé à enregistrer un tassement à partir de 1995. De 23,4 milliards Fcfa en 1989 (27,3 % de la valeur totale des exportations), elles sont passées à 51,7 milliards Fcfa en 1994 (27,8 % du total) et à 40,0 milliards Fcfa (18,1 % du total) et 28,1 milliards Fcfa (8,6 % du total) respectivement en 1995 et 1998.

Les importations du Mali concernent les biens d'équipement (machines /véhicules et matériaux de construction), les produits alimentaires, en particulier les céréales et le sucre, les produits pétroliers et les produits chimiques.

Elles étaient stagnantes avant 1994 mais ont connu une progression sensible en valeur courante à la suite de la dévaluation du franc CFA.

Mais cette croissance, d'après les comptes nationaux en volume, traduit en fait une légère diminution à prix constants. Après cette pause, la reprise des importations en francs constants est très rapide : l'augmentation est de 37 % entre 1993 et 1999.

En 1989, les importations sont dominées par les machines et véhicules (valeur de 49,3 milliards Fcfa), soit 31,6% de la valeur totale, suivis des (autres produits d'importation ((26,7 % de la valeur totale), des produits alimentaires (14,9 % de la valeur totale), etc. En 1994, les importations sont encore marquées par la prépondérance des machines et véhicules (valeur de 101,8 milliards Fcfa, soit 29,1 % de la valeur totale). Viennent ensuite les produits alimentaires (13,8 %), etc.

En 1998, avec une valeur de 128,3 milliards Fcfa (28,6 % du total), les machines et véhicules dominent encore les importations du Mali. Ils sont suivis par les produits alimentaires (16,2 %).

L'évolution des services non facteurs de production est fortement influencée par celle du fret et de l'assurance sur les importations. L'enclavement du pays est un facteur structurel de renchérissement du fret sur les importations.

Etant donné que les différents prêts sont libellés en devises, le montant des intérêts dûs au titre de la dette extérieure a été lourdement affecté par le changement de la parité du Franc CFA. Il a plus que doublé en 1994, atteignant 23,9 milliards Fcfa contre 10,7 l'année précédente. Par la suite, les réductions de dette sont intervenues pour réduire les intérêts à des niveaux plus supportables. Ils sont cependant en hausse sensible ces dernières années (doublement entre 1997 et 1999).

3.9. L'impact des programmes d'ajustement structurel (PAS) sur la pauvreté

Selon les critères du PNUD, le Mali appartient au groupe défini comme à « faible développement humain ». Pour l'année 1999, son Indice de Développement Humain (IDH) s'établit à 0,34 et son PIB par habitant (aux prix de 1987) à 93 529 Fcfa. Environ deux

tiers (64,2 %) de la population vit en-deçà du seuil de pauvreté.

Les PAS ont abouti à des résultats positifs sur le plan macroéconomique : amélioration du taux de croissance du PIB, augmentation des recettes budgétaires et des recettes d'exportation, position extérieure nette créditrice des institutions monétaires, etc.

Toutefois, plusieurs observateurs estiment qu'au plan social, les PAS ont eu un impact négatif, notamment sur l'emploi.

Au Mali, les conséquences des PAS ont été :
- une libéralisation du marché national ;
- la réduction de la participation de l'Etat aux activités économiques ;
- la priorité accordée à la politique budgétaire ;
- le poids de plus en plus important du secteur informel.

On observe ainsi une dégradation des indicateurs sociaux, la baisse des revenus réels, surtout dans les villes. En raison de la non-diversification des ressources d'exportation, l'économie malienne est très vulnérable aux variations des cours des matières premières.

Depuis la dévaluation du franc CFA, des changements dans les habitudes de consommation se traduisent par un rétrécissement de la demande de produits importés haut de gamme au profit de produits de substitution, notamment les produits locaux. Le marché de l'occasion a également connu un développement prodigieux.

S'agissant de l'emploi, le Mali se trouve dans une situation différente de celle notée lors des premières années de l'indépendance marquées par une forte expansion de l'emploi salarié, grâce aux interventions massives des pouvoirs publics. Suite aux mesures prises dans le cadre de la réduction de la taille de la fonction publique, des programmes de privatisation du secteur parapublic, des fermetures d'entreprises, l'emploi moderne, privé et public, montre une tendance à la baisse au profit du secteur informel. Ce mouvement s'accompagne de la baisse de la masse salariale, surtout dans la fonction publique. Il a été observé 10 000 pertes d'emploi au Mali dans le cadre des mesures de flexibilité du travail promues par le PAS. Le secteur informel, principal pourvoyeur d'emplois non agricoles , a connu une croissance de 156 % de 1989 à 1997. Il représente 94 % des emplois non agricoles et 31 % des actifs occupés (1 176 064 actifs sur un ensemble de 5 millions).

La capacité de création d'emplois du secteur informel est plus importante que celle du secteur moderne. Cette croissance du secteur informel pose des problèmes à l'Etat car elle contrarie le recouvrement fiscal.

Le salariat (entreprises marchandes, secteurs public et parapublic) représente une faible partie de la population active. Or le système classique de prise en charge des frais médicaux et pharmaceutiques s'adresse prioritairement aux salariés et à leurs familles.

Face à la dégradation de leurs revenus consécutive à l'ajustement des salaires, les fonctionnaires trouvent des ressources complémentaires dans la pluri-activité.

Une proportion importante des enfants pouvant prétendre à une éducation de base n'est pas prise en charge par le système scolaire. L'allocation des ressources dans l'éducation et la santé ne se fait pas au profit des régions ou des groupes défavorisés. Le taux d'analphabétisme reste élevé (70,9 %). Le chômage des jeunes s'est accentué, notamment en milieu urbain (taux de chômage urbain de 14,2 %). Les effets de la crise se traduisent, au plan social, par un affaiblissement des solidarités traditionnelles qui fonctionnaient comme des filets de sécurité sociale. Dans un contexte de restructuration politique et économique caractérisé par la réduction sensible de l'architecture de l'Etat, suite à l'application des programmes d'ajustement structurel, différents acteurs tentent de s'organiser. Face à ces initiatives, on note des changements institutionnels importants, comme le développement du mouvement associatif mais aussi la croissance des ONG. Les ONG sont désormais des interlocuteurs importants de l'Etat et des bailleurs de fonds. Leurs fonctions d'intermédiation

entre l'Etat et les citoyens ne cessent de s'élargir.

Le maître mot pour les jeunes est la débrouille, c'est-à-dire toutes ces activités de survie, ces petits boulots qui caractérisent les paysages urbains. Que veut dire se débrouiller pour ces jeunes ? C'est tenter de trouver une place dans le secteur informel, s'insérer dans cette main-d'œuvre liée, accepter, dans certains cas, les dures lois de l'apprentissage, mais c'est « partir » à tout prix, c'est-à-dire faire l'option de la migration internationale. La « débrouille », c'est également la mendicité des enfants, les activités de survie. Pour la plupart des jeunes, la « débrouille », c'est aussi la prise de conscience traumatisante de l'échec des ambitions de l'Etat post-colonial.

CONCLUSION

Si les observateurs s'accordent à dire que c'est la dévaluation monétaire qui est à la base de la reprise de la croissance ainsi qu'à la poursuite de cette dernière, il n'en demeure pas moins que l'aide extérieure y a contribué. La politique de stabilisation a permis de réduire le déficit budgétaire tout en assurant un service intégral de la dette publique et a conduit à la stabilité des prix, hors l'épisode de dévaluation.

En effet, l'économie malienne a enregistré une croissance réelle positive entre 1989 et 1999. Pendant cette période, le taux de croissance économique (3,3 % en moyenne) est supérieur au rythme d'accroissement de la population (2,2 %). C'est surtout à partir de la dévaluation que la croissance devient forte et stable (5,7 % en moyenne de 1995 à 1998). Ce phénomène est imputable essentiellement au regain de dynamisme de la production agricole tant vivrière qu'industrielle ainsi qu'au relèvement du rythme de la production manufacturière et minière. En partie, ce succès est imputable à l'aide extérieure dont le bénéficiaire principal demeure le secteur agricole (en moyenne annuelle 38,3 % de l'aide globale), qui contribue à près de 50 % à la formation du PIB.

Marquées principalement par trois produits, en l'espèce le coton, l'or et le bétail, les exportations globales ont enregistré, en tendance, une croissance régulière.

L'aspect préoccupant de la situation, souvent souligné, est le fait que la croissance et la stabilité retrouvées ne se traduisent pas par une amélioration de la situation des pauvres. La consommation par habitant stagne et l'inégalité des revenus progresse. Il importe donc d'étudier les mesures spécifiques qui pourraient rendre la croissance plus bénéfique pour les pauvres. C'est un des défis que le Cadre Stratégique de Lutte contre Pauvreté se devra de relever.

L'analyse de la dynamique d'évolution des indicateurs de surveillance de la pauvreté et du développement humain procède aussi de la réponse à la question de savoir dans quelle mesure l'aide et l'endettement ont-ils servi à améliorer les conditions de vie des populations et à lutter contre la pauvreté.

CHAPITRE 4
LE PROFIL DE LA PAUVRETÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

La pauvreté peut être vue sous plusieurs angles.

La pauvreté monétaire traduit une insuffisance de revenu nécessaire pour procurer à une personne le minimum de consommation indispensable pour vivre. Par contre la pauvreté humaine exprime les privations dont souffre une personne en termes de décence des conditions d'existence telles que l'accès à la santé, à l'éducation, à l'alimentation, etc.

4.1. Seuil de pauvreté

L'instrument utilisé pour classer un individu comme monétairement pauvre est le seuil de pauvreté.

Le seuil de pauvreté ou encore ligne de pauvreté mesure la pauvreté par la consommation. Il s'agit du niveau minimum de consommation nécessaire pour permettre à un individu d'une société donnée de subsister. Deux éléments sont alors à prendre en compte : d'une part, ce qu'il faut dépenser pour se procurer un niveau minimum de nutrition et autres nécessités de la vie et, d'autre part, ce qu'il faut dépenser, et dont le montant varie d'un pays à l'autre, pour pouvoir participer à la vie quotidienne de la société.

L'encadré 6 fournit les éléments méthodologiques de détermination du seuil de pauvreté au Mali d'une part et d'actualisation de celui-ci d'autre part.

Le tableau 21 et le graphique 22 donnent la valeur du seuil de pauvreté pour chacune des années 1994, 1996, 1998 et 1999.

Encadré 6

DE L'ACTUALISATION DU SEUIL DE PAUVRETE

Le calcul du seuil de pauvreté pour les années 1996 et 1998 se fonde sur, d'une part, la norme de l'OMS, qui fixe à 2 450 kilocalories le besoin énergétique journalier d'un individu d'âge adulte bien portant et d'autre part, la consommation en équivalent riz (3 500 kilocalories par Kg) qui peut lui apporter une telle quantité d'énergie. La valeur monétaire de la consommation minimale nécessaire est majorée de sa moitié pour tenir compte de l'ensemble des consommations non alimentaires.

Ainsi la dépense minimale (Dm) annuelle par tête qui est le niveau du seuil de pauvreté est obtenue par la formule : Dm = 1,5 x [(2450/3500) x P x 7 jours] x 52 semaines (où P est le prix annuel moyen du kg de riz).

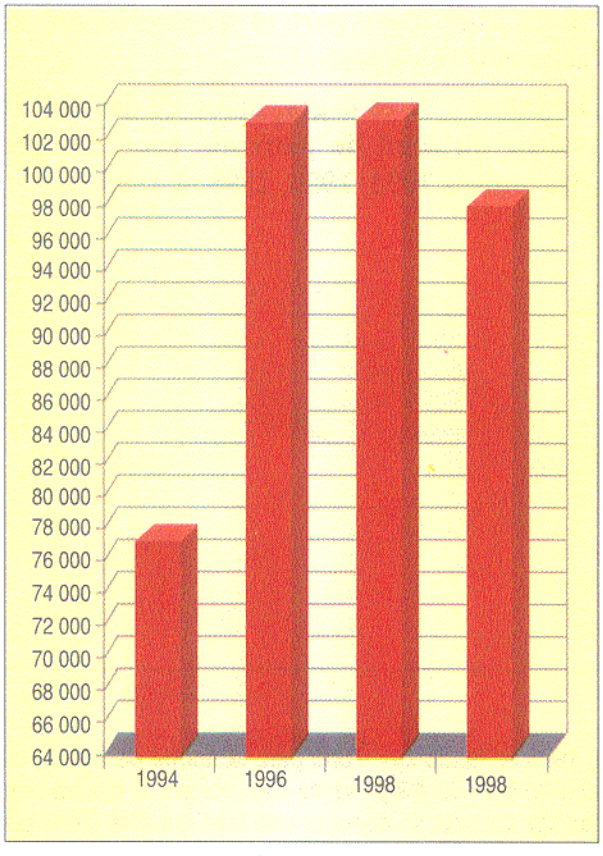
Pour la période allant de 1995 à 1999, les dépenses ou revenus des ménages ont été estimés sur la base des données recueillies par l'EMCES de 1994 auxquelles a été appliqué l'accroissement du PIB par tête et par an. Cela a permis d'évaluer pour les années 1994, 1996,1998 et 1999 les principaux indicateurs que sont l'incidence (P0), la profondeur (P1) et la sévérité (P2) de la pauvreté selon les milieux rural et urbain du Mali comme présenté dans les tableaux ci-après. Le seuil de pauvreté a été ainsi établi à 97 843 Fcfa pour l'année 1999.

Le fait d'avoir supposé que l'évolution des dépenses des ménages est reflétée par l'évolution du PIB par tête est discutable car il suppose implicitement que la distribution des revenus et des dépenses n'a pas changé de 1994 à 1999. Aussi, les résultats qui en sont issus devraient-ils être considérés en tenant compte de cette limite.

Tableau 21 : **VALEURS DU SEUIL DE PAUVRETÉ EN FCFA POUR LES ANNÉES 1994, 1996, 1998 ET 1999**

Année	*Prix du kg de riz en Fcfa*	*Seuil en Fcfa*
1994	202	77 204
1996	269	102 971
1998	270	103 130
1999	256	97 843

Graphique 22 : **VALEURS DU SEUIL DE PAUVRETÉ EN FCFA POUR LES ANNÉES 1994, 1996, 1998 ET 1999**



4.2. Incidence de la pauvreté (P0), profondeur (P1), sévérité de la pauvreté (P2)

L'incidence de la pauvreté ou encore indice numérique de la pauvreté ou encore taux de pauvreté d'une région ou d'un pays est la proportion de personnes (ou de ménages) pauvres dans l'ensemble de la population de la région ou du pays. C'est-à-dire le pourcentage d'individus ayant un revenu annuel moyen inférieur au montant du seuil de pauvreté.

La profondeur de la pauvreté ou écart ou intensité ou encore acuité de la pauvreté est l'indice volumétrique de la pauvreté exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté. L'indice volumétrique de pauvreté est le déficit de revenu des personnes (ou des ménages) pauvres par rapport au seuil de pauvreté. Il mesure le transfert de ressources qu'il faudrait opérer pour porter le revenu de tout individu (ou ménage) pauvre exactement au niveau du seuil de pauvreté, faisant par là même disparaître la pauvreté. Alors que la profondeur de la pauvreté indique de combien les pauvres dans leur ensemble sont en dessous de la ligne de pauvreté, l'indice de sévérité[11] de la pauvreté renseigne sur les différences d'intensité de la pauvreté entre les pauvres.

L'opération statistique d'envergure nationale la plus récente à avoir collecté des informations sur les conditions de vie des ménages est l'Enquête Malienne de Conjoncture Economique et Sociale (EMCES), réalisée en 1994. Les indicateurs de pauvreté (seuil, incidence, profondeur et sévérité de la pauvreté) ont été calculés pour l'année 1994 sur la base des résultats de cette enquête et pour les années 1996, 1998 et 1999 à partir de la méthodologie décrite dans l'encadré n° 6.

Les tableau 22 et graphique 23 fournissent les valeurs de l'incidence de la pauvreté par milieu de résidence pour les années 1994, 1996, 1998 et 1999. Pour les mêmes années, les tableau 23 et graphique 24 donnent les valeurs de la profondeur de la pauvreté, et les tableau 24 et graphique 25, celles de l'indice de sévérité de la pauvreté.

11. Il se calcule comme la moyenne des carrés des écarts de pauvreté, ces écarts étant exprimés en pourcentage du seuil de pauvreté.

Tableau 22 : **INCIDENCE DE LA PAUVRETÉ (%) PAR MILIEU DE RÉSIDENCE POUR LES ANNÉES 1994, 1996, 1998 ET 1999.**

Année	1994	1996	1998	1999
Rural	75,6	78,3	76,0	71,3
Urbain	36,6	40,6	36,3	31,2
Ensemble	68,8	71,6	69,0	64,2

Source : ODHD

Graphique 23 : **INCIDENCE DE LA PAUVRETÉ (%) PAR MILIEU DE RÉSIDENCE POUR LES ANNÉES 1994, 1996, 1998 ET 1999.**

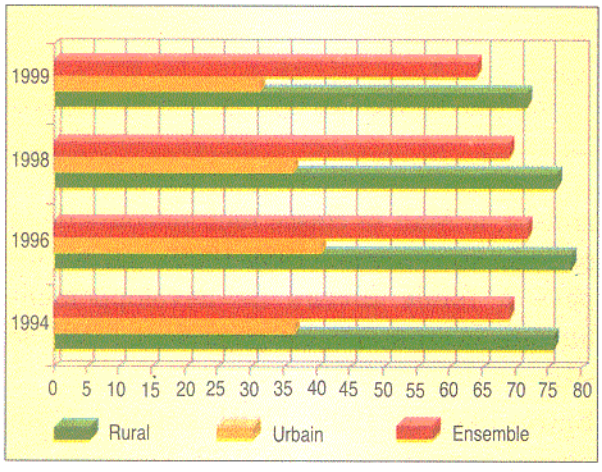


Tableau 23 : **PROFONDEUR DE LA PAUVRETÉ (%) SELON LE MILIEU DE RÉSIDENCE POUR LES ANNÉES 1994, 1996, 1998 ET 1999.**

Année	1994	1996	1998	1999
Rural	48,3	47,8	35,1	45,5
Urbain	33,0	34,3	12,1	31,1
Ensemble	46,9	48,4	31,0	44,3

Source : ODHD

Graphique 24 : **PROFONDEUR DE LA PAUVRETÉ (%) SELON LE MILIEU DE RÉSIDENCE POUR LES ANNÉES 1994, 1996, 1998 ET 1999.**

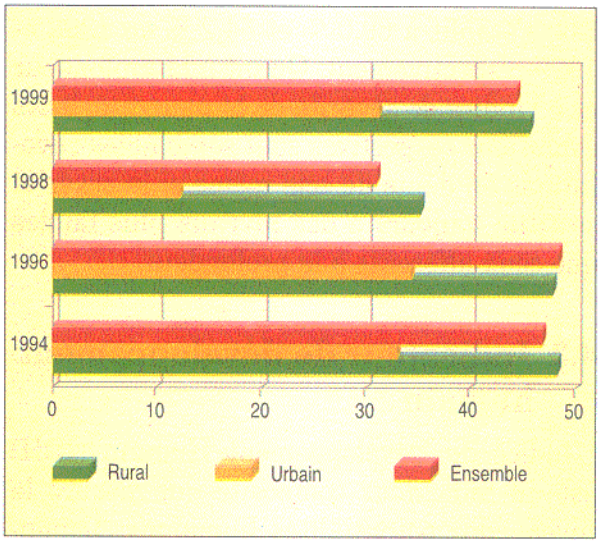
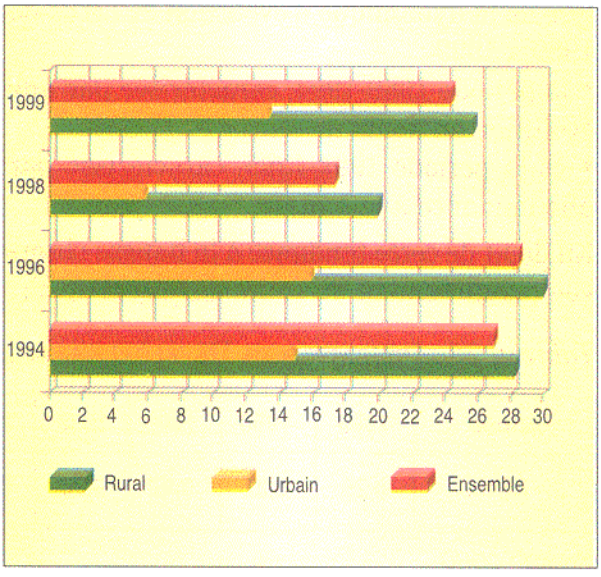


Tableau 24 : **SÉVÉRITÉ DE LA PAUVRETÉ (%) SELON LE MILIEU DE RÉSIDENCE POUR LES ANNÉES 1994, 1996, 1998 ET 1999**

Année	1994	1996	1998	1999
Rural	28,1	29,8	19,8	25,5
Urbain	14,8	15,6	5,5	13,3
Ensemble	26,9	28,4	17,3	24,4

Source : ODHD

Graphique 25 : **SÉVÉRITÉ DE LA PAUVRETÉ (%) SELON LE MILIEU DE RÉSIDENCE POUR LES ANNÉES 1994, 1996, 1998 ET 1999**



Pour les années observées (1994, 1996, 1998 et 1999), la tendance est à une légère baisse de l'incidence de la pauvreté. Cette dernière passe de 68,8 % en 1994 à 71,6 % en 1996. Elle s'établit à 69,0 % et 64,2 % en 1998 et 1999 respectivement. Quant à la profondeur et à l'indice de sévérité de la pauvreté, leurs évolutions respectives sont semblables : évolutions en dents de scie même si la sévérité se situe toujours à des niveaux plus faibles que ceux afférents à la profondeur.

4.3. Indicateur de développement humain

L'Indice de Développement Humain (IDH) est un indicateur composite qui mesure le niveau des potentialités humaines élémentaires sous trois angles cruciaux :

• la durée de vie, mesurée par l'espérance de vie à la naissance ;

• le niveau d'éducation, mesuré par un indicateur combinant pour deux tiers le taux d'alphabétisation des adultes et pour le tiers restant le taux de scolarisation combiné (tous niveaux d'enseignement confondus) ;

• le niveau de revenu ou encore niveau de vie, mesuré par le Produit Intérieur Brut réel par habitant (PIB réel/hab.) exprimé en Parité de Pouvoir d'Achat (PPA).

Les tableau 25 et graphique 26 fournissent l'évolution de l'IDH (niveau national) de 1989 à 1999.

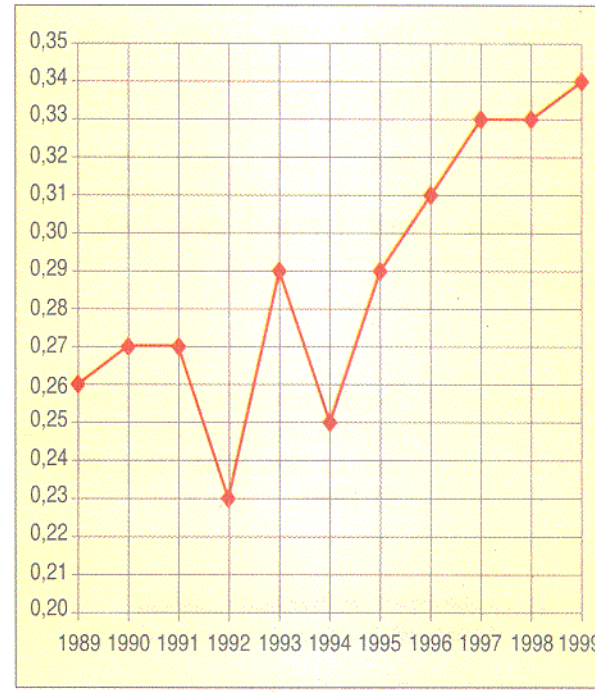
Deux périodes sont à distinguer dans l'analyse de la dynamique d'évolution de l'IDH de 1989 à 1999 :

• la période 1989-1994, caractérisée par une évolution en dents de scie;

• et la période 1994-1999, caractérisée par une tendance à la hausse.

En dépit de cette tendance à la hausse observée régulièrement au cours des dernières années, le Mali se classe tout au cours de la période sous-revue (1989-1999) parmi les pays à faible niveau de développement humain (c'est-à-dire les pays dont l'IDH se situe en-deçà de 0,5).

Graphique 26 : INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN (NIVEAU NATIONAL) DE 1989 À 1999



Entre 1989 et 1999, l'IDH s'établit à un niveau annuel moyen de 0,29. Le niveau le plus fort est de 0,34 ; il a été observé en 1999. Quant au niveau minimum, il est de 0,23 ; il a été observé en 1992.

Par exemple, pour l'année 1999, les valeurs des différents indicateurs composant l'IDH sont :

• 0,61 pour l'espérance de vie à la naissance;

• 0,38 pour l'éducation ;

• 0,016 pour le revenu.

Les composantes dont les niveaux sont les plus bas sont l'éducation et le revenu. De l'examen rétrospectif des différents niveaux

Tableau 25 : INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN (NIVEAU NATIONAL) DE 1989 À 1999

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
IDH	0,26	0,27	0,27	0,23	0,29	0,25	0,29	0,31	0,33	0,33	0,34

Source : ODHD

de l'IDH, il ressort une constante : le faible niveau de la composante « éducation », dû notamment à la faible scolarisation des filles.

Le tableau 26 et le graphique 27 fournissent l'évolution de l'IDH par région administrative. L'IDH a été calculé pour chaque région administrative et pour le district de Bamako pour chacune des années 1992, 1994, 1996, 1998 et 1999. Selon le niveau de l'IDH, et pour l'ensemble des années étudiées, il est possible de distinguer trois groupes de régions :

- le groupe formé par les régions de Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou et Gao : IDH ayant évolué autour de 0,30 ;
- le groupe constitué par les régions de Mopti et Tombouctou : IDH ayant évolué autour de 0,24 ;
- le district de Bamako, dont l'IDH a évolué autour de 0,51.

Toutes les régions administratives sont d'un niveau de développement humain faible car ayant un IDH inférieur à 0,50. Seul le district de Bamako est d'un niveau de développement humain moyen : IDH valant au moins 0,50 (mais inférieur à 0,80) en 1996, 1998 et 1999.

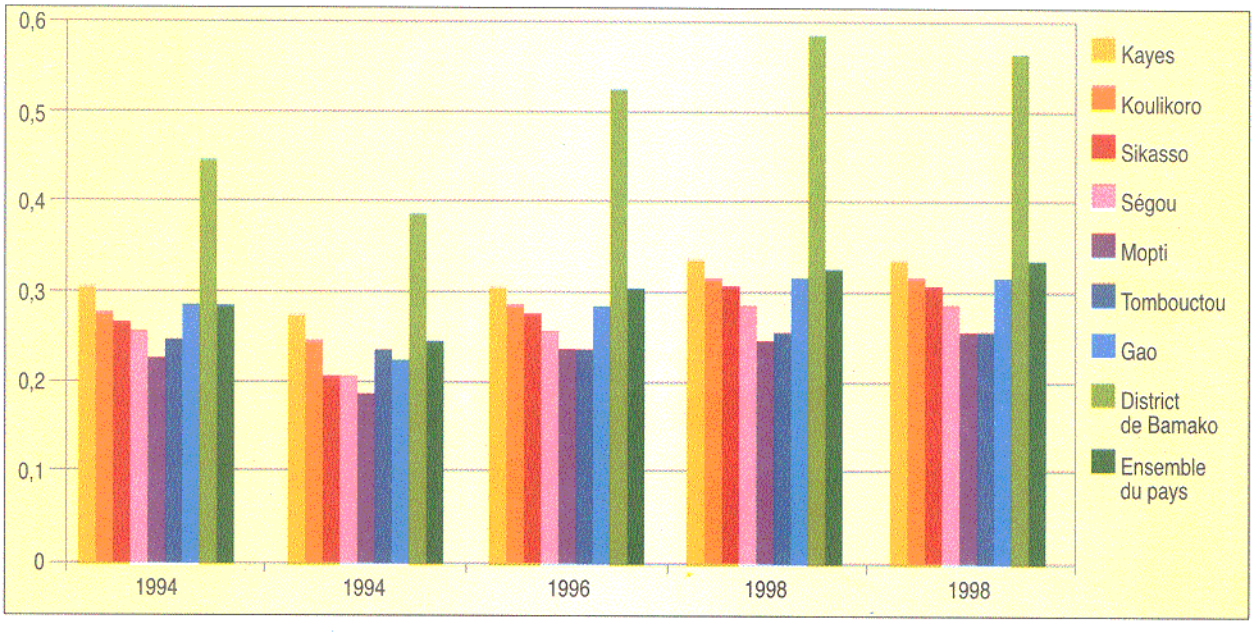
Concernant les régions administratives, l'IDH a été calculé en utilisant le revenu par tête et non le PIB par tête comme indicateur de niveau de vie. Aussi, importe-t-il que non seulement le Gouvernement mais aussi les partenaires au développement appuient au niveau régional, la production statistique, en particulier celle relative aux comptes économiques.

Tableau 26 : INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN PAR RÉGION ADMINISTRATIVE

Années / *Régions*	1992	1994	1996	1998	1999
Kayes	0,31	0,28	0,31	0,34	0,34
Koulikoro	0,28	0,25	0,29	0,32	0,32
Sikasso	0,27	0,21	0,28	0,31	0,31
Ségou	0,26	0,21	0,26	0,29	0,29
Mopti	0,23	0,19	0,24	0,25	0,26
Tombouctou	0,25	0,24	0,24	0,26	0,26
Gao	0,29	0,23	0,29	0,32	0,32
Dist. Bamako	0,45	0,39	0,53	0,59	0,57
Ensemble du pays	0,29	0,25	0,31	0,33	0,34

Source : ODHD

Graphique 27 : INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN PAR RÉGION ADMINISTRATIVE



CONCLUSION

En passant de 103 130 Fcfa en 1998 à 97 843 Fcfa en 1999, le seuil de pauvreté a accusé une baisse de 5,13 %. Au cours de la même période, l'incidence de la pauvreté passe de 69,0 % à 64,2 %, traduisant un recul de 7,0 %. Au cours des dernières années, la tendance est à la baisse de l'incidence de la pauvreté. Si le milieu rural enregistre en général une incidence et une profondeur de la pauvreté plus fortes qu'en milieu urbain, il n'en demeure pas moins que la dévaluation monétaire intervenue en 1994 semble avoir plus affecté le second milieu que le premier. Incidence de la pauvreté et profondeur de la pauvreté ont, en 1994, 1996, 1998 et 1999, évolué de la même façon : évolution en dents de scie (en l'espèce hausse-baisse-hausse).

Même si au cours des dernières années (1994-1999), la tendance est à la hausse de l'IDH, le Mali reste dans le groupe des pays à faible niveau de développement humain (IDH inférieur à 0,50).

S'il est vrai que la tendance est à la baisse pour l'incidence de la pauvreté, elle reste préoccupante car près de deux tiers de la population sont considérés comme pauvres.

Bien que d'importantes ressources extérieures aient été investies au Mali pendant ces dernières années, la situation de la pauvreté reste inquiétante. Cela pousse à se poser quelques questions.

Le flux de ressources a-t-il eu des effets négatifs sur les performances macroéconomiques et sectorielles au point de perturber les grands équilibres et l'impact réel des interventions sur le bien-être des populations ? ou alors a-t-il contribué à rétablir certains équilibres ?

L'aide a-t-elle été utilisée efficacement pour que son impact soit positif ?

A-t-elle atteint comme souhaité les plus démunis ?

Le prochain chapitre va se pencher sur ces questions à travers la performance de l'aide sur les programmes et projets de développement exécutés dans divers secteurs.

CHAPITRE 5
PERFORMANCE DE L'AIDE ET PAUVRETÉ

L'aide vient en appui aux politiques macroéconomiques et sectorielles en finançant des projets et programmes de développement. Dans la mesure où les politiques sectorielles (PRODEC, PRODESS, PRODEJ...) sont assez récentes et pas exclusivement basées sur les besoins des pauvres mais du développement en général, ce chapitre s'intéresse à un échantillon de projets pour analyser l'impact de l'aide. Il s'agit de projets des secteurs social, agricole, infrastructurel et d'autres projets.

Depuis que le Mali a signé les premiers accords d'ajustement structurel, l'aide est de plus en plus liée à des conditionnalités, impliquant des réformes de la politique économique et sociale. Ces réformes influent sur la situation des pauvres, directement et indirectement.

C'est pourquoi les chapitres suivants chercheront à repérer l'impact de l'aide et des réformes liées à la conditionnalité au niveau de l'économie et de la société malienne dans leur ensemble.

5.1. Le secteur social

Cette section s'attache, à travers un certain nombre de domaines, à voir dans quelle mesure l'aide et l'endettement ont été performants en matière de réduction de la pauvreté. Il s'agit des domaines de l'éducation, de la santé/population, de l'eau potable et de l'emploi.

5.1.1. Education

VOLET « ALPHABÉTISATION » DU PROGRAMME NATIONAL DEVULGARISATION AGRICOLE (PNVA, 1992-1996)

Face à la sécheresse persistante et aux perturbations climatiques, particulièrement en 1973 et 1984, au blocage de la plupart des services chargés de l'encadrement du secteur agricole, les autorités maliennes, avec l'appui de la Banque mondiale, ont tenté de freiner le processus de détérioration de l'environnement par l'initiation d'une nouvelle approche de vulgarisation agricole. Cette nouvelle tentative d'appui au monde rural a effectivement démarré au cours de la campagne agricole 1988/89 et s'est poursuivie jusqu'à la fin de la campagne 1989/90.

Objectifs

Dans le souci de doter le pays d'un service efficace de vulgarisation agricole, le gouvernement du Mali et l'Association Internationale de Développement (IDA) ont décidé d'étendre l'expérience à l'échelle nationale par l'intermédiaire d'un Programme de Vulgarisation Agricole (PVA). L'objectif principal du PNVA d'amélioration des conditions de production et des revenus des paysans et par conséquent de réduction de la pauvreté devrait passer entre autres par le renforcement des organisations villageoises fondé sur l'exécution d'un programme d'alphabétisation fonctionnelle adéquat. Le volet « Alphabétisation fonctionnelle et organisation villageoise » vise à doter les agriculteurs de la capacité de mieux gérer et d'organiser leurs affaires, toute chose qui est indispensable pour utiliser judicieusement les technologies qui leur sont transférées, ce qui accroîtrait leurs revenus et donc réduirait la pauvreté.

Bilan des activités : Couverture Zonale/Formation

Le programme d'alphabétisation fonctionnelle du PNVA prévoyait l'ouverture de 400 centres dans 400 villages. Au terme de ce programme, il est constaté l'ouverture de

l'ensemble des centres quand bien même des décalages eurent lieu dans la périodicité de leur ouverture.

Le tableau 27 précise la couverture en centres d'alphabétisation des zones de concentration du PNVA.

Tableau 27 : **COUVERTURE ZONALE EN CENTRES**

DESIGNATIONS	*VILLAGES*		*CENTRES*	
REGIONS	P	R	P	R
KAYES	103	88	103	88
KOULIKORO	85	85	85	85
SEGOU	67	67	67	67
MOPTI	145	145	145	145
TOTAL PNVA	400	385	400	385

Source : Rapport évaluation PNVA, Octobre 1996.

Evaluation

Les prévisions ont été réalisées à 100 %, soit un total de 400 centres sur 400 prévus. Au nombre de ces centres, 15 ont été cédés à la CMDT de Kita.

Les constats ont porté sur les points forts et les points faibles.

Points forts du système d'alphabétisation PNVA

Dans l'exécution du volet « Alphabétisation fonctionnelle » du PNVA, se dégagent les lignes de force suivantes :

• le programme d'alphabétisation a pu toucher les 400 villages, objectif qui lui était assigné. La couverture zonale totale a été atteinte avec l'ouverture des 400 centres d'alphabétisation. L'engouement des populations pour l'alphabétisation incite à l'optimisme. En fait, dans plusieurs villages, il se manifeste un réel besoin de se faire alphabétiser. Ce besoin est constamment exprimé par les villageois au cours des rencontres. La démultiplication de certains centres d'alphabétisation du village au hameau de culture est une conséquence de cet engouement. Dans ce cas, les habitants du hameau assurent eux-mêmes le fonctionnement de leur centre ;

• la composante alphabétisation fonctionnelle et organisation paysanne a pu mettre à la disposition du programme un personnel suffisant. Tant au niveau local qu'au niveau national en majorité, le personnel chargé de la formation et du suivi a fait preuve d'une grande disponibilité. La synergie des efforts dans le suivi au niveau local des actions d'alphabétisation et d'organisation paysanne a permis d'optimiser le rendement du système de suivi ;

• le PNVA a mis en place un système d'alphabétisation pérenne dans les villages après la formation intensive. En fait, suite à cette formation, il est assuré la formation de deux animateurs de centres d'alphabétisation dans une stratégie d'alphabétisation étalée ;

• le système d'alphabétisation du PNVA applique l'autofinancement après la première dotation des centres en matériels didactiques. En grande majorité, les villages renouvellent ces matériels et ils assurent l'approvisionnement quotidien en pétrole pour l'éclairage des centres ;

• dans le PNVA, il y a une forte intégration de l'alphabétisation aux différentes activités du développement rural (agriculture, élevage, environnement). Une telle situation a contribué à renforcer la fonctionnalité de l'alphabétisation. Au plan institutionnel, cette intégration se manifeste par une collaboration étroite entre les structures de l'Education et les différentes structures du Développement Rural ;

• l'utilisation des néo-alphabètes dans la gestion des affaires de la communauté permet de mieux asseoir leurs connaissances et de les rendre plus fonctionnels.

Points faibles

Malgré ces points forts des activités d'alphabétisation au demeurant bien appréciés par les producteurs, dans la mise en application,

le volet « Alphabétisation » souffre de certaines faiblesses dont la prise en compte aura un effet plus notable de réduction de la pauvreté ; au nombre de ces insuffisances, on peut noter entre autres :

• la non construction de centres d'alphabétisation : 94 villages n'ont pas encore construit leur centre d'alphabétisation quand bien même ils s'y étaient engagés au cours de l'étude diagnostique ;

• la fermeture des centres d'alphabétisation dans 34 villages ;

• la tension de trésorerie a entraîné le retard dans l'ouverture de certains centres ;

• le retard accusé dans l'appui aux centres construits ;

• la non dotation des animateurs des centres d'alphabétisation en guide de l'animateur ;

• la faible participation des paysans membres de groupes de contact (PMGC), des paysans de contact (PC) et des membres des organisations paysannes (OP) au cours ;

• la faiblesse du nombre de femmes dans les centres d'alphabétisation. Elles représentent 22,51 % du total des auditeurs ;

• la non-compréhension du dialecte standard dogon enseigné par la DNAFLA (Toroso) amène une frange de la population dogon à choisir la langue bamanan comme langue d'alphabétisation, quand bien même elle ne maîtriserait pas celle-ci ;

• le caractère encore timide des formations en post-alphabétisation. Actuellement, ces formations concernent surtout la gestion.

En conclusion, si les points forts évoqués sont de nature à consolider le professionnalisme des paysans pauvres en leur permettant d'accroître leurs revenus et d'améliorer leurs conditions de vie, les points faibles cités sont autant de limites à la réduction de la pauvreté.

PROJET DE CONSOLIDATION DU SECTEUR DE L'EDUCATION (OU ENCORE IVE PROJET EDUCATION)

En prolongeant à partir de 1990 une série de trois autres Projets, le quatrième, autrement appelé « Projet de Consolidation du Secteur de l'Education », se singularise par le fait qu'il associe un programme d'ajustement sectoriel à un programme d'investissement axé sur le premier cycle de l'enseignement fondamental.

Objectifs

Le quatrième Projet Education avait pour objectifs généraux :

• le rétablissement de l'équilibre du système éducatif par l'élargissement de sa base et par un développement des niveaux secondaire général, technique, professionnel et supérieur compatible avec les ressources de l'Etat et les perspectives de développement de l'économie nationale ;

• l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'enseignement dispensé à tous les niveaux et ;

• l'amélioration de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles de l'ensemble du secteur.

En établissant le cadre de politique sectorielle et le contexte institutionnel indispensables pour rentabiliser les investissements du secteur de l'Education, le programme d'ajustement vise spécifiquement à :

• renforcer l'efficacité du système grâce à une meilleure maîtrise des flux d'étudiants admis dans l'enseignement secondaire et supérieur ;

• améliorer la qualité de l'éducation et son adéquation aux besoins ;

• assurer une affectation plus efficace des ressources grâce à une restructuration en faveur du premier cycle de l'enseignement fondamental, du matériel et à une utilisation plus intensive du personnel et des équipements.

Les réalisations du Projet

Elles sont de deux types : les réalisations d'ordre quantitatif et celles de nature qualitative.

Bilan quantitatif. Il concerne les infrastructures et les équipements (mobilier, matériel pédagogique).

Les **infrastructures** constituent, sans conteste, le volet où les résultats sont le plus patents, notamment pour les constructions avec un taux de réalisation de 291 %. Mais, un faible taux en matière d'amélioration de salles pour la double vacation a été enregistré.

L'équipement en mobilier (tables-bancs, bureaux) n'a pas suivi le rythme des constructions et réhabilitations de classes. Ainsi, en 1995, environ 800 salles seulement ont été équipées sur un total initial de 950[12]. Par contre, le volet norvégien a amplement couvert les besoins (3 336 tables-bancs, 148 bureaux de maître et 18 armoires pour 139 classes construites). Environ 3 386 trousses pédagogiques (globes, cartes, matériel de système métrique, etc.) ont été distribuées dans les écoles.

En 1991, 146.396 manuels ont été mis à la disposition de 1494 écoles et en 1992, 313.500[13] autres ouvrages scolaires ont été distribués, ce qui, au total, dépasse le chiffre de 400.000 livres fixé comme objectif dans le IVe Projet. Actuellement, le ratio livre/élève est assez satisfaisant. Cependant, il convient d'attirer, dès à présent, l'attention sur les implications, en matière de manuels, de la généralisation, en cours, de la pédagogie convergente du français et des langues nationales.

Une particularité de cette approche pédagogique, particularité qui concourt aussi à son efficacité, c'est que les apprentissages se font surtout à travers les propres productions des enfants (affichage de textes élaborés en commun, mémoire de la classe), résolution de situations-problèmes à partir de consignes (projets), d'où la nécessité de recourir souvent à des sources d'information autres que le manuel, à savoir les journaux, revues, modes d'emploi, prospectus, etc. On perçoit là tout le profit qu'une école peut tirer d'un matériel de reproduction pratique et peu cher comme le papier calque, le duplicateur à alcool ou à stencils (il est d'autant plus nécessaire de prévoir ce matériel de reproduction que c'est l'école qui devra créer, en langue nationale tout au moins, de la lecture pour les élèves).

La politique du livre scolaire en cours d'élaboration doit faire, en accord avec la DNAFLA, une place de choix à la production en langues nationales.

Bilan qualitatif. Le cours du IVe Projet a été marqué, dans le domaine de l'éducation, par d'importantes innovations, les Centres d'Education pour le Développement (CED), les Centres Pédagogiques Régionaux (CPR), l'école complète (Koulikoro), la Nouvelle Ecole Fondamentale (NEF). Le bilan s'illustre mieux à travers certaines actions du programme comme la formation, le développement institutionnel et la scolarisation des filles.

Formation et services de spécialistes

Le IVe Projet prévoit deux niveaux et types de formation :

- la formation de compétences au bénéfice des Directions Nationales responsables de composantes du volet investissement ;
- la formation en cours d'emploi du personnel d'encadrement et du personnel enseignant du premier cycle de l'enseignement fondamental.

Les stages et séminaires qui se poursuivent encore couvrent des domaines allant de l'administration à la gestion du patrimoine scolaire, de l'animation pédagogique à la pratique de la double vacation et double division, etc.

Il reste qu'il serait bien hasardeux aujourd'hui d'inférer de ces sessions de formation une qualification certaine du personnel. Il n'est pas exclu que pour beaucoup de participants présents seulement par manière d'acquit, l'intérêt n'aille pas au-delà des quelques sous qu'ils récoltent. Il n'est que de considérer le choix du lieu de certains centres de stage pour se convaincre de la nécessité de repenser la philosophie de la formation en cours d'emploi. Ces aspects qui grèveront la qualité et la durabilité de la formation du

12. Données de l'aide-mémoire de la mission de supervision (Banque mondiale) du 12 au 23 février 1995.
13. Source : Rapport d'exécution du IVe projet Education, mars 1994.

capital humain sont autant de germes qui à terme pourraient créer des manques à gagner pour les bénéficiaires de la formation et limiter par conséquent l'efficacité des efforts de lutte contre la pauvreté.

Développement institutionnel et études

Les actions de renforcement de certaines Directions Nationales (enseignements secondaire et supérieur, CPS, DAF, BPE, DNEF) ont été menées à terme. Les études relatives à la restructuration du Secondaire et du Supérieur, à l'évaluation des études secondaires techniques et professionnelles, aux coûts unitaires par niveau d'éducation, à la scolarisation des filles, à l'analyse du personnel enseignant, au tableau de bord trimestriel (pour suivre la réalisation du programme), etc., sont entre autres mesures, des actions destinées à aider à l'affinement de l'analyse des situations de façon à corriger les distorsions et les inefficacités du système.

Scolarisation des filles

Les actions de IVe Projet dans ce domaine sont nombreuses et diverses :

- rénovation des programmes du 1er cycle et de formation initiale des enseignants pour l'adaptation de l'école aux attentes économiques et sociales des communautés ;
- étude des facteurs d'encouragement de la scolarisation des filles ;
- campagne médiatique de promotion de l'éducation des filles ;
- séminaire national de scolarisation des filles ;
- création d'une Cellule Nationale et de Cellules Régionales et Locales de scolarisation des filles, avec des programmes d'action à l'appui ;
- volet spécial sur la scolarisation des filles dans le schéma de suivi et évaluation du Projet.

Une mesure aussi simple qu'originale en matière de scolarisation des filles mérite d'être notée, c'est celle qui consiste, dans les opérations de recrutement scolaire, à inscrire autant de filles que de garçons. La consigne est appliquée depuis 1993-94 dans les écoles. Mais il faut reconnaître que ces mesures sont toujours confrontées à des facteurs socioculturels traditionnels défavorables aux filles.

En conclusion, quels que soient les acquis du secteur de l'éducation, leur consolidation est une condition fondamentale de la garantie de ces acquis qui doivent à terme contribuer à réduire durablement la pauvreté.

5.1.2. Santé/Population

PROJET SANTÉ, POPULATION, HYDRAULIQUE RURALE (PSPHR)

Le Projet Santé, Population, Hydraulique Rurale (PSPHR) a été conçu comme l'instrument privilégié de mise en œuvre de la Politique Nationale de Santé et de Population adoptée en décembre 1990.

Cofinancé pour une durée de six ans par l'IDA, l'USAID, l'UNICEF, la KFW et le FED et signé en 1991, le Projet a, en fait démarré en mai 1993 après le déblocage du crédit IDA survenu en mars 1992. En 1999, il était en cours d'achèvement. Au 31 décembre 1998, son financement s'élevait à 100 millions $ US.

Objectifs

Dans le cadre d'un programme intégré de réformes institutionnelles, de politique sectorielle et d'investissements, le Projet avait pour mission d'appuyer les efforts du Gouvernement pour améliorer la santé de la population en général, des femmes et des enfants en particulier, de mettre en œuvre sa politique de population et d'élargir l'accès des communautés rurales pauvres aux services de santé et à l'eau salubre. Pour atteindre ces objectifs, le Projet comprenait trois composantes : Santé, Population et Hydraulique Rurale. Ici, il est plutôt question des objectifs des deux premières composantes.

Composante « Santé »

Elle devrait permettre d'étendre la couverture et d'améliorer la qualité des soins :

- directement dans quatre régions ainsi que

dans la capitale grâce à un programme décentralisé de développement sanitaire fondé sur les cercles, avec la construction/réhabilitation des centres de santé primaires et des centres de référence ainsi que sur la participation active de la communauté, des ONG et du secteur privé ;

• indirectement grâce à l'amélioration de la planification et de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles ainsi que la fourniture des médicaments essentiels.

2,4 millions d'habitants (31 % de la population du Mali) devraient être les bénéficiaires directs de la composante santé. Le pourcentage de couverture des cas de maladies pour cette population cible devrait doubler à la fin 1997 pour atteindre 60 % ; le pourcentage d'enfants totalement immunisés avant l'âge d'un an devrait passer de 25 à 48 % ; 60 % des femmes enceintes devraient bénéficier de soins prénataux (au moins deux visites).

En outre, il était attendu un renforcement des compétences du ministère de la Santé, des Personnes Agées et de la Solidarité (MSPAS) en matière de planification, de gestion et de coordination des programmes de développement sectoriel.

Composante « Population »

Elle avait pour but de :

• renforcer les institutions chargées de diffuser et de mettre en œuvre la politique nationale de population ;

• planifier, gérer et évaluer les programmes de planning familial ;

• accroître la demande, la disposition et la qualité des services de planning familial dans l'ensemble du pays ;

• sensibiliser aux problèmes de démographie et faire acquérir des compétences dans ces questions aux niveaux local, régional et central ;

• mettre en place des programmes d'information et des circuits de distribution (75 % des femmes en milieu urbain et 50 % en milieu rural devraient être totalement informées des méthodes modernes de planning familial et le taux d'utilisation des contraceptifs devrait passer de 1 à 10 % dans les régions du Projet et à 8,5 % dans l'ensemble du pays).

Les réalisations

Composante « Santé »

A la fin de 1998, 91 centres de santé à gestion communautaire (CSCOM) et 46 centres de santé d'arrondissement revitalisés (CSAR) ont été réalisés. Toutes ces structures ont été équipées en matériel technique et en médicaments essentiels.

En outre, 14 autres structures de premier niveau sont actuellement en cours de réalisation. Sur l'ensemble du Projet, le taux de réalisation est donc de 75,8 % pour les CSCOM et de 188% pour les CSAR.

Les taux de réalisation pour les structures de première référence sont les suivants : sur plus de 30 cercles élus au financement du PSPHR contre 21 prévus initialement, 22 ont été entièrement réhabilités, soit 104,76 %.

Cinq (5) centres de santé de cercle sur les 23 ont été entièrement équipés, 18 autres centres sont actuellement en cours d'équipement.

Sur un autre plan il faut signaler la reconstruction, la rénovation et l'équipement de directions régionales de santé (DRS).

Les autres réalisations du PSPHR sont malaisées à évaluer, les interventions sont en effet multiformes et touchent de manière directe ou indirecte tous les segments du système de santé.

Parmi les réalisations qui ont eu le plus d'impact, il faut mentionner l'élaboration d'un schéma directeur d'approvisionnement en médicaments essentiels.

Le PSPHR a de plus participé et/ou financé de nombreuses études (16) qui ont contribué à l'élaboration du PRODESS mais également à l'analyse de certains problèmes particuliers.

Un effort intense de formation a été également consenti. Ainsi 5 739 personnes ont

bénéficié de formation continue dans de très nombreux domaines. Il convient de souligner que cette formation a concerné le personnel du secteur public que celui des ONG et les agents de santé communautaire.

Deux stratégies nationales, l'une relative à la formation continue, l'autre à l'IEC, ont été élaborées. En matière d'outils pédagogiques, 8 modules de formation ont été conçus et serviront à consolider les acquis de la politique sectorielle de santé et de population.

Ce bilan de la composante est loin d'être exhaustif, d'autres actions du PSPHR ont appuyé et/ou facilité l'exécution de nombreuses activités de Santé Publique, depuis les actions de supervision jusqu'aux activités de formation et de lutte contre le Sida à travers un soutien substantiel au Programme National de Lutte contre le Sida (PNLS), des enquêtes de prévalence des MST/SIDA, des campagnes multimédias, la mise à disposition des réactifs test et la formation du personnel.

L'approche communautaire constitue l'originalité et l'essence même du Projet. Elle représente paradoxalement l'aspect le plus important pour l'avenir mais également celui qui a posé le plus de problèmes. Cet état de fait somme toute naturel pour des mécanismes délicats qui renvoient à des facteurs socio-culturels encore mal maîtrisés et de surcroît marqués par des échecs antérieurs, devra être corrigé au fur et à mesure de son extension et de son approfondissement.

Toutefois, la principale critique qui peut être adressée à cette démarche capitale est le peu de participation des femmes à tous les niveaux. La composante féminine et sa participation active sont vitales pour les activités sanitaires, et pour la lutte contre les comportements et les attitudes néfastes pour la santé.

Beaucoup de problèmes proviennent également de conflits entre la « logique » technicienne qui, par essence, est parfois rigide et une dynamique communautaire mouvante et très difficile à organiser et à planifier.

Comme l'indiquent les données du tableau 28, le PSPHR a mis à la disposition des populations, un paquet minimum d'activités qui devrait profiter davantage aux plus pauvres.

Selon le rapport d'activité 1998, dans la zone du Projet, 28 % de la population se trouveraient dans un rayon de 5 km d'une structure de santé et donc du PMA et 41 % dans un rayon de 15 km, soit une couverture globale de 51 %. Pour l'ensemble du pays, ces taux de couverture étaient respectivement de 32 % et 49 % pendant la même année.

Dans le tableau 28, des éléments de comparaison entre la zone du Projet et le reste du pays, il convient de relever l'écart entre les accouchements assistés (39 %) et les consultations prénatales (28 %).

En revanche et malgré les efforts déployés en matière de planning familial, les performances restent identiques. Cet état de fait illustre l'importance des facteurs socio-culturels fortement attachés à ce type d'activité et auxquels il n'est pas toujours accordé l'importance nécessaire, ce qui réduit l'efficacité des activités entreprises et qui peuvent avoir un impact appréciable de réduction de la pauvreté.

Le tableau 28 compare les taux de couverture (pour différents services) des zones de concentration du PSPHR à ceux de l'ensemble du pays.

Tableau 28 : ACTIVITÉS DU PSPHR EN %

		ENSEMBLE DU MALI			
ACTIVITES	ZONE PSPHR	1999	1998	1997	1996
Curative	17	14	16	16	17
Consultation prénatale	43	47	38	28	42
Accouchement assisté	39	33	37	28	34
Planning familial	2	2,55	2,52	1,61	2,97
BCG	69	69	90	60	
DTCP3	50	51	65	41	51
VAR < 1 AN	51	51	70	44	
VAT Rappel femme enceinte	15				
Accessibilité au PMA					
< 5km	28	33	32	24	18
< 15km	41	50	49	38	28
TOTAL	51				33

Sources : Evaluation finale PSPHR, SLIS : 1996-1999

Les points forts du Projet

Le PSPHR a profondément modifié la problématique sanitaire nationale ; instrument de mise en œuvre, mais souvent véritable « locomotive » à la fois objectif et moyen, le PSPHR, par ses approches innovantes, est parfois source d'ambiguïtés qui compliquent son évaluation.

En ce sens certains de ses résultats ne pourront être évalués que dans les prochaines années.

D'une manière générale, les actions multiformes du Projet ont touché de manière directe ou indirecte l'ensemble des composantes du système sanitaire.

Enfin, l'un des aspects les plus intéressants à retenir est le rôle qu'a joué le Projet dans la mise en place ou le soutien d'un certain nombre d'organisations d'appui, publiques ou non, à la politique sanitaire (le CNIECS, le Groupe Pivot et la FENASCOM).

Si ces points forts sont des appoints à la réduction de la pauvreté par leur contribution à l'amélioration de la santé et donc de la productivité des producteurs, les insuffisances suivantes sont autant de défis à relever afin d'aider davantage à la lutte contre la pauvreté.

Les points faibles du Projet

L'ensemble de ces actions intéressantes, les résultats positifs obtenus ne doivent pas masquer une série de difficultés dont certaines sont paradoxalement dues à l'atteinte des objectifs fixés.

Ainsi, l'approche communautaire a incontestablement contribué à impulser une dynamique nouvelle et à faire participer la population à la prise en charge de ses problèmes. Elle a cependant créé un certain nombre de dysfonctionnements voire de dérives.

De l'avis général et dans de nombreux cas, la question d'une répartition plus équilibrée des pouvoirs commence à se poser.

A l'intérieur même des ASACO commencent à apparaître des difficultés et une tendance à concentrer le pouvoir de décision chez une ou deux personnes. En zone rurale, le village site a tendance à prendre le pas sur les autres villages de l'aire qui sont de loin les plus nombreux.

Aussi, l'absence de plan de carrière, l'insécurité de l'emploi, le fait que la relation ASACO-personnels ne soit pas régie par un cadre réglementaire mais par cooptation et relations interpersonnelles, ont aggravé l'instabilité du personnel et portent préjudice aux activités.

Il est vrai que la création des CSCOM a créé des situations exceptionnelles que des institutions classiques comme la fonction publique ne pouvaient pas prévoir.

En retour, le rôle des ASACO ne doit pas s'arrêter à la mise en place des CSCOM ; cette étape était certes nécessaire mais il devient de plus en plus évident que le CSCOM n'est pas une fin en soi mais un moyen.

CONCLUSION

La mise en œuvre du Projet Santé, Population, Hydraulique Rurale a permis d'atteindre des résultats non négligeables.

Elle a permis d'accélérer la réalisation de la politique sectorielle de santé et de population en contribuant à l'amélioration de l'accessibilité financière et géographique des populations.

Le PSPHR a, compte tenu de la situation de départ, incontestablement modifié de manière positive l'organisation, le financement et la gestion du système de santé. L'impulsion d'une dynamique communautaire originale constitue également un atout important pour l'avenir.

Ces résultats positifs ont créé, dans certains cas, des situations qui risquent, si elles persistent, d'être préjudiciables pour l'avenir.

La prise en compte de ces aspects et des résultats positifs dans le PRODESS permettront de consolider les acquis et de poursuivre la mise en œuvre de la politique sanitaire nationale.

Le PSPHR, qui s'inscrivait dans un effort multisectoriel visant à aider le gouvernement à réaliser la croissance dans l'équité à travers un ensemble de réformes institutionnelles et politiques sectorielles, était pertinent. Il reflétait les priorités du pays d'autant plus que l'amélioration de l'état de santé et le bien-être des populations (notamment des femmes et des enfants) sont une condition indispensable pour le développement humain durable du pays. Le Projet, qui visait à atténuer la pauvreté, à améliorer la capacité de réponse de l'économie au processus d'ajustement et à renforcer ainsi l'aptitude du système de santé à s'autofinancer, répondait aux aspirations des populations et s'inscrivait dans les priorités d'intervention de tous les bailleurs de fonds ayant accepté de le financer.

Cependant, toutes les réalisations ont atteint moins de la moitié de la population comme l'atteste le tableau 28.

Ainsi, une prise en compte des faiblesses du projet devrait permettre de réorienter les activités sur des groupes plus pauvres, ce qui accroîtrait les effets attendus d'amélioration de leurs conditions de vie.

5.1.3. Eau potable

Avant d'examiner les résultats atteints par les projets du secteur « Eau potable » retenus par le présent Rapport, il convient de procéder à un survol des politiques et stratégies du Mali dans le domaine de l'Adduction d'Eau Potable (AEP).

Politique et stratégies du Mali dans le domaine de l'AEP

La politique actuelle dans le domaine de l'approvisionnement en eau urbaine est définie dans le Schéma Directeur de Mise en Valeur des Ressources en Eau du Mali-août 1991.

La politique nationale de l'eau vise deux objectifs spécifiques :

- un objectif économique : contribuer, en ce qui concerne le secteur de l'Eau, au développement d'activités agricoles (irrigation, jardinage), de l'élevage, éventuellement d'activités industrielles et artisanales, et par là même contribuer au maintien ou à la création d'emplois (y compris pour la construction et la maintenance des ouvrages hydrauliques) ;
- un objectif social : améliorer les conditions de vie de l'ensemble de la population malienne en assurant au plus grand nombre — en milieu rural particulièrement — un meilleur accès à l'eau et à l'assainissement et en veillant à une répartition équitable de l'effort de développement entre Régions et entre groupes sociaux, en faveur des femmes notamment.

La stratégie de l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu urbain est décrite comme suit.

Compte tenu de l'extension rapide des villes, la stratégie consistera à trouver le meilleur équilibre entre le niveau de service en eau potable et en assainissement et le niveau de vie des différentes catégories de population urbaine de manière à ce que d'une part, toute la population bénéficie d'un service à la hauteur de sa capacité à le payer, et d'autre part, à ce que les systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement soient financièrement viables sur le long terme.

Cette stratégie implique un certain nombre d'actions concomitantes :

• l'acquisition d'une meilleure connaissance socio-économique du milieu urbain et de son évolution prévisible ;

• la privatisation à terme des structures de gestion et d'exploitation des systèmes ;

• l'étude et l'application d'une tarification à « géométrie variable » adaptée au niveau de revenu des utilisateurs et au niveau de service et qui garantisse à la fois la rentabilité financière et l'équité sociale ;

• l'élaboration de plans détaillés et chiffrés de réhabilitation, de création et d'extension des réseaux d'eau potable et d'assainissement, d'accroissement correspondant des capacités de production, de traitement et de stockage, incluant différents scenarii et options, tels que la création de petits réseaux autonomes dans les quartiers les plus excentrés ou la multiplication des bornes fontaines permettant de rapprocher l'eau des consommateurs pour accroître la consommation (et donc baisser les tarifs).

Composante « Hydraulique Rurale » du PSPHR

Dans le cadre du programme intégré de réformes institutionnelles, de politique sectorielle et d'investissements évoqué plus haut (cf. section relative à la Santé), le PSPHR avait pour mission également d'élargir l'accès des communautés rurales pauvres à l'eau salubre.

Pour atteindre cet objectif, le Projet était constitué, entre autres, d'une composante « Hydraulique Rurale ». Cette dernière devait améliorer l'approvisionnement en eau potable pour la population rurale de la zone du Projet, appuyer la participation des communautés à la gestion financière et technique de l'alimentation en eau des zones rurales.

Sur le plan physique, de 1992 à 1996, il a été procédé à la réhabilitation de 620 pompes sur 500 prévues. De 1994 à 1997, 450 forages sur 285 prévus dans les cercles de Kolondiéba et Bafoulabé ont été réalisés.

En 1998, 49 forages ont été réalisés. Il faut enfin signaler que trois magasins dont 2 privés de pièces détachées ont été mis en place et trois études sur les besoins en eau potable dans les régions de Koulikoro, Mopti et Ségou ont été effectuées en 1992

On le voit, l'évolution et la réalisation de la composante hydraulique peuvent être considérées comme satisfaisantes. Ses retombées sur l'approche communautaire sont importantes et les réalisations physiques ont parfois dépassé les objectifs.

En revanche, l'impact sur l'état sanitaire de la population est plus délicat à mesurer s'il est certain que l'eau constitue un déterminant majeur pour la santé, la mesure des effets est par contre difficile. A cet égard, on peut déplorer qu'il n'y ait pas eu d'enquête épidémiologique à la fin du Projet, comme celle qui a eu lieu à son début.

Cette étude, et c'est là une recommandation de l'évaluation, reste à mener afin de mesurer l'impact réel sur la santé de la population en général et les maladies à transmission hydrique en particulier.

En tout état de cause, l'adjonction d'une composante hydraulique au PSPHR peut être considérée comme positive. Au-delà des résultats physiques obtenus, elle a permis de :

• sensibiliser les populations à la réalisation d'adduction en eau potable aux problèmes de santé ;

• renforcer par effet de synergie la composante communautaire du Projet ;

• contribuer au décloisonnement entre les différents opérateurs directs ou indirects dans le domaine de la santé et prendre en

compte ainsi l'aspect intersectoriel des problèmes sanitaires.

PROGRAMME D'ALIMENTATION EN EAU DU NORD DU MALI

Contexte/Justification

Faisant suite à une requête du gouvernement malien, le gouvernement allemand a chargé la KFW de financer un projet d'alimentation en eau potable pour les populations des Régions du Nord du Mali.

Une convention de financement pour un montant de 20,3 millions DM, a été signée entre les deux gouvernements le 1er novembre 1996.

L'objectif global du Projet est de contribuer à la stabilisation de la paix dans les régions en question, et au retour des réfugiés.

L'objectif du projet comprend de manière plus spécifique deux volets différents :

Le volet Hydraulique urbaine comprenant l'approvisionnement en eau potable de la population de 9 Centres régionaux par des systèmes d'adduction d'eau potable dans les villes de N'Gouma, Léré, Youvarou, Diré, Bamba, Bourem, Ansongo, Ménaka et Tessalit auxquels a été ajouté le renforcement de la production d'eau de la ville de Goundam.

Le volet Hydraulique villageoise comprenant l'approvisionnement en eau potable de la population de villages de plus de 400 habitants, sélectionnés dans un rayon de 50 à 100 km autour des centres régionaux.

Le contenu de ce volet d'hydraulique villageoise restait conditionnel aux financements disponibles après la réalisation des systèmes prévus dans les centres ruraux et semi-urbains.

La population des 3 régions du Nord était estimée en 1996 à environ 860 000 hab. :

Région de Tombouctou :	425 000 hab.
Région de Gao :	375 000 hab.
Région de Kidal :	60 000 hab.

Les populations sédentaires sont essentiellement localisées dans les zones d'extension limitée qui bénéficient de ressources en eau de surface permanente en bordure du fleuve Niger et son delta intérieur. Les parties septentrionale et orientale de ces régions sont le domaine des éleveurs nomades avec des sites de regroupement autour des puits permanents.

Le Projet était destiné à des populations qui sortaient d'une période de cinq années de rébellion. Une grande partie des civils avait fui dans les pays voisins ou dans des zones inaccessibles pour échapper aux confrontations armées.

Pendant la phase de conflit armé, les personnes déplacées ont en général été aidées par les services des Nations Unies, et en particulier par le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR). Les conditions de retour de ces populations civiles dans leurs lieux de vie antérieure impliquaient la mise à disposition de nouveaux points d'eau, et surtout la remise en état des points d'eau qui avaient été abandonnés lors du départ des populations, et très souvent endommagés ou détruits au cours des combats. Sans réhabilitation de ces points d'eau, aucun retour n'était possible.

Il fallait également tenir compte des habitudes nouvelles prises par ces populations pendant les années de vie dans les camps du HCR, avec la mise à disposition des réfugiés d'infrastructures diverses (eau, santé, éducation ou d'autres services communautaires).

Les principales activités économiques sont l'agriculture, l'élevage, l'artisanat et le commerce.

Les terres cultivables se situent le long du fleuve et autour des lacs. Les cultures de mil, riz, blé sont prédominantes. Le maraîchage est couramment pratiqué dans toutes ces régions. La pêche est une ancienne activité, favorisée par la présence du delta du fleuve et des lacs. Elle est pratiquée par les Bozo à Youvarou, Ansongo, Bamba et Diré.

Les moyens techniques utilisés sont encore peu modernes et il n'existe aucune infrastrucutre pour la conservation et l'exportation du poisson à l'exception du séchage.

L'artisanat est très important et porte sur la maroquinerie, la forge, la tapisserie et la poterie.

Des potentialités existent au niveau industriel mais peu de réalisations ont vu le jour à l'exception de l'exploitation des phosphates de Bourem dont l'activité est actuellement réduite.

Les projets d'aménagement sont relativement nombreux : Ile de Paix pour la plaine de Koryomé (Tombouctou), projet Zones Lacustres (riz et blé) autour de Goundam, l'Action Blé à Diré, l'Action Riz-Sorgho autour de Gao. D'importants efforts ont été consentis notamment en 6e région pour développer les cultures irriguées. De nombreuses motopompes ont été distribuées dans tout le cercle de Diré.

Mais le développement économique de ces régions est affecté par son éloignement géographique et sa situation climatique en zone subdésertique. La route Sévaré-Gao a contribué cependant à désenclaver la population de Gao et les populations riveraines.

Les sécheresses de 1973 et 1984 ont profondément bouleversé le fragile équilibre qui existait entre milieu naturel et populations nomades.

Situation physique du projet

Le projet était prévu pour se dérouler du 3 janvier 1998 au 31 août 1999.

Par avenant n° 3, ce délai à été reporté au 30 novembre 1999.

Au 31 mars 2000, la situation physique du projet est la suivante :

Travaux dans les centres ruraux et semi-urbains

Les travaux sont terminés dans les 9 Centres ruraux et semi-urbains conformément aux prévisions du démarrage du Projet.

Renforcement de l'adduction d'eau de Goundam

La ville de Goundam, située à 32 km de Diré et qui compte plus de 14 000 habitants disposait d'un système d'alimentation en eau potable, réalisé en 1994 sur financement canadien. L'association qui gérait le système enregistrait des déficits annuels de plusieurs millions de Fcfa et se trouvait ainsi en cessation de paiements. Cette situation de mauvaise gestion était aggravée par la mauvaise qualité de l'eau.

La DNH, qui avait fait des recherches hydrogéologiques qui se sont avérées infructueuses, envisageait de raccorder le système de Goundam aux ressources en eau de Diré par une conduite de 32 km. Avant de prendre une telle décision extrêmement coûteuse (environ 600 millions Fcfa), la DNH a demandé au Projet d'effectuer de nouvelles recherches. Ces recherches effectuées dans le cadre du volet « hydraulique villageoise » du Projet ont permis d'identifier des ressources en eau de bonne qualité et en grande quantité à 2 km seulement de la ville de Goundam.

C'est ainsi que le renforcement de l'approvisionnement en eau brute de la ville de Goundam a été intégré au Projet par ordre de service de la DNH. La dépense réalisée pour raccorder le réseau de Goundam aux nouveaux forages est de 90 millions Fcfa.

Travaux de forages

Les derniers travaux de forages ont été exécutés en août 1999.

Le Projet prévoyait au départ la réalisation de 140 forages neufs (y compris 5 forages pour l'hydraulique urbaine) et la réhabilitation de 40 forages anciens.

Fourniture et pose des pompes

Le projet comprenait 180 points d'eau au moment de l'évaluation.

Comme 5 points d'eau ont été affectés à la recherche d'eau brute pour Goundam, le marché de pompes signé par la DNH avec l'approbation de la KFW prévoyait initialement la fourniture et l'installation de 175 pompes manuelles de type India Mark II. Le contrat a été adjugé à GEOMECHANIK avec la fourniture de pompes SBF-Inkar, une variante des pompes India Mark II.

En raison des grandes profondeurs de niveau dynamique rencontrées en 7e Région, il a été proposé de remplacer les pompes

manuelles par des pompes solaires capables de fournir un débit équivalent aux pompes manuelles à des profondeurs supérieures à 60 m.

Un contrat a été négocié avec Geomechanik pour la fourniture et l'installation de 19 systèmes de pompage solaire de type Siemens-Sol3 adaptés à l'exploitation des nappes profondes.

La fourniture de pompes manuelles SBF-Inkar a été limitée à 115 unités dont 95 pompes de type K65 pour nappe superficielle et 20 pompes de type K50 pour nappe semi-profonde.

Ces modifications du marché initial ont fait l'objet d'ordre de service de la DNH.

Pour des raisons liées aux conditions techniques et sociologiques rencontrées sur le terrain, il a été posé 18 pompes solaires et 84 pompes à main, 2 pompes à main ont été transmises à l'AU Goundam, 1 pompe à la CCAEP et 1 pompe est à installer à Tessalit et se trouve présentement à Gao.

Il reste en stock 27 pompes à main et 1 pompe solaire. Ces pompes doivent être redéployées à Gao, Tombouctou et Bamako conformément aux décisions prises en novembre 2000 avec la DNH et la KFW.

PROJET « ETABLISSEMENT DU SYSTÈME D'ALIMENTATION EN EAU POTABLE DE LA VILLE DE SIKASSO »

Le Royaume de Danemark accorde depuis 1984 une assistance au secteur de l'Eau urbaine et rurale de la République du Mali. Cette assistance s'est matérialisée par 4 enveloppes totalisant 287,64 millions DKK.

En 1984, une première enveloppe de 50 millions de DKK a permis de financer un programme d'hydraulique villageoise dans les cercles de Sikasso et Kadiolo, ainsi que le renforcement du réseau d'AEP du quartier Ouest de Bamako et la construction de la base de la Direction Régionale de l'Hydraulique et de l'Energie (DRHE) à Sikasso.

Un deuxième financement danois, accordé en 1988 et se chiffrant à 75 millions DKK, a permis la continuation du programme d'hydraulique villageoise dans les cercles de Sikasso et Kadiolo (Phase II), ainsi que la réalisation d'une étude de faisabilité pour l'établissement d'un système d'AEP dans les villes de Sikasso et Kadiolo.

Un troisième financement danois, accordé en 1991 (27,14 millions DKK) a été affecté à la réalisation des forages d'exploitation, à l'établissement d'une AEP provisoire de la ville de Sikasso, à l'accomplissement de l'étude de conception détaillée et à la constitution d'un dossier d'appel d'offres relatif à l'AEP de Sikasso, d'une part, et à l'exécution d'une phase de consolidation du programme d'hydraulique villageoise, d'autre part.

Le 4 juin 1992, l'AEP provisoire de la ville de Sikasso a été mise en service.

Le 25 novembre 1993, un quatrième financement danois (135,5 millions DKK) a été signé pour l'établissement de l'AEP définitive dans la ville de Sikasso, la supervision des travaux, l'exécution d'une campagne d'information et d'éducation sanitaire ainsi que la formation de personnels d'exploitation du système d'AEP.

Le système d'AEP de la ville de Sikasso est opérationnel depuis septembre 1995.

Résultats

Les résultats du Projet peuvent être résumés de la manière suivante.

Le système d'adduction d'eau potable desservant tous les quartiers de la ville de Sikasso par 30 bornes fontaines et 7 000 branchements privés assurent à la population un niveau de service plus élevé que celui prévu initialement dans le document du Projet.

La formation technique a fourni au personnel des sections Production et Distribution de l'Agence, une bonne compréhension du mode fonctionnel du système d'AEP construit par le Projet. Un manuel d'exploitation et de maintenance a été finalisé.

Grâce à la restructuration de la gestion clientèle et à la l'introduction d'un processus de facturation informatisée, les résultats

commerciaux de l'Agence EDM sont maintenus à un niveau acceptable.

Le temps écoulé entre le démarrage des activités et la fin de la campagne de sensibilisation ne permet pas d'évaluer de façon réaliste un changement de comportement. L'étude d'impact, effectuée en juillet 1996 — saison des pluies —, montre que 59 % des familles interrogées buvaient systématiquement l'eau du réseau (contre 26 % lors de l'étude de faisabilité), alors qu'environ 3.500 branchements sur les 7.000 prévus étaient fonctionnels (anciens et nouveaux et que la campagne de sensibilisation n'était pas terminée). Quatre vingt cinq pour cent des adultes ont participé à au moins une activité de sensibilisation sur l'hygiène, et le nombre d'abonnés à un service de ramassage d'ordures dans les quartiers est passé de 0 en début de projet à 930 en mai 1997.

Atteinte des objectifs

L'objectif à long terme d'amélioration des conditions de vie de la population de Sikasso reste toujours valable et les résultats obtenus par le Projet vont dans ce sens.

En ce qui concerne les objectifs immédiats, on peut conclure que :

• l'objectif de desserte de la ville de Sikasso en eau potable est atteint avec l'implantation d'un système d'AEP fonctionnel comprenant une station d'eau d'une capacité de 290 m3/h, un réseau de distribution de 312 km, 30 bornes fontaines et 7000 branchements particuliers. La population des quartiers spontanés est alimentée par des pompes à main ;

• l'objectif d'amélioration des conditions sanitaires de la population de Sikasso est atteint, la population ayant accès à l'eau potable en quantité suffisante étant sensibilisée aux problèmes posés par le traitement de l'eau dans toutes les phases précédant son utilisation (collecte, transport et stockage) ;

• le transfert de technologie appropriée à l'EDM, créant les conditions requises par le maintien du niveau de service fourni par le nouveau système AEP, a été assuré par la bonne exécution du programme de formation.

Pérennité

L'application de la politique du gouvernement de la République du Mali concernant la privatisation à terme des structures de gestion et d'exploitation des systèmes d'AEP, et l'introduction d'une tarification à (géométrie variable (adaptée au niveau des revenus des utilisateurs et au niveau de service fourni par le système d'AEP, permettront de garantir à la fois sa rentabilité financière et l'équité sociale.

5.1.4. Emploi

Il est clair que la pauvreté trouve son origine entre autres, dans le chômage et le sous-emploi généralisé (correspondant à un chômage déguisé), associé à la précarité des emplois dans le secteur informel et à la faiblesse des revenus en zone rurale. Pauvreté et emploi sont intimement liés et l'emploi est l'enjeu et le levier majeur permettant de s'attaquer durablement au cœur du problème de la pauvreté, à savoir les revenus. Le travail rémunérateur et tout ce qui concourt à l'élargir sont en effet au centre des efforts de lutte contre la pauvreté et de promotion des hommes et des femmes. Le travail est la première arme pour combattre la pauvreté. C'est par la création d'activités génératrices de revenus, l'élargissement de l'occupation des travailleurs sous-employés, l'amélioration de la productivité, le développement de la haute intensité de main-d'œuvre, l'éducation/formation en relation avec les besoins que pourra être durablement réduite la pauvreté. La politique de l'emploi est bien, dans ces conditions, un vecteur majeur d'une stratégie de lutte contre la pauvreté.

Dans le cadre de la politique nationale de l'emploi, les orientations fondamentales retenues forment un système de référence qui doit s'imposer à tous et guider aussi bien les programmes d'action futurs que les ajustements qui s'imposent lors de la mise en œuvre de cette politique.

Plusieurs politiques et programmes en faveur de la promotion de l'emploi des jeunes et de la lutte contre la pauvreté et la marginalisation ont été initiés et appliqués au Mali. Ces politiques et programmes se regroupent, entre autres[14], en :

- programmes d'appui à l'emploi ;
- programmes de lutte contre la marginalisation.

PROGRAMMES D'APPUI À L'EMPLOI

• Politique des lignes de crédit

La politique des lignes de crédit qui a débuté en 1987 avec l'appui des partenaires au développement s'est traduite par la création, entre autres, du Projet FED PME/PMI, du Projet d'appui aux petites et micro- entreprises (PAPME), du Projet PNUD/BIT d'appui à la promotion des entreprises, de la ligne de crédit BMCD.

Ces Projets ont mis en place des lignes de crédit financées par des partenaires au développement et souvent en collaboration avec les banques locales pour appuyer et favoriser la création de PME génératrices d'emplois. Ces Projets, pour la plupart, formaient le promoteur à la pratique de la création d'entreprise, l'assistance à l'élaboration du dossier de faisabilité et finançaient les dossiers jugés rentables.

En ce qui concerne la durabilité et la nature des emplois, il ressort que la politique des lignes de crédit a privilégié l'appui à la création de PME plutôt qu'au développement des PME existantes. On peut donc en déduire que la préservation des emplois existants n'a pas été une préoccupation majeure. Pourtant, les entreprises créées ont été en deçà des espérances avec un taux d'échec supérieur à 50 %. On peut donc affirmer raisonnablement que la moitié des emplois créés étaient précaires, ce qui n'est pas de nature à réduire durablement la pauvreté.

La collaboration avec les banques locales a contribué à familiariser celles-ci aux financements des projets d'investissement contrairement à leur pratique courante privilégiant les activités commerciales.

L'évaluation de cette politique fait ressortir qu'elle a drainé près de 10 milliards de Fcfa pour la création d'environ 1 100 PME qui ont généré près de 4500 emplois. Les frais de fonctionnement des Projets ont été très élevés : pratiquement chaque franc CFA d'investissement pour la création d'emplois a nécessité un montant comparable de coût de fonctionnement (exemple : pour le FED, par emploi créé, le coût de fonctionnement a été de 1834786 Fcfa pour un investissement de 1 864 938 Fcfa). Ces coûts sont encore beaucoup plus élevés si on les ramène au nombre d'entreprises survivantes et d'emplois préservés durablement.

Quant aux implications sociales, les programmes d'appui qui finançaient directement les PME n'ont pas échappé à la grande hantise des banques : l'irrécouvrabilité des créances. Du seul fait qu'il s'agit de ressources publiques, de nombreux promoteurs se placent dans une perspective de non-remboursement des prêts qu'ils contractent auprès des agences d'exécution des programmes et projets d'appui. Une telle attitude est une conséquence des valeurs négatives qui prédominent dans la gestion des ressources publiques et l'impunité des actes de mauvaise gestion.

Il est vrai que cette politique des lignes de crédit a contribué à l'émergence d'une nouvelle race de jeunes promoteurs qui, à travers leur participation effective dans le montage des dossiers de faisabilité, ont une connaissance plus poussée de l'environnement de l'entreprise contrairement à leurs prédécesseurs en la matière.

Cependant, cette politique a eu peu d'impact sur le développement des compétences locales en matière de services aux entreprises. Le suivi et l'appui à la gestion ont été l'une de ses faiblesses majeures. Elle n'a pas réussi à former le personnel des Projets et à mettre en place un dispositif efficace d'assistance en gestion aux PME dans la mesure où

14. Font également partie des politiques et programmes en question : le Programme d'appui au marché du travail, le Programme d'appui au secteur informel et la Polotique active globale de l'emploi.

les suivis ont été orientés principalement vers le recouvrement des prêts.

Comme effets pervers de cette politique, en plus du fait que de nombreux promoteurs se placent dans une perspective de non-remboursement, les jeunes se comportent, en général, en assistés qui refusent de consentir des sacrifices quand il le faut et qui se croient soustraits des obligations contractuelles ordinaires dans le cadre d'un prêt.

Par ailleurs, le taux d'échec important des entreprises créées par les jeunes dans le cadre de cette politique a contribué à donner une image négative sur les jeunes auprès des structures bancaires qui les considèrent comme un groupe à haut risque.

Les différents programmes ou projets issus de la politique des lignes de crédit s'intéressaient à tous les domaines d'activité économique et, le plus souvent, ne privilégiaient pas de secteurs. Cette situation entraîna une grande diversification des domaines d'intervention qui posait le problème de disponibilité de ressources humaines compétentes que ces projets ou programmes, pour la plupart, ne pouvaient satisfaire.

Ces programmes et projets ont préféré la diversification des formes d'appui à la spécialisation, en apportant aux promoteurs de PME le « paquet global » d'appui dont ils ont besoin : appui au montage de projets, financement ou recherche de financement des investissements, assistance et conseil en gestion et formation. Il apparaît donc que ces programmes et projets sont à la fois juge et partie ; ce qui les place dans une situation souvent inconfortable.

Excepté le Projet FED-PME/PMI qui a connu une certaine diversification géographique, les Projets et Programmes d'appui aux PME ont concentré leurs activités à Bamako. Les promoteurs des régions où vit la majorité des pauvres ont été exclus du bénéfice des programmes d'appui.

Le vacatariat dans l'enseignement

Initié en 1991 sur budget public, le vacatariat, dans l'enseignement (secondaire, technique et professionnel) et dans les établissements de formation socio-sanitaire, s'étend aujourd'hui à l'enseignement de base. Il permet de mettre les jeunes diplômés au chômage sur le marché de l'emploi par contrat (renouvelable deux fois, d'une durée de 20 mois). Le contractuel bénéficie d'un mois de congé payé à chaque contrat et sa rémunération forfaitaire est exempte de l'impôt général sur le revenu. Il bénéficie également de la sécurité sociale (maladie, accident de travail et retraite). Initialement pris en charge par le budget d'Etat, le vacatariat est aussi financé, actuellement par les fonds locaux (Taxes de Développement Régional et Local) et par les partenaires au développement.

Le système offre aux jeunes diplômés contractuels la possibilité de formation pédagogique (au cours du onzième mois) et octroie, lors des concours d'entrée à la fonction publique un quota (le tiers) aux vacataires qui peuvent également concourir avec tous les autres diplômés pour les deux tiers restants.

Dans l'ensemble, les vacataires de l'enseignement de base constituent la majorité (63 %), suivis de ceux de l'enseignement supérieur (8 %).

Ainsi, environ 11 000 jeunes diplômés ont bénéficié grâce à ce système au moins d'un contrat de travail de deux ans.

Le vacatariat a connu un succès certain en dépit de difficultés liées, essentiellement, aux revendications des vacataires demandant à être intégrés à la fonction publique, tandis que les élèves se plaignent dans certains cas du niveau insuffisant de cette catégorie d'enseignants.

Le système s'est même étendu à d'autres domaines tels que la Douane et les services de santé.

Le volontariat

Financé sur budget public et par les partenaires au développement, le volontariat a pour objectif de mettre les jeunes (urbains et ruraux) sur le marché du travail et de favoriser leur participation à des opérations de développement économique, social et culturel du pays.

Le jeune volontaire, engagé sur un contrat de 2 ou 3 ans, selon le cas, est sélectionné sur la base de sa qualification professionnelle, de sa volonté d'œuvrer pour le développement du pays, et d'aptitudes correspondant aux besoins spécifiques des projets de développement des communautés de base.

Le corps des volontaires est actuellement confronté à de nombreux défis qui posent la problématique même de la pérennisation de ses actions à la fin du projet dont l'exécution lui est confiée, à savoir le projet d'appui à la lutte contre la pauvreté par le volontariat national.

Les problèmes à résoudre concernent la qualification des volontaires, la couverture de tout le territoire (1.241.298 km^2), l'identification des secteurs d'intervention prioritaires, le manque de ressources financières et humaines, l'absence d'un cadre juridique clairement défini afin que le volontariat soit plus efficace dans la lutte contre la pauvreté.

PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE L'EXODE RURAL

Pour lutter contre l'exode rural et assurer un encadrement efficace de la jeunesse rurale, différentes structures ont été créées pour donner aux jeunes le goût du travail manuel, surtout du travail de la terre ; les équiper et leur permettre de participer aux activités de développement : le Service Civique Rural (SCR) et les Unités Coopératives de Production. Ces programmes devraient déboucher sur la promotion de l'agriculture, l'élevage et la pêche, ce qui réduirait la pauvreté.

Dans sa politique de sensibilisation et d'animation des communautés rurales, le SCR a mis en place des Centres de formation : les écoles saisonnières et les centres d'animation rurale.

Construites et équipées par le Fonds Européen de Développement (FED), ces écoles avaient des infrastructures d'accueil pour le jeune qui bénéficiait d'un matériel moderne et d'un encadrement technique lui permettant d'avoir une formation de qualité. La base de la formation est l'alphabétisation fonctionnelle axée sur l'éducation agricole, sanitaire, civique et politique. Tous les sortants de ces différentes structures de formation reçoivent des prêts d'équipement : tandis que le jeune reçoit une paire de bœufs, un multiculteur et une charrette, sa femme bénéficie du matériel de teinture et de savonnerie. Les récipiendaires, en plus du choix de l'activité à exercer, bénéficient de technologies appropriées : moulin à grain, foyers améliorés et pompes éoliennes.

Cependant, force est de constater que l'expérience de ces écoles a été un échec, malgré les efforts consentis. Les difficultés dans le recrutement des élèves ont entraîné la fermeture de bon nombre d'entre elles. Il se peut que cet échec, par un manque de ciblage des plus nécessiteux, c'est-à-dire les plus pauvres, limite de facto l'efficience des efforts consentis pour la réduction de la pauvreté.

CONCLUSION SUR L'EMPLOI

La situation de l'emploi au Mali est préoccupante. La forte croissance démographique accélère l'afflux de jeunes sur le marché du travail et l'urbanisation croissance, liée en grande partie, à l'exode rural, crée des besoins d'emploi et de revenu désormais incontournables. Sous-emploi rural, activités informelles urbaines, chômage composent le paysage de l'emploi au Mali.

Par ailleurs la politique macroéconomique retenue, si elle a engendré des effets bénéfiques, s'est aussi traduite par de fortes réductions de l'emploi salarié dans le secteur public et para-public.

Cette conjonction de facteurs se traduit par un déséquilibre général croissant entre l'offre et la demande d'emploi accompagné de déséquilibres spécifiques entre les sexes, les générations, les secteurs d'activité, les zones.

L'emploi est devenu à la fois un défi et un enjeu dont les autorités sont conscientes et auquel les citoyens sont de plus en plus attentifs.

5.2. Le secteur agricole

Cette section passe en revue un certain nombre de projets et/ou programmes des sous-secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement.

5.2.1. Agriculture

Le Programme National de Vulgarisation Agricole (PNVA) a été initié par le gouvernement du Mali et l'IDA pour améliorer les conditions de production et les revenus des paysans dont les activités constituent la base de l'économie du pays.

En effet, procurant à lui seul un tiers des recettes budgétaires, le secteur de l'économie rurale qui occupe 80 % de la population totale, fournit 42,5 % de la production intérieure brute et rapporte 75 % des produits d'exportation (coton et élevage). Cependant, comme l'atteste l'évolution de l'incidence de la pauvreté, le monde rural reste confronté à une sécurité alimentaire précaire et à des conditions de vie en dessous des normes de bien-être. Mais le caractère central de la promotion du monde rural parmi les préoccupations des autorités maliennes apparaît notamment dans le fait que les investissements dans ce secteur ont représenté entre 40 % et 45 % du BSI entre 1992 et 1995. Entre 1987 et 1992 , le secteur rural a bénéficié de 44,6% des financements mobilisés. Dans ce secteur, 76 % des financements mobilisés ont été absorbés par l'agriculture, 13 % par l'élevage, 10 % par la protection de l'environnement et 1 % par la pêche.

L'hypothèse fondamentale qui a prévalu à la mise en place de ce projet est que l'amélioration des services techniques d'encadrement, d'organisation et de formation des paysans aboutira au bout du compte à une amélioration significative de la sécurité alimentaire, des conditions de vie des paysans et à une réduction de la pauvreté.

Les actions qui permettront de vérifier cette hypothèse de base devraient se concrétiser par le renforcement :

- de l'efficacité des services et activités de vulgarisation agricole au sens large ;
- des liens structurels entre la recherche et la vulgarisation des innovations ;
- des organisations paysannes par un programme d'alphabétisation fonctionnelle et d'animation féminine.

Pour atteindre ces objectifs, les cinq composantes (Volets Vulgarisation Agricole, Recherche, Alphabétisation et Organisation Villageoise, Volet Formation et Volet Suivi-Evaluation) ont été exécutées par les démembrements régionaux des six services techniques de l'Etat les plus indiqués (DNA, DNE, DRFFH, DNACOOP, DNAFLA, IER).

Mis en place suite à un programme pilote de test de vulgarisation agricole consécutif à la mise en œuvre du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA), le PNVA a couvert toutes les régions du Mali à l'exception de celle de Sikasso et des autres zones où intervient la CMDT.

La présence d'un seul interlocuteur pour diffuser les messages de vulgarisation des domaines aussi différents de l'agriculture, la recherche, l'alphabétisation et la promotion féminine est une approche interdisciplinaire d'organisation de la vulgarisation qui a laissé une bonne impression aux paysans pauvres. Ces derniers ont cependant déploré l'absence de lignes de crédit pour les intrants et les équipements.

Si les taux de couverture de 55 % pour les villages et 65 % pour la population sont jugés assez satisfaisants, la réalisation des objectifs de vulgarisation a été limitée par l'insécurité et /ou l'enclavement que connaissent plus particulièrement les régions du Nord. En effet, l'enclavement et l'insécurité apparaissent comme des facteurs d'appauvrissement des populations concernées car ils empêchent la réalisation d'actions devant à terme améliorer les capacités de création de revenus par les populations.

En résumé, il apparaît que le projet, en dépit des améliorations amorcées notamment en ce qui concerne la prise en compte des femmes dans le processus de vulgarisation et l'alphabétisation, a eu un impact limité de réduction de la pauvreté notamment à cause

des facteurs d'enclavement, d'insécurité et de manque de crédits permettant aux producteurs ruraux d'obtenir des équipements et des intrants.

LE PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU MARCHÉ CÉRÉALIER (PRMC)

Dans toutes les régions agricoles et même dans celles où les revenus du coton sont les plus importants, le marché céréalier (mil-sorgho, maïs, riz essentiellement) constitue la principale base des sources de revenus des populations rurales qui sont les plus touchées par la pauvreté.

C'est pourquoi, les difficultés (déficit croissant de la production nationale, détérioration de la balance des paiements) dues à la gestion étatique du marché des céréales qui a prévalu au cours de la période des années 1960 à 1980, ont amené le gouvernement, avec l'appui de plusieurs bailleurs de fonds, à mettre en place le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC).

Ce programme, essentiellement fondé sur le désengagement de l'Etat et la libéralisation du marché, devrait entre autres, permettre le relèvement des prix des céréales aux producteurs et engendrer un accroissement de leur pouvoir d'achat et en conséquence, l'amélioration de leurs conditions de vie et donc la réduction de la pauvreté.

Il a été financé en cinq phases comme indiqué dans le tableau 29.

Comme rappelé dans l'Etude « Impact de la libéralisation sur les marchés céréaliers au Mali », les objectifs du PRMC étaient en résumé :

- le relèvement des prix des céréales au producteur ;
- la libéralisation du commerce des céréales qui devrait permettre un meilleur approvisionnement des marchés et un partage plus satisfaisant des activités entre le secteur public et le secteur privé ;
- le recentrage du rôle de l'Etat à travers entre autres le transfert complet à terme de ses tâches de commercialisation aux secteurs privé et associatif afin de réduire les coûts intermédiaires, résorber les déficits publics, entraîner une diminution des besoins de subvention du budget de l'Etat et rendre l'augmentation des prix des céréales supportable par les salariés.

La capitalisation des trois dernières phases du PRMC couvrant la période 1991-1999, devrait permettre de :

- mettre en place une politique flexible d'ajustement et de promotion du marché céréalier compatible avec les ressources de l'Etat ;
- atteindre l'efficacité des organismes publics de commercialisation ;
- réaliser la satisfaction des prestations des secteurs privé et associatif ;
- réaliser une amélioration renforcée et durable de la sécurité alimentaire.

Les résultats obtenus ont été à plusieurs égards positifs même si leur impact de réduction de la pauvreté n'était pas toujours évident. La production céréalière totale a connu un accroissement moyen annuel de 4, 5% pendant la période 1990-98. En ce qui concerne le commerce extérieur, si la voca-

Tableau 29 : **FINANCEMENT DU PRMC (MILLIONS FCFA)**

	Phase I (6 ans)	Phase II (3 ans)	Phase III (3 ans)	Phase IV (3 ans) (*)	Phase V (3 ans)
Ressources extérieures	15,337	8,253	5,596		3,710
Budget de l'Etat	0	0	0		2,810
TOTAL	15,337	8,253	5,596		6,520

Source : Etude « Impact de la libéralisation sur les filières céréalières au Mali » Rapport de Synthèse, Bamako, mai 1999.
(*) : Données non disponibles

tion du Mali de fournisseur des pays voisins en céréales s'est affirmée, les importations commerciales auraient doublé de 1996 à 1998 sous l'impulsion d'achat de riz (céréale qui n'est pas l'aliment de base des pauvres). Malgré les fluctuations enregistrées, les prix aux producteurs ont augmenté. Mais l'augmentation des revenus a été surtout favorable aux exploitations de grande taille : par exemple, en zone Office du Niger, tandis que les revenus nets ont augmenté entre 46 % et 87 % chez les grandes exploitations, ceux des petites exploitations des zones non aménagées ont progressé seulement de 10 %. Néanmoins, dans l'ensemble comme l'indique le tableau 30, la perception des producteurs sur l'évolution de leurs revenus était plutôt favorable.

Tableau 30 : APPRÉCIATION DU NIVEAU DE REVENU PAR LES PRODUCTEURS SELON LES ZONES (EN %)

Zones	Revenus améliorés	Revenus non améliorés
Ségou	71	29
Office du Niger	82	18
Seno	83	17
CMDT	63	37

Source : Enquête de terrain IER-LARES

Les stratégies des producteurs ont été dans l'ensemble orientées vers l'intensification (amélioration des rendements), pour une augmentation de la part de céréales mises sur le marché (26 % pour le mil dans les régions de Ségou et du Seno; 14 % à 60 % du sorgho, 30 % du maïs en zone CMDT et 20 à 40 % du riz en zones Office Riz Ségou et Office du Niger).

Mais, il a été établi que ce sont les grandes exploitations qui ont la capacité de commercialiser leurs céréales à des prix élevés pendant la période de soudure alors que les petites exploitations généralement pauvres sont contraintes de vendre les leurs dans les semaines qui suivent les récoltes. Les raisons de ces ventes déclarées par les producteurs étant principalement le besoin d'argent (57 %) pour rembourser des crédits ou payer des taxes et dans une moindre mesure le niveau des prix plus rémunérateurs (38 %) sur le marché. Il reste bien entendu que les producteurs pauvres bénéficient moins de ces mesures de libéralisation.

Quant aux consommateurs de céréales, la libéralisation du marché céréalier aurait eu un effet de baisse des prix réels des céréales et un accès nettement meilleur des consommateurs urbains aux céréales. Cependant, si elle a eu un impact positif pour les consommateurs dont le pouvoir d'achat s'est maintenu ou a augmenté notamment depuis la dévaluation du franc CFA en 1994, elle a par ailleurs compromis l'accès au marché pour les catégories de consommateurs à bas ou fixes revenus que sont les citadins pauvres. Mais pour les zones rurales, il convient de noter que ces effets négatifs sont en partie atténués par les distributions gratuites de céréales faites par le SAP dans ses zones d'intervention (les 348 communes situées au nord du 14e parallèle).

En synthèse, l'analyse du processus de libéralisation des filières céréalières montre que les principaux effets négatifs, notamment la variation interannuelle des prix qui profite mieux aux gros producteurs, pénalisent surtout les pauvres, tant ceux qui sont producteurs que ceux qui sont consommateurs urbains, même si la sécurité alimentaire globale est améliorée tant qu'il n'y a pas de calamités naturelles.

5.2.2. Elevage

Le Projet de développement de l'Elevage dans le Nord-Est du Mali (Gourma).

Créé suivant l'ordonnance n° 89-06 PRM du 8 mars 1989, le Projet Mali Nord-Est (PMNE) est un projet agro-sylvo-pastoral initié en vue d'aider et encourager les éleveurs nomades et sédentaires de la 7e région (cercles de Gao, Bourem, Ménaka et Ansongo) à développer une alternative de vie différente de celle précaire et sans perspective viable qu'ils mènent depuis les cycles de

des facteurs d'enclavement, d'insécurité et de manque de crédits permettant aux producteurs ruraux d'obtenir des équipements et des intrants.

LE PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU MARCHÉ CÉRÉALIER (PRMC)

Dans toutes les régions agricoles et même dans celles où les revenus du coton sont les plus importants, le marché céréalier (mil-sorgho, maïs, riz essentiellement) constitue la principale base des sources de revenus des populations rurales qui sont les plus touchées par la pauvreté.

C'est pourquoi, les difficultés (déficit croissant de la production nationale, détérioration de la balance des paiements) dues à la gestion étatique du marché des céréales qui a prévalu au cours de la période des années 1960 à 1980, ont amené le gouvernement, avec l'appui de plusieurs bailleurs de fonds, à mettre en place le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC).

Ce programme, essentiellement fondé sur le désengagement de l'Etat et la libéralisation du marché, devrait entre autres, permettre le relèvement des prix des céréales aux producteurs et engendrer un accroissement de leur pouvoir d'achat et en conséquence, l'amélioration de leurs conditions de vie et donc la réduction de la pauvreté.

Il a été financé en cinq phases comme indiqué dans le tableau 29.

Comme rappelé dans l'Etude « Impact de la libéralisation sur les marchés céréaliers au Mali », les objectifs du PRMC étaient en résumé :

- le relèvement des prix des céréales au producteur ;
- la libéralisation du commerce des céréales qui devrait permettre un meilleur approvisionnement des marchés et un partage plus satisfaisant des activités entre le secteur public et le secteur privé ;
- le recentrage du rôle de l'Etat à travers entre autres le transfert complet à terme de ses tâches de commercialisation aux secteurs privé et associatif afin de réduire les coûts intermédiaires, résorber les déficits publics, entraîner une diminution des besoins de subvention du budget de l'Etat et rendre l'augmentation des prix des céréales supportable par les salariés.

La capitalisation des trois dernières phases du PRMC couvrant la période 1991-1999, devrait permettre de :

- mettre en place une politique flexible d'ajustement et de promotion du marché céréalier compatible avec les ressources de l'Etat ;
- atteindre l'efficacité des organismes publics de commercialisation ;
- réaliser la satisfaction des prestations des secteurs privé et associatif ;
- réaliser une amélioration renforcée et durable de la sécurité alimentaire.

Les résultats obtenus ont été à plusieurs égards positifs même si leur impact de réduction de la pauvreté n'était pas toujours évident. La production céréalière totale a connu un accroissement moyen annuel de 4, 5% pendant la période 1990-98. En ce qui concerne le commerce extérieur, si la voca-

Tableau 29 : **FINANCEMENT DU PRMC (MILLIONS FCFA)**

	Phase I (6 ans)	Phase II (3 ans)	Phase III (3 ans)	Phase IV (3 ans) (*)	Phase V (3 ans)
Ressources extérieures	15,337	8,253	5,596		3,710
Budget de l'Etat	0	0	0		2,810
TOTAL	15,337	8,253	5,596		6,520

Source : Etude « Impact de la libéralisation sur les filières céréalières au Mali » Rapport de Synthèse, Bamako, mai 1999.
(*) : Données non disponibles

tion du Mali de fournisseur des pays voisins en céréales s'est affirmée, les importations commerciales auraient doublé de 1996 à 1998 sous l'impulsion d'achat de riz (céréale qui n'est pas l'aliment de base des pauvres). Malgré les fluctuations enregistrées, les prix aux producteurs ont augmenté. Mais l'augmentation des revenus a été surtout favorable aux exploitations de grande taille : par exemple, en zone Office du Niger, tandis que les revenus nets ont augmenté entre 46 % et 87 % chez les grandes exploitations, ceux des petites exploitations des zones non aménagées ont progressé seulement de 10 %. Néanmoins, dans l'ensemble comme l'indique le tableau 30, la perception des producteurs sur l'évolution de leurs revenus était plutôt favorable.

Tableau 30 : APPRÉCIATION DU NIVEAU DE REVENU PAR LES PRODUCTEURS SELON LES ZONES (EN %)

Zones	Revenus améliorés	Revenus non améliorés
Ségou	71	29
Office du Niger	82	18
Seno	83	17
CMDT	63	37

Source : Enquête de terrain IER-LARES

Les stratégies des producteurs ont été dans l'ensemble orientées vers l'intensification (amélioration des rendements), pour une augmentation de la part de céréales mises sur le marché (26 % pour le mil dans les régions de Ségou et du Seno; 14 % à 60 % du sorgho, 30 % du maïs en zone CMDT et 20 à 40 % du riz en zones Office Riz Ségou et Office du Niger).

Mais, il a été établi que ce sont les grandes exploitations qui ont la capacité de commercialiser leurs céréales à des prix élevés pendant la période de soudure alors que les petites exploitations généralement pauvres sont contraintes de vendre les leurs dans les semaines qui suivent les récoltes. Les raisons de ces ventes déclarées par les producteurs étant principalement le besoin d'argent (57 %) pour rembourser des crédits ou payer des taxes et dans une moindre mesure le niveau des prix plus rémunérateurs (38 %) sur le marché. Il reste bien entendu que les producteurs pauvres bénéficient moins de ces mesures de libéralisation.

Quant aux consommateurs de céréales, la libéralisation du marché céréalier aurait eu un effet de baisse des prix réels des céréales et un accès nettement meilleur des consommateurs urbains aux céréales. Cependant, si elle a eu un impact positif pour les consommateurs dont le pouvoir d'achat s'est maintenu ou a augmenté notamment depuis la dévaluation du franc CFA en 1994, elle a par ailleurs compromis l'accès au marché pour les catégories de consommateurs à bas ou fixes revenus que sont les citadins pauvres. Mais pour les zones rurales, il convient de noter que ces effets négatifs sont en partie atténués par les distributions gratuites de céréales faites par le SAP dans ses zones d'intervention (les 348 communes situées au nord du 14e parallèle).

En synthèse, l'analyse du processus de libéralisation des filières céréalières montre que les principaux effets négatifs, notamment la variation interannuelle des prix qui profite mieux aux gros producteurs, pénalisent surtout les pauvres, tant ceux qui sont producteurs que ceux qui sont consommateurs urbains, même si la sécurité alimentaire globale est améliorée tant qu'il n'y a pas de calamités naturelles.

5.2.2. Elevage

Le Projet de développement de l'Elevage dans le Nord-Est du Mali (Gourma).

Créé suivant l'ordonnance n° 89-06 PRM du 8 mars 1989, le Projet Mali Nord-Est (PMNE) est un projet agro-sylvo-pastoral initié en vue d'aider et encourager les éleveurs nomades et sédentaires de la 7e région (cercles de Gao, Bourem, Ménaka et Ansongo) à développer une alternative de vie différente de celle précaire et sans perspective viable qu'ils mènent depuis les cycles de

sécheresses enclenchés en 1973 au Sahel. Cet objectif général devrait être atteint par la réalisation d'objectifs spécifiques consistant à :

- moderniser l'élevage par la rationalisation de la gestion des troupeaux et l'exploitation des pâturages ;
- favoriser la sédentarisation en promouvant une économie d'oasis et des infrastructures appropriées ;
- aménager le milieu naturel en vue de conserver et améliorer les ressources naturelles ;
- promouvoir les cultures céréalières et maraîchères ;
- lutter contre la désertification ;
- sécuriser la santé du cheptel et rehausser le niveau de formation des populations.

Le financement du projet se présente comme indiqué dans le tableau 31.

Tableau 31 : **FINANCEMENT DU PROJET MALI NORD-EST EN MILLIONS DE FCFA ET DURÉE**

	Montant	*%*	*Durée (ans)*
Fonds Africain de Développement	**5 104,4**	**60,2**	**5**
Fonds Européen de Développement	**750**	**8,8**	**4**
Fonds d'aide Italien	**1 600**	**18,4**	**2**
Gouvernement du Mali	**1 032,3**	**12,6**	**5**

Source : Evaluation finale 1990-96 des activités du PMNE (Gourma), OMBEVI, décembre 1996, Bamako.

L'évaluation finale des interventions du PMNE dans le Gourma sur financement FED pendant la période 1990-1996 a porté sur les interventions des structures qui ont été chargées d'exécuter les actions concrètes retenues pour atteindre les objectifs du projet.

En effet, ces objectifs spécifiques devraient être réalisés à travers des actions précises dont l'exécution a été confiée aux services techniques ou ONG selon leurs domaines de compétence en relation avec la nature des tâches.

La Direction Régionale des Ressources Forestières, Fauniques et Halieutiques (DRRFFH) avait l'assignation de :

- assurer une bonne protection de la forêt existante par la sensibilisation et l'animation (foyers améliorés, production de plants);
- fixer les dunes ;
- aider à la responsabilisation foncière et à la gestion de l'espace ;
- accentuer et développer le reboisement ;
- participer à la formation de la population;
- faire des mises en défends.

L'évaluation a retenu que les activités portant notamment sur la fixation biologique et mécanique des dunes, la vulgarisation des foyers améliorés, les mises en défends des parcours et les entretiens des pépinières villageoises ont connu des résultats mitigés. Les quelques résultats positifs sont à mettre au compte de la rémunération des populations pour des actions, ce qui est contraire à toute approche participative et durable d'amélioration de leurs conditions de vie.

La Direction Régionale de l'Elevage (DRE) a pu atteindre un taux de réalisation de 80 % pour la réhabilitation des parcs de vaccination et de 140 % pour la construction de nouveaux parcs. Mais le taux de fréquentation de ces infrastructures a souffert de l'insécurité dans la zone entre 1990 et 1995. Cela pourrait prouver que la seule réalisation des infrastructures ne peut avoir d'impact de réduction de la pauvreté si des conditions ne sont pas réunies pour leur utilisation rentable.

Il en est de même pour la réalisation des dépôts pharmaceutiques destinés à améliorer la productivité du cheptel qui a atteint un taux de réalisation de 120 % alors que les méventes très accentuées ont été expliquées par l'inadaptation des produits aux besoins des villageois par manque de concertation entre ceux-ci et les techniciens.

L'aménagement des « bourgoutières » pour servir d'appoint à l'exploitation des pâturages n'a connu que 52 % de réalisation.

L'expérimentation du niébé était restée en deçà des prévisions tandis que celle d'un système d'exploitation des pâturages fondé sur l'affectation à une communauté d'un périmètre à délimiter pour y pratiquer des méthodes productives (système « Harrima ») a été vivement contestée par les populations sollicitées. L'aménagement du terroir s'est également limité à l'élaboration de cartes d'occupation des sols en 1992-1993 et quelque six monographies réalisées en 1995-1996.

L'analyse des interventions de la DRE révèle qu'elles n'ont pas été dans l'ensemble à la hauteur des impacts d'amélioration de la production et par conséquent de réduction de la pauvreté essentiellement à cause de l'inadéquation entre les besoins des populations et les investissements à grands frais du Projet (infrastructures réalisées, dépôts pharmaceutiques, etc.).

L'ONG Association de Coopération et de Recherche pour le Développement (ACORD) en charge de l'hydraulique villageoise a atteint des taux de réalisation de 127,5 % en puits maraîchers ordinaires et 166,6 % en puits pastoraux par rapport aux objectifs qui lui étaient assignés. Mais il est ressorti de l'évaluation que l'insuffisance de l'animation/formation a abouti à un manque d'entretien des réalisations, ce qui compromet gravement la durabilité et donc l'impact des investissements très coûteux destinés à améliorer les conditions de vie des populations. Cependant, la mobilisation des paysans a été très forte pour la réalisation des ouvrages à submersion contrôlée destinés à sécuriser la riziculture.

5.2.3. Environnement

L'environnement étant la base des activités de production de la population rurale (80 % du pays) et dont 76,0 % était pauvre en 1998, sa gestion améliorée et durable est apparue comme une voie incontournable pour arrêter le processus de dégradation des ressources naturelles qui ne cesse d'appauvrir les populations du Sahel.

Le Programme de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN) se situe dans le cadre des importants investissements financiers rendus disponibles par les partenaires des pays du Sahel à partir du début des années 1990, notamment la Banque mondiale et la GTZ pour le Mali afin de mettre en œuvre une nouvelle génération de projets de développement rural capables d'assurer la régénération des ressources naturelles au Sahel exposé à l'intensification de la production agricole et forestière. L'approche participative, devant permettre aux communautés locales de jouer un rôle capital dans les interventions au niveau des terroirs villageois, a suscité beaucoup d'espoir et attisé des attentes des communautés pauvres d'autant que la dégradation continuelle des ressources naturelles et donc de l'environnement est apparue à la fois comme une cause et une conséquence de la pauvreté au Sahel.

Le PGRN/GTZ (ex-GERENAT) démarré en janvier 1991 et ayant couvert 46 villages en 1998 et le PGRN/IDA constituent un programme à long terme sur 15 à 20 ans. Il a été mis en œuvre à partir de février 1993 avec un objectif initial de 150 villages à couvrir, porté à 600 puis à 800 en 1998 avec une trentaine de communes identifiées pour y mettre en œuvre leur plan d'investissement communal.

Le projet est co-financé par l'IDA, la Norvège, l'Allemagne et le PNUD comme indiqué dans le tableau 32.

Tableau 32 : PLAN DE FINANCEMENT DU **PGRN** (MILLIONS DE DOLLARS)

	En monnaie locale	En devises	Total
Bénéficiaires	4,0	-	4,0
IDA	5,4	15,0	20,4
Norvège	3,3	1,7	5,0
Allemagne	1,0	0,2	1,2
PNUD	0,9	0,6	1,5
TOTAL	14,6	17,5	32,1

Source : Rapport d'évaluation du PGRN, mai 1992.

L'objectif général du PGRN est ,à terme, de mettre en place dans ses zones d'intervention un système rationnel d'exploitation des terres afin de renverser le processus de dégradation des ressources naturelles renouvelables (sol, eau, végétation et ressources biologiques) et garantir une croissance agricole durable.

Plus spécifiquement, le projet vise :

• le renforcement d'une part, des capacités des collectivités locales à gérer leurs ressources naturelles et d'autre part, celles des institutions de tutelle à fournir aux communautés des conseils appropriés en la matière ;

• la création d'un système d'information sur l'environnement permettant de coordonner et orienter les diverses initiatives en cours et d'intégrer les acquis de l'expérience de terrain dans une stratégie nationale de gestion des ressources naturelles.

La finalité de ces objectifs est de :

• améliorer la sécurité alimentaire, le revenu et la valeur ajoutée en milieu rural et de réduire la pauvreté en conséquence ;

• préserver durablement la production et la productivité des ressources naturelles à travers une gestion rationnelle de celles-ci.

Cette finalité devrait être atteinte à travers les réalisations et actions suivantes :

• identification et mise en œuvre d'un plan de gestion des ressources naturelles des terroirs ;

• élaboration et mise en œuvre d'un plan de gestion et de suivi du Parc National de la Boucle du Baoulé ;

• appui institutionnel aux autorités centrales et locales pour renforcer la gestion du Projet, aider les collectivités locales à exécuter leurs plans de gestion des ressources naturelles et fournir à l'Etat des installations de suivi de l'environnement.

Ces actions devraient porter sur :

• la réalisation de diguettes en pierres et en terres végétalisées sur 10 000 ha ;

• l'approfondissement de 90 mares naturelles ;

• le contrôle des sols sur 1 500 ha et la correction de ravins sur quelque 7 500 ha de bassins versants ;

• la réhabilitation de la fertilité des sols par des plantations forestières sur 1 500 ha et la fixation de 6 000 ha de dunes ;

• la protection et la réhabilitation de la végétation naturelle par la création de 1 500 km de pare-feu, de 3 500 ha de plantations forestières et de 90 pépinières villageoises.

La démarche du PGRN pour atteindre ces objectifs au niveau des communautés villageoises peut être résumée en cinq étapes interdépendantes essentielles :

1) une prise de contact et d'échange d'idées entre techniciens et les communautés du village choisi en vue de mettre en place un comité villageois de gestion des ressources naturelles (CVGRN). Cette première étape doit garantir la participation des bénéficiaires par leur mobilisation effective à travers cette structure locale propre à eux-mêmes ;

2) le diagnostic du terroir en vue d'appréhender :

• l'organisation et le fonctionnement des structures sociales et des organisations villageoises ;

• les potentialités et contraintes des systèmes de production effectifs au village ;

3) l'élaboration du schéma d'aménagement du terroir (SAT) traduit par une carte du terroir faisant ressortir l'affectation globale des terres en fonction de leur vocation et permettant de visualiser l'affectation des unités de paysage à une vocation productive. Le SAT est finalisé par un consensus d'approbation entre les techniciens, les autorités administratives, la société civile des villages concernés et voisins ;

4) l'élaboration d'un plan d'aménagement du terroir (PAT) qui indique l'ensemble des actions à mettre en œuvre pendant une période de 10 à 20 ans en vue de maximiser au mieux la productivité des paysages à vocation identifiés par le SAT tout en préservant l'équilibre agro-écologique du terroir et en assurant une amélioration des conditions de vie des populations et de ce fait

réduire durablement la pauvreté : le PAT est en fait une planification de l'aménagement du terroir ;

5) l'élaboration et l'exécution d'un plan de gestion du terroir (PGT) qui est l'ensemble des procédures et mécanismes d'opérationnalisation du PAT : détail des actions à mener, moyens à mettre en œuvre, coûts et durée d'exécution et mesures d'accompagnement d'ordre organisationnel et de participation de tous les partenaires.

Le niveau de réalisation de cette dernière étape qui est l'aboutissement logique de celles qui la précèdent doit permettre de juger de l'impact du projet sur les populations bénéficiaires en termes d'amélioration de leurs conditions de vie et donc de réduction de la pauvreté.

La réhabilitation du capital productif des ressources naturelles qui est l'objectif de base du Projet a été évaluée à partir de l'appréciation par les bénéficiaires entre autres des indices de restauration des ressources naturelles et l'accroissement de la production et la maîtrise des eaux de surface.

Il est apparu que seulement moins de 15 % des villages n'ont fait part d'aucun signe de restauration alors que 70,0 % des villages en ont signalé au moins trois. Un accroissement de 47,0 % en moyenne de la production est à mettre au compte des interventions de récupération des sols et d'amélioration de leur fertilité, de contrôle des feux de brousse et d'appropriation des techniques de lutte contre l'érosion initiées par le Projet.

Grâce à des micro-barrages ou puits à grand diamètre, le niveau de la nappe phréatique s'est élevé, et a permis d'augmenter la période de durée de l'eau dans les puits ordinaires, tandis que la disponibilité et la maîtrise des eaux de surface connaissent une amélioration nette. Ce résultat va dans le sens de l'accès à l'eau potable, ce qui est un des indicateurs de base intervenant dans la réduction de la pauvreté.

Le renforcement des capacités locales des bénéficiaires est l'approche retenue comme capable de garantir la durabilité des résultats de l'exécution du Projet car cela devrait à terme permettre d'assurer la continuité en matière de protection, mise en valeur et de gestion des ressources naturelles. Afin de mesurer cette capacité, l'évaluation a porté sur la fonctionnalité des organisations villageoises (OV), leurs capacités de gestion des ressources naturelles et des conflits qui pourraient en découler. Il en est ressorti que quoique la fonctionnalité des OV soit généralement positive notamment grâce aux CVGRN mis en place par le Projet, ceux-ci ont encore besoin d'un appui important en matière de planification et de gestion. Les capacités locales de gestion sont donc restées faibles car seulement 24 % des activités identifiées ont été planifiées de façon autonome. Quant à la capacité de gestion des conflits structurels entre éleveurs et agriculteurs, elle s'est améliorée sur la foi de 44,0 % de villages qui étaient en conflit avant le Projet et de 39 % seulement après le Projet, selon l'évaluation.

L'appréciation par les bénéficiaires de ***l'environnement institutionnel*** d'appui aux communautés villageoises dans la mise en œuvre du Projet (équipes d'appui technique, EAT, les services techniques, les autorités administratives et services privés) a obtenu le plus faible score par rapport à l'appréciation de l'impact du Projet sur les ressources naturelles, sur les capacités locales et les conditions de vie.

L'impact sur les conditions de vie des populations bénéficiaires du PGRN évalué selon les critères de sécurité alimentaire, d'allégement des charges de travail des femmes, de flux migratoire, de niveau de revenus et d'accès aux infrastructures de base a établi les constats suivants analysés en relation avec la pauvreté.

La situation du niveau de sécurité alimentaire, mesurée par le nombre de ménages qui connaissent une période de soudure, est apparue meilleure pour 56,0 % des villages et est restée inchangée dans 33,0 % des cas depuis l'intervention du PGRN. Cela est un signe encourageant de réduction de la pauvreté, étant donné qu'une enquête qualitati-

ve nationale menée au Mali (PNUD, mai 1997) rapporte que 61,0 % de la population définissent la pauvreté comme un manque de nourriture.

Une enquête d'opinion auprès des femmes portant sur leur degré d'allégement des corvées d'eau, de recherche de bois de chauffe et des autres travaux ménagers a révélé comme porté sur le tableau 33 que la corvée de bois de chauffe a connu un taux de diminution de 61,0 % tandis que celle de l'eau a connu une diminution de 56,0 %.

Cela indique une amélioration des conditions de vie des femmes et une pression moindre sur les ressources ligneuses et donc une préservation accrue de l'environnement. Le tableau 33 présente l'appréciation de la charge de travail des femmes par rapport à la situation d'avant l'intervention du PGRN.

Tableau 33 : **APPRÉCIATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL DES FEMMES EN % DE VILLAGES PAR RAPPORT À LA SITUATION D'AVANT L'INTERVENTION DU PGRN**

Charge de travail	Charge inchangée	Charge diminuée	Charge augmentée
Corvée eau	44,0	56,0	0,0
Corvée bois	17,0	61,0	22,0
Autres travaux ménagers	39,0	44,0	17,0
Moyenne	33,0	54,0	13,0

Source : Projet de Gestion des Ressources Naturelles, Mali : Bilan des réalisations et résultats de l'évaluation d'impact par les bénéficiaires et les équipes d'appui, Bamako, novembre 1999.

Tableau 34 : **POURCENTAGE DE VILLAGES PAR NIVEAU D'ÉVOLUTION DU FLUX MIGRATOIRE**

Evolution du flux migratoire	Migration saisonnière	Migration permanente
Inchangée	39	33
Diminuée	44	33
Augmentée	11	11
Pas de réponse	6	22
Total	100	100

Source : Projet de Gestion des Ressources Naturelles, Mali : Bilan des réalisations et résultats de l'évaluation d'impact par les bénéficiairés et les équipes d'appui, Bamako, novembre 1999.

Comme l'indique le tableau 34, on observe une diminution de la migration saisonnière, ce qui pourrait avoir comme conséquence une plus grande stabilisation des travailleurs au niveau des villages concernés et donc une plus grande production et une amélioration conséquente des conditions de vie.

Selon les critères de prospérité des paysans, l'appréciation de l'évolution des revenus indique une amélioration pour 54,0 % des ménages par rapport à leur situation d'avant l'intervention du PGRN tandis que 39,0 % n'ont pas connu d'amélioration et que 7,0 % ont vu leurs revenus diminuer.

En conclusion, malgré les résultats positifs atteints, l'analyse de l'évolution de la couverture géographique des interventions et du nombre de villages touchés indique que les efforts déployés sont insuffisants pour réduire la pauvreté de l'ensemble de la population.

En effet, une analyse comparative de cette couverture des villages et de l'évolution de la pauvreté au Mali fait apparaître tantôt une incohérence tantôt une concordance.

Selon le tableau 35, la période de croisière de la mise en œuvre du Projet (1996-1998) correspond à la période de décroissance de la pauvreté.

Le tableau 35 montre l'évolution du nombre de villages concernés par le Projet de 1992 à 1998.

Tableau 35 : **EVOLUTION DU NOMBRE DE VILLAGES CONCERNÉS PAR CERCLE PAR LE PROJET DE 1992 À 1998**

Cercle	1992	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Bafoulabé	6		4				10
Bankass	6		4				10
Diema		14	9	28	57	36	144
Dioila		6		12	6	36	60
Djenné		12	5	12	6	5	40
Douentza				14	1	3	18
Kati		6	10	12	9	24	61
Kayes		12	9	24	40	40	125
Kita		7	3	10	10	30	60
Kolokani	8	5	4	9	3	13	42
Nara			6	12	6	7	31
Rharous				10	4		14
Ténenkou				14	6		20
Yélimané	6		3				9
TOTAL	20	62	57	157	148	194	644

Source : Projet de Gestion des Ressources naturelles, Mali : bilan des réalisations et résultats de l'évaluation d'impact par les bénéficiaires et les équipes d'appui, Bamako, novembre 1999.

5.3. Infrastructures (enclavement et pauvreté)

Vu l'enclavement du Mali, l'entière dépendance de son économie des importations et aussi des exportations, le fonctionnement efficace des transports internationaux est l'une des principales raisons qui ont prévalu à l'importance accordée au transport transfrontalier.

En effet, l'approvisionnement du pays en produits de consommation de base et équipements a été estimé en 1992 à environ 600 000 tonnes dont 200 000 pour les produits pétroliers.

Le coton fibre qui est la première exportation du Mali compte pour 85 % des tonnages exportés. Les projets routiers ont de ce fait accordé plus de faveur aux investissements sur les axes internationaux de transport au détriment du transport intérieur.

Sur un total de 5 696 km de routes classées comme routes nationales, les quelques 2 197 km bitumés, soit 36,6 %, desservent plutôt mieux le transport international. Autrement dit, plus de 60 % des routes nationales et les 1700 km de routes classées comme locales qui ont une plus grande vocation à servir le transport intérieur sont quasi impraticables.

Cependant, le transport intérieur est d'autant sinon plus important que celui international, notamment à cause de la grande dispersion des activités sur plus de 1,2 million de km^2 et de la part de 20 à 30 % du coût de la plupart des produits locaux essentiels. Ces routes locales et les pistes rurales sont celles qui ont un impact plus direct sur les

populations rurales plus affectées par la pauvreté.

C'est donc ce secteur du transport intérieur qui affecte le plus les conditions de vie et les revenus des populations pauvres confinées dans les zones rurales. Ce qui fait que les populations pauvres restent privées des possibilités de valoriser leurs produits sur la base d'échanges intérieurs alors qu'en conséquence de cela, elles payent cher le coût des transports des produits étrangers qui leur parviennent difficilement.

Cette situation doit être inversée. La création de 4 500 emplois sur cinq années et la distribution d'une masse salariale de 25 millions de dollars prévue par le financement du Programme sectoriel n'est pas durable en matière de lutte contre la pauvreté en comparaison de la réduction des coûts de transport des produits et la génération conséquente de revenus pour les pauvres. Ainsi, le financement indiqué dans le tableau 36 dont plus de 80 % sous forme de dette est un investissement qui doit donner la priorité aux routes desservant les zones rurales.

5.4. Autres projets

Dans le cadre de la Revue du Système International de l'Aide au Mali en cours d'exécution depuis 1997 sur initiative des autorités maliennes et le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, l'efficacité de 133 projets évalués apparaît dans le tableau 37.

Tableau 36 : **FINANCEMENT DU PROGRAMME SECTORIEL DES TRANSPORTS (MILLIONS $ US).**

	Devises	Locale	Total	% du Total
IDA	65,0		65,0	21
FED	50,0		50,0	16
FAD	14,3		14,3	5
BID	53,6		53,6	18
BOAD	10,7		10,7	4
Allemagne	19,8		19,8	6
Canada (ACDI)	7,1		7,1	2
France (CFD, FAC)	17,9		17,9	6
Reste à financer	3,4	16,1	19,5	6
Gouvernement du Mali	20,8	27,0	47,8	16
TOTAL du programme	262,6	43,1	305,7	100

Source : Rapport d'Evaluation, Projet Sectoriel Transport, mai 1994.

Tableau 37 : **POURCENTAGE DU DEGRÉ D'EFFICACITÉ DE 133 PROJETS FINANCÉS PAR L'AIDE SELON LES SECTEURS**

Notation	Economie rurale	Ressources humaines	Infra-structures	Secteur secondaire	Gestion économique	Développement local ou privé	Total
Efficace	56	43	75	50	62	50	55
Partiellement efficace ou inefficace	44	57	25	50	38	50	45

Source : Revue du Système international de l'aide au Mali, Synthèse et analyse, janvier 1998.

Le pourcentage le plus faible du degré d'efficacité est observé au niveau des projets du secteur des ressources humaines (43 %) tandis que la moitié des projets portant sur le secteur du développement local ou privé est jugée efficace. Il découle de ces observations que les secteurs les plus directement liés à l'amélioration des conditions de vie au niveau local où vit la majorité des plus pauvres sont les moins efficaces. En effet, comme illustré au niveau des projets ci-dessus présentés et exécutés dans le secteur agricole, peu d'attention a été accordée à l'appropriation par les populations des projets, ce qui est de nature à compromettre leur durabilité et par conséquent leur propension à réduire la pauvreté.

CONCLUSION

La promotion du secteur social est une constante de la politique du Gouvernement. En effet, entre 1989 et 1999, il a été affecté à ce secteur en moyenne chaque année le quart (25,2 %) de l'aide globale reçue par le Mali. Particulièrement en 1998, plus du tiers (34,8 %) de l'aide totale a été allouée au secteur social. Concernant le sous-secteur de l'Education, les résultats obtenus grâce au financement de projets par l'aide extérieure sont probants en matière d'extension des capacités d'accueil (construction de salles de classe, réhabilitations), contribuant ainsi à augmenter de façon substantielle le taux de scolarisation. En faisant de la scolarisation des filles une priorité, les projets en question ont apporté une contribution positive à la réduction de la pauvreté même s'il est plutôt difficile d'en évaluer la mesure.

Dans le domaine de la santé, d'importants investissements ont été faits en termes de construction d'établissements (Communautaires et d'Arrondissement Revitalisés). L'aide extérieure a permis également la mise en œuvre de projets ayant eu pour effet l'extension et l'amélioration des possibilités d'approvisionnement des populations en eau potable tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

Même si le taux de chômage demeure élevé dans les centres urbains, en ce qui concerne notamment les jeunes diplômés, force est de constater que les projets du sous-secteur « Emploi », de par la grande diversité de leur nature (lignes de crédit, vacatariat dans l'enseignement, volontariat, lutte contre la marginalisation, appui aux activités de l'économie populaire urbaine, interventions à haute intensité de main-d'œuvre) ont contribué à faire reculer la pauvreté même si des efforts restent encore à fournir.

Dans le domaine de l'agriculture au sens large, les projets mis en œuvre avec les ressources provenant de l'aide extérieure ont eu un impact notable sur les conditions de vie des segments de la population qui disposent de moyens et de facteurs socioculturels déjà favorables tandis que les plus défavorisés ont le plus souvent été laissés pour compte chaque fois qu'ils n'ont pas fait l'objet de ciblage et de mesures spécifiques. Ainsi, l'impact de réduction de la pauvreté du PNVA a été limité par des facteurs d'insécurité et d'absence de structures de fourniture de crédits, d'équipements et d'intrants aux paysans pauvres.

Le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC), en permettant la libéralisation des filières céréalières, a globalement amélioré la sécurité alimentaire et a accru les revenus des gros producteurs. Par contre, il a pénalisé les petits producteurs non seulement en les excluant des bénéfices que procurent généralement les prix élevés pendant les périodes de soudure, mais en même temps il a compromis leur accès et celui des consommateurs urbains pauvres aux céréales à ces moments difficiles de l'année.

Dans certains cas, tel celui du Projet de Développement de l'Elevage dans le Nord-Est du Mali (Gourma), c'est l'inadéquation entre les besoins des populations et les investissements à grands frais du Projet qui limite les impacts de réduction de la pauvreté. Même l'intervention de certaines ONG pêche souvent par l'insuffisance de l'animation et de la formation dans le sens de la prise en charge durable des investissements

populations rurales plus affectées par la pauvreté.

C'est donc ce secteur du transport intérieur qui affecte le plus les conditions de vie et les revenus des populations pauvres confinées dans les zones rurales. Ce qui fait que les populations pauvres restent privées des possibilités de valoriser leurs produits sur la base d'échanges intérieurs alors qu'en conséquence de cela, elles payent cher le coût des transports des produits étrangers qui leur parviennent difficilement.

Cette situation doit être inversée. La création de 4 500 emplois sur cinq années et la distribution d'une masse salariale de 25 millions de dollars prévue par le financement du Programme sectoriel n'est pas durable en matière de lutte contre la pauvreté en comparaison de la réduction des coûts de transport des produits et la génération conséquente de revenus pour les pauvres. Ainsi, le financement indiqué dans le tableau 36 dont plus de 80 % sous forme de dette est un investissement qui doit donner la priorité aux routes desservant les zones rurales.

5.4. Autres projets

Dans le cadre de la Revue du Système International de l'Aide au Mali en cours d'exécution depuis 1997 sur initiative des autorités maliennes et le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, l'efficacité de 133 projets évalués apparaît dans le tableau 37.

Tableau 36 : **FINANCEMENT DU PROGRAMME SECTORIEL DES TRANSPORTS (MILLIONS $ US).**

	Devises	Locale	Total	% du Total
IDA	65,0		65,0	21
FED	50,0		50,0	16
FAD	14,3		14,3	5
BID	53,6		53,6	18
BOAD	10,7		10,7	4
Allemagne	19,8		19,8	6
Canada (ACDI)	7,1		7,1	2
France (CFD, FAC)	17,9		17,9	6
Reste à financer	3,4	16,1	19,5	6
Gouvernement du Mali	20,8	27,0	47,8	16
TOTAL du programme	262,6	43,1	305,7	100

Source : Rapport d'Evaluation, Projet Sectoriel Transport, mai 1994.

Tableau 37 : **POURCENTAGE DU DEGRÉ D'EFFICACITÉ DE 133 PROJETS FINANCÉS PAR L'AIDE SELON LES SECTEURS**

Notation	Economie rurale	Ressources humaines	Infra-structures	Secteur secondaire	Gestion économique	Développement local ou privé	Total
Efficace	56	43	75	50	62	50	55
Partiellement efficace ou inefficace	44	57	25	50	38	50	45

Source : Revue du Système international de l'aide au Mali, Synthèse et analyse, janvier 1998.

souvent très coûteux destinés à améliorer les conditions de vie des populations.

Dans d'autres cas, quelle que soit l'envergure de la couverture géographique des projets (le PGRN a couvert 644 villages répartis entre cinq régions sur huit en 1998), les efforts restent insuffisants pour réduire significativement la pauvreté dans l'ensemble du pays qui compte au moins douze mille villages.

Aussi, sur les 133 projets évalués par le CAD, le faible pourcentage du degré d'efficacité observé au niveau des projets du secteur des ressources humaines d'une part et le fait que seulement la moitié des projets portant sur le secteur du développement local ou privé soit jugée efficace d'autre part, attestent la non performance de ces projets à réduire la pauvreté.

L'analyse synthétique de l'évaluation de ces quelques projets qui ont été réalisés sur des fonds extérieurs permet de conclure que l'aide, bien qu'ayant permis la réalisation partielle des objectifs initiaux assignés aux projets, n'a nullement été performante pour réduire la pauvreté. Cette grave défaillance s'expliquerait d'une part, par le non ciblage spécifique des plus pauvres de la population et d'autre part, par l'affectation des fonds à des dépenses d'investissement et surtout de fonctionnement inappropriées à réduire la pauvreté.

L'apparente contradiction entre d'une part, l'importance des fonds mis à la disposition du Mali par ses partenaires extérieurs au titre de l'aide et de l'endettement au cours de la dernière décennie et d'autre part, l'évolution récente de la pauvreté marquée par un léger recul, pas du tout proportionnel à cette importance, soulève un certain nombre d'interrogations.

Y a-t-il une coordination fonctionnelle suffisante de l'aide ?

Y a-t-il eu un bon ciblage des pauvres ?

Le ciblage opéré des zones de pauvreté était-il pertinent ?

La bonne gouvernance a-t-elle été toujours de mise : les bénéficiaires supposés des projets et programmes de développement financés par l'extérieur ont-ils toujours eu voix au chapitre du processus de prise de décision ?

La gouvernance n'est-elle pas justement présentée généralement comme un chaînon qui manque entre les efforts de lutte contre la pauvreté et la réduction de la pauvreté ? Cela, du fait que même lorsqu'un pays tente d'appliquer des politiques économiques en vue de promouvoir une croissance qui soit favorable aux pauvres et de mettre en place des programmes de lutte contre la pauvreté ciblés, leurs effets risquent d'être réduits à néant si les institutions de la gouvernance sont inefficaces ou passives.

Les actions financées par l'aide sont-elles suffisamment intégrées dans la gestion nationale ?

La capacité nationale en termes d'orientation stratégique et de planification dans la gestion de l'aide est-elle éprouvée ?

La perception qu'ont les bénéficiaires de l'aide est-elle claire ?

L'aide a-t-elle été toujours répartie de façon judicieuse entre les différents secteurs de développement ?

Les politiques macroéconomiques et sectorielles sont-elles adaptées aux besoins de réduction de la pauvreté et du bien-être des populations ? etc.

Autant de questions qui sont actuelles, aussi sensibles vis-à-vis de l'opinion publique, et qu'il convient donc de poser à défaut d'y apporter des éléments de réponse.

Cet état de fait peut même interpeller. Cependant, il ne s'agit pas ici d'incriminer l'aide, encore moins de conclure hâtivement à son inutilité (sinon, pourquoi le Mali continue-t-il d'y recourir alors ?).

En fait, l'aide doit être perçue comme un élément catalyseur pour le développement. C'est un instrument devant contribuer à la réalisation des objectifs retenus par les politiques de développement. En premier lieu, ce sont ces dernières qu'il convient d'interpeller avant de poser, légitimement du reste, le problème de l'utilisation judicieuse des res-

sources dont celles provenant de l'extérieur (c'est-à-dire l'aide).

Comment la pauvreté aurait-elle évolué si le pays n'avait pas bénéficié d'aide ?

Telle est une question à laquelle il est difficile de répondre, mais qui garde toute sa pertinence.

Il ressort de ce qui précède, deux orientations d'interventions complémentaires à mettre en œuvre pour que l'aide contribue à réduire notablement la pauvreté :

• l'utilisation des flux d'aide au niveau microéconomique pour la réalisation de projets doit privilégier les principes de prise en compte de mesures spécifiques d'accompagnement pour les groupes les plus vulnérables et de durabilité basées sur l'appropriation locale ;

• l'utilisation des ressources extérieures au niveau macroéconomique doit observer les mêmes principes qu'au niveau microéconomique.

Si le service de la dette constitue un frein à l'investissement et à la croissance, alors, comment et dans quelle mesure une réduction de la dette peut-elle contribuer à la lutte contre la pauvreté ?

CHAPITRE 6
RÉDUCTION DE DETTE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

L'Association internationale de développement (IDA) du Groupe de la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont convenu, au vu des progrès satisfaisants réalisés par le Mali dans l'application de ses programmes économiques et sociaux, que ce pays a atteint le point d'achèvement au titre du cadre initial de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) et peut donc commencer à bénéficier, de manière irrévocable, d'un allégement du service de sa dette. Le Mali avait été l'un des premiers pays à être admis à recevoir une aide dans le cadre du dispositif initial de l'Initiative PPTE (HIPC en anglais) lorsqu'il a accédé au point de décision en septembre 1998.

Ce chapitre cherche à évaluer dans quelle mesure ce processus pourra devenir bénéfique pour les pauvres (voir encadré 7).

6.1. Le Mali et l'Initiative PPTE

L'allégement du service de sa dette dont bénéficie le Mali au titre du cadre initial de l'Initiative PPTE est de 220 millions de dollars (soit 128 millions de dollars en valeur actuelle nette).

L'IDA et le FMI ont convenu que les efforts résolus de réforme entrepris par le Mali sur le plan structurel et social, sa détermination à établir un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) totalement participatif et son application continue des programmes soutenus par l'Association et le Fonds justifiaient l'octroi au pays d'une aide additionnelle au titre du cadre renforcé de l'Initiative (adopté en septembre 1999), pour un montant représentant, à terme, un allégement du service de la dette de 650 millions de dollars (401 millions de dollars en valeur actuelle nette). Donc au total, le Mali est admis à bénéficier d'allégements de dette de 870 millions de dollars au titre de l'initiative PPTE (sur une période de 30 ans). Dans le cadre de l'assistance intérimaire entrée en vigueur en le 7 septembre 2000, le Mali bénéficiera et ne paiera pas l'équivalent de :

- 42-44 millions de dollars par an pendant les dix premières années (à partir de 2001) et de ;
- 20 millions de dollars par an pendant les vingt années qui vont suivre.

Le point d'achèvement du PPTE renforcé est flottant. Cependant, certaines conditions doivent être remplies, notamment :

- le maintien d'un cadre macroéconomique stable ;
- la réalisation de progrès dans la mise en œuvre des réformes structurelles (privatisation CMDT, EDM, SOTELMA et les banques...) ;
- la réalisation de progrès satisfaisants dans le secteur de l'éducation, particulièrement dans le domaine du recrutement et de la politique des bourses ;
- la réalisation de progrès dans la mise en œuvre du PRODESS, notamment dans le domaine de l'allocation du budget de la santé et de la politique des ressources humaines ;
- la préparation d'un CSLP final qui devrait suivre un processus participatif intégrant la société civile et les autres partenaires au développement.

Compte tenu des réductions consenties au titre du cadre initial, l'économie réalisée par le Mali sur le service de sa dette à l'égard de l'IDA est estimée au total à quelque 283 mil-

lions de dollars, le FMI consentant pour sa part un allégement additionnel de l'ordre de 58 millions de dollars.

On s'attend à ce que les créanciers du Mali procèdent rapidement aux allégements convenus au titre du cadre initial. S'agissant de l'aide additionnelle, l'IDA et le FMI vont commencer à fournir un allégement intérimaire dans le cadre de l'Initiative renforcée. Pour accéder au point d'achèvement dans ce même cadre et percevoir le solde de l'allégement de l'ensemble de ses créanciers, le Mali devra avoir fait des progrès satisfaisants dans l'amélioration de politiques clés, pour ce qui concerne notamment l'éducation et la santé, et avoir établi un CSLP chiffré et basé sur un ordre de priorités, en concertation avec l'ensemble des composantes de sa société civile et avec l'appui de ses partenaires internationaux.

Le fait pour le Mali d'accéder au point d'achèvement au titre du cadre initial de l'Initiative PPTE et d'être admis à bénéficier de son dispositif renforcé signifie, de la part de la communauté internationale, une reconnaissance des progrès accomplis par le pays sur le front des réformes économiques et dans les secteurs sociaux. Les ressources dégagées par les allégements lui permettront de poursuivre et de consolider ce processus.

L'encadré n° 7 a trait à l'IPPTE.

6. 2. Vers un approfondissement du processus ?

Ce qui vient d'être décrit concerne l'initiative PPTE renforcée au sens strict. Mais la France a déjà annoncé qu'elle compléterait ce dispositif en annulant le reste de la dette bilatérale. Cette annulation se ferait suivant des modalités proches de celles de la dette

Encadré 7

L'INITIATIVE DE REDUCTION DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES TRES ENDETTES (PPTE)

En 1996 les Institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) ont lancé une initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). L'objectif n'est pas d'annuler la dette, mais simplement de la rendre supportable. En pratique, il s'agissait de ramener la dette d'une quarantaine de pays à faible revenu en dessous d'un certain seuil. Le principal indicateur utilisé était le rapport entre valeur actuelle de la dette et les exportations de biens et services. Les réductions de dettes au titre de l'initiative PPTE obtenues auprès des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux devaient ramener la dette extérieure des pays jugés trop endettés entre 200 et 250 % des exportations et le service de la dette entre 20 et 25 % des exportations de biens et services.

Dans un premier temps, on procède à une analyse de l'endettement du pays. Si le pays est suffisamment endetté, il est déclaré éligible (c'est le point de décision).

Ultérieurement (trois ans après le point de décision), la réduction de dette devient effective si un certain nombre de conditions sont réunies : c'est le point d'achèvement.

Cette initiative PPTE a été contestée, notamment en raison de sa lenteur et du caractère trop contraignant des critères retenus. Un vaste mouvement international, animé notamment par la coalition Jubilé 2000, a cherché à promouvoir une annulation pure et simple de la dette des pays pauvres. Ceci a conduit le G7 réuni à Cologne en juin 1999 à modifier les procédures, en les élargissant et en les rendant plus souples. Le seuil de soutenabilité de la dette (VAN dette/exports), par exemple, a été réduit à 150 %. Alors que dans la version initiale de l'Initiative PPTE, l'allégement de la dette était basé sur des projections (réalisées au point de décision) de la VAN de la dette et des exportations au point d'achèvement, l'allégement est désormais calculé au point de décision en fonction des dernières données disponibles sur la VAN de la dette et les exportations. Des points d'achèvement flottants sont mis en place: désormais, les pays pourront bénéficier des réductions de dette dès qu'ils appliquent des politiques économiques appropriées et que leurs performances correspondent à la trajectoire prévue.

En conséquence, la situation de chacun des pays est en train d'être revue en fonction de ces nouveaux critères. Certains pays, comme le Bénin ou le Sénégal n'avaient pas été déclarés suffisamment endettés pour bénéficier de la première Initiative. Ils bénéficieront de la seconde.

La nouvelle procédure (PPTE II ou encore PPTE renforcé) stipule notamment que les pays retenus devront, pour pouvoir bénéficier de la réduction de dette, *« avoir adopté un CSLP suivant une procédure participative, et fait des progrès dans sa mise en œuvre; ce qui implique au minimum un rapport satisfaisant de la première année de mise en application »* (FMI et Banque mondiale, 1999).

suisse : un fonds de désendettement serait mis en place et servirait à financer des projets dans les secteurs sociaux. Cependant, il n'est pas évident que la dette malienne vis-à-vis de la France soit éligible à ce type de traitement. C'est d'ailleurs pour une raison analogue (insuffisance de créances) que la Suisse n'a pu mettre en œuvre au Mali un Fonds de désendettement comme elle l'a fait dans d'autres pays.

6.3. Réduction de dette et dépenses sociales

La principale contribution de la réduction de la dette à la lutte contre la pauvreté passe par l'augmentation des dépenses sociales de base. La réduction de dette apparaît alors comme un moyen additionnel pour le financement des programmes déjà élaborés, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Bien entendu, la réduction de dette entraînera aussi un renforcement de la lutte contre la pauvreté, dans le cadre du CSLP, y compris à travers les actions programmées de la SNLP.

6.3.1. Lier la réduction de dette à l'accroissement des dépenses sociales

La réduction du service de la dette faciliterait la réalisation des objectifs sociaux que s'est fixé le gouvernement, notamment en matière de santé (PRODESS) et d'éducation (PRODEC).

Les objectifs à ce niveau sont de porter le taux de scolarisation dans l'enseignement fondamental de 50 % en 1999 à 62 % en 2002 et 75 % en 2008. Le taux d'alphabétisation des adultes passerait de 31 à 36 % sur la même période.

Le Mali a souscrit aux Objectifs Internationaux de Développement (ODI) et en considérant 1990 comme année de départ, il devra à l'horizon 2015 :

- réduire de moitié la proportion de ses habitants vivant dans la pauvreté extrême ;
- réduire de deux tiers le taux de mortalité des nourrissons et celui des enfants de moins de cinq ans ;
- réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle ;
- assurer l'universalité de l'enseignement primaire ;
- éliminer la disparité entre les garçons et les filles (à l'horizon 2005) ;
- mettre les services de santé en matière de reproduction à la disposition de tous ceux qui en ont besoin ;
- mettre en œuvre une stratégie nationale à l'horizon 2005 pour renverser la tendance aux pertes des ressources naturelles à l'horizon 2015.

L'Initiative 20/20, à la mise en œuvre de laquelle le Mali s'est attelé depuis quelque temps, peut contribuer dans une certaine mesure à la réalisation des ODI. La part de l'aide extérieure totale consacrée aux Services Sociaux Essentiels (SSE : éducation, santé, alimentation/nutrition, eau potable/assainissement) est passée de 13,6 % en 1993 à 20,4 % en 1998. Entre 1993 et 1996, en moyenne 18,6 % de l'aide extérieure a été affectée aux SSE. Ce chiffre est de 22,0 % pour la période 1997-1998. Ces ratios montrent l'effort fourni par les partenaires extérieurs du Mali. L'accent devra être mis sur l'amélioration de ce taux et sa gestion tant intrasectorielle qu'intersectorielle.

6.3.2. Scenarii pour les années 2000-2015

La projection du TOFE dans les années à venir permet de préciser les modalités suivant lesquelles la réduction de dette pourra permettre un accroissement des dépenses sociales. Nous avons dans ce but construit un certain nombre de scenarii à l'aide du modèle macro-économique de la DNP (MACROFIN) modifié pour l'occasion. Le modèle prend en compte les relations entre le PIB et les dépenses publiques, la relation entre la production des secteurs liés à la demande interne et les revenus des ménages, la relation entre les recettes publiques et l'activité économique, ainsi que la relation entre importations en volume et PIB. Le modèle prend également en compte l'impact dynamique du nouvel endettement

qui résultera du financement du déficit du TOFE. Pour que l'impact sur l'endettement puisse être évalué sur une période significative, la période de projection portera sur les années 2000 à 2015.

Il s'agit de cerner ce qui peut et ce qui devrait être fait dans différentes éventualités, notamment en fonction de la date d'achèvement des deux processus PPTE.

6.3.2.1. Modèle et hypothèses

La projection des recettes publiques

Les recettes publiques dépendent dans le modèle de l'évolution du PIB et de l'évolution de la pression fiscale. Dans les divers scenarii, la pression fiscale est supposée augmenter graduellement, du fait de l'amélioration du système fiscal, de la lutte contre la fraude, etc. pour passer de 16,5 % en 1999 à 18 % en 2015.

La projection des flux d'aide

La plupart du temps, les hypothèses avancées pour l'évolution des flux d'aide sont plutôt pessimistes. En est-il nécessairement de même en ce qui concerne le Mali ?

Dans les quinze ans à venir, l'aide au Mali va évoluer sous l'effet de plusieurs tendances. La première concerne la réduction des flux liés à l'ajustement structurel. La seconde concerne l'évolution globale des flux d'aide, et enfin, une troisième concerne la répartition de l'allocation des flux vers les pays du Sahel et le Mali en particulier.

Globalement, l'APD des pays de l'OCDE s'est réduite dans les années quatre-vingt dix mais la tendance s'est inversée en 1998 et 1999. La reprise de la croissance devrait favoriser la poursuite de cette tendance. De plus, à plus long terme, il se peut que le nombre de pays bénéficiaires d'aide se réduise, ce qui permettrait un financement accru des pays les plus pauvres, tels que les pays du Sahel.

Dans la projection, les montants de dons et de prêts pour les premières années sont ceux du mémorandum de politiques économiques. Par prudence, les dons sont supposés se stabiliser après l'an 2000 au niveau prévu, soit 95,5 milliards de Fcfa. Les prêts pour les projets connaîtraient une croissance lente, passant de 81milliards en 2000 à 96 milliards en 2015. Dans le scénario de base, il résulterait des différentes hypothèses un déficit résiduel (gap) que l'on supposerait financé par les prêts d'aide budgétaire (quelle que soit leur forme précise). Ce gap n'est pas négligeable. Il se situe autour de 30 milliards par an au début des années 2000. Mais ce niveau peut cependant paraître réaliste, notamment en raison d'une importante dette « passive », dont le service est en réalité constamment repoussé.

Le service de la dette ancienne

La DGDP a fourni l'échéancier de la dette déjà contractée avant le 21/12/1999 (dette ancienne). Cet échéancier montre que les remboursements de dette connaissent d'abord une croissance rapide étant donné que des prêts importants viennent maintenant à échéance et diminuent lentement par la suite.

Cet échéancier représente sans doute une limite supérieure de ce qui sera effectivement payé. En effet, le service de certaines dettes (comme la dette chinoise) n'a pas été assuré jusqu'ici, et ne le sera probablement pas à l'avenir. Les intérêts sur la dette russe seront probablement revus à la baisse. Il est également probable que les négociations avec les créanciers arabes débouchent sur des abandons de créance.

De plus, l'Initiative PPTE conduira à une réduction du service de la dette. Nous prendrons ici comme hypothèse que l'Initiative PPTE I commencera à réduire le service de l'année 2001, alors que la réduction de PPTE renforcée n'entrerait en vigueur qu'à la mi-2001, (ce qui paraît une hypothèse favorable). L'hypothèse utilisée ici est que la réduction de la valeur actuelle nette s'effectue en réduisant le service de manière linéaire, pour passer de 221 % à 200 % dans le cas de PPTE I (9,5 % de réduction) et de 221 % à 150 % (32,1 % de réduction) dans le cas de PPTE renforcée (incluant donc PPTE

I). Dans ce cas, le service évoluerait de la manière indiquée au tableau 38. Comme on le voit, même avec application de l'Initiative PPTE renforcée, le service de la dette reste supérieur à sa valeur de 1999 jusqu'en 2015, tout en restant évidemment inférieur à ce qu'il aurait été sans annulation.

Le tableau 38 traite de l'évolution du service prévisionnel de la dette de 1999 à 2015.

Le service de la nouvelle dette

Pour que la projection soit correcte, il faut tenir compte des nouveaux emprunts. Pour cela, deux hypothèses sont utilisées :

• Les emprunts sont destinés à combler le besoin de financement de l'Etat (du TOFE). Ce besoin est calculé de la manière suivante :

Besoins de financement
= Dépenses courantes primaires
+ dépenses d'investissement
+ Prêts nets
+ Service de la dette publique
— Recettes
— Dons

• On supposera que les nouveaux emprunts seront financés aux conditions actuelles des emprunts extérieurs tels que rapportées par le Global Development Finance de la Banque mondiale : durée de 43,8 ans, délai de grâce de 9,9 ans et taux d'intérêt moyen de 0,9 %.

La croissance

Dans cette projection, la croissance n'est pas totalement exogène. Elle est exogène pour certains secteurs (l'agriculture, les mines), mais endogène (liée aux revenus) pour les secteurs qui dépendent de la demande interne. C'est pourquoi la réduction de dette, en augmentant les dépenses sociales, se traduit par une augmentation du taux de croissance du PIB, du moins pour la première année d'application (et par un niveau de PIB durablement plus élevé). Pour rester dans le prolongement des taux prévus par le mémorandum de politique économique, le taux de croissance du PIB dans la projection de base est maintenu proche de 5 % en volume.

6.3.2.2. Scenarii

Deux scenarii sont proposés. L'un représente l'évolution sans réduction de dette (pour servir de référence) et l'autre, l'évolution avec application de la réduction de dette prévue par l'Initiative PPTE, en supposant que les sommes épargnées soient affectées aux dépenses sociales prioritaires.

Le modèle utilisé présente des limites évidentes, telles que le fait de considérer l'investissement privé indépendant de l'évolution des revenus, ou encore de considérer que la structure des prix relatifs n'est pas modifiée par l'augmentation des dépenses publiques. Il faut donc considérer les résultats avec précautions et les considérer comme de simples ordres de grandeur.

Scénario A : Evolution de référence, sans réduction de la dette

Le tableau 39 présente l'évolution du TOFE dans ce cas, dans les cinq premières années, puis en 2010 et 2015. Elle retrace une évolution soutenable des dépenses publiques, puisque les ratios d'endettement (voir les deux dernières lignes du tableau 39) connaissent une forte croissance, mais se réduisent par la suite, pour revenir à des niveaux proches de ceux que nous connaissons actuellement.

Pour juger de la croissance maximale que peuvent connaître dans ce cas les dépenses sociales prioritaires, on suppose que les

Tableau 38 : **SERVICE PRÉVISIONNEL DE LA DETTE CONTRACTÉE AU 31/12/99**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Service au 31/12/99	51,5	57,5	74,4	89,1	93,5	99,3	99,4	96,6	87,6	85,6	81,5	80,0	82,2	80,4	79,5	88,3	82,5
Service après PPTE I			67,3	80,6	84,6	89,9	89,9	87,4	79,3	77,4	73,7	72,4	74,4	72,7	71,9	79,9	74,6
Service après PPTE renforcée*			58,9	60,4	63,4	67,4	67,4	65,6	59,5	58,1	55,3	54,3	55,8	54,5	54,0	59,9	56,0

Source : DGDP, calculs ODHD ** Sous l'hypothède que PPTE I soit appliquée en 2001, et PPTE renforcée à partir de mi-2001*

autres dépenses primaires (les dépenses non sociales et les dépenses sociales non prioritaires) croissent au même taux que le déflateur du PIB (elles sont maintenues en valeur réelle). Les dépenses sociales prioritaires sont calculées par solde (elles correspondent aux dépenses publiques courantes moins le service de la dette et le montant des dépenses primaires non prioritaires).

Comme on le voit dans cette hypothèse, les dépenses sociales prioritaires peuvent connaître une très forte croissance en 2000 (du fait de la forte réduction du service de la dette). Mais les années 2001 et 2002 sont alors des années de stagnation, avant que l'augmentation puisse reprendre. Le scénario ainsi construit ne sert qu'à effectuer cette démonstration. Il est irréaliste, en ce sens que les dépenses sociales non prioritaires doivent également croître de façon substantielle pour faire face aux nouveaux besoins. La croissance des dépenses sociales de base devrait entraîner au moins à terme une croissance des dépenses dans les secteurs sociaux non prioritaires actuellement (enseignement secondaire et supérieur, hôpitaux, etc.).

Le tableau 39 a trait à l'évolution prévisionnelle des opérations financières de l'Etat de 1999 à 2015, dans le scénario d'une évolution de référence, sans réduction de la dette.

Tableau 39 : EVOLUTION DU TOFE (SCÉNARIO A) EN MILLIARDS DE FCFA

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2015
RECETTES ET DONS	355,6	376,1	397,0	415,6	436,3	459,5	486,1	652,6	892,7
Recettes propres	272,2	280,6	301,5	320,1	340,8	364,0	390,6	557,1	792,7
Dons	83,4	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5
Dons projets	68,8	83,5	85,5	87,5	89,5	91,5	93,5	95,5	95,5
Dons programmes	14,6	12,0	10,0	8,0	6,0	4,0	2,0	0,0	0,0
DEPENSES TOTALES + prêts nets	405,8	450,5	463,7	476,9	497,6	523,1	553,2	753,6	1 033,3
DEPENSES COURANTES	187,3	203,2	212,4	220,9	234,1	250,5	270,5	416,3	640,5
INTERETS DE LA DETTE PUBLIQUE	14,0	11,1	19,8	21,2	23,2	25,0	26,1	28,8	34,2
Dette extérieure	13,5	8,5	17,2	19,2	21,2	23,0	24,1	26,8	32,2
Intérêts dette au 31/12/99	13,5	8,0	15,7	16,5	17,3	17,9	17,6	13,3	9,3
Intérêt nouvelle dette		0,5	1,5	2,7	3,9	5,2	6,5	13,5	23,0
Dette intérieure (intérêts)	0,5	2,6	2,6	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
DEPENSES COURANTES HORS SERVICE DE LA DETTE	173,3	192,1	192,6	199,7	210,9	225,5	244,5	387,4	606,2
Dépenses des secteurs sociaux	60,8	81,8	78,3	83,1	91,9	104,0	120,1	249,7	453,7
Dépenses des secteurs sociaux essentiels	34,5	56,0	51,6	55,8	64,1	75,6	91,0	217,5	418,0
Autres dépenses secteurs sociaux	26,3	25,8	26,8	27,3	27,9	28,4	29,1	32,2	35,7
Autres dépenses primaires courantes	112,5	110,3	114,3	116,6	119,0	121,4	124,3	137,7	152,5
INVESTISSEMENT INTERIEUR	46,5	53,2	54,3	55,0	57,8	61,8	66,1	93,4	112,6
Investissement dans les secteurs sociaux	15,5	22,8	22,8	22,8	24,9	28,3	31,8	55,4	70,5

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2015
Investissement dans les secteurs sociaux essentiels	9,2	16,6	16,3	16,1	18,0	21,2	24,5	46,8	60,5
Autres investissement dans les secteurs sociaux	6,3	6,2	6,5	6,7	6,9	7,1	7,4	8,6	10,0
Autres dépenses d'investissement sur fin int.	31,0	30,4	31,5	32,2	32,8	33,5	34,3	38,0	42,1
PASEP	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
INVESTISSEMENT SUR FIN EXT.	147,4	164,5	167,5	170,5	173,5	176,5	179,5	186,5	191,5
• sur prêts	78,6	81,0	82,0	83,0	84,0	85,0	86,0	91,0	96,0
• sur dons	68,8	83,5	85,5	87,5	89,5	91,5	93,5	95,5	95,5
FONDS SPECIAUX BUDGETS ANNEXES	24,8	27,5	27,6	28,6	30,2	32,3	35,0	55,4	86,8
PRÊTS NETS	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AMORTISSEMENT DETTE EXTÉRIEURE	38,0	28,2	58,8	72,5	76,2	81,4	81,8	70,8	104,9
Principal dette aux 31/12/99	38,0	28,2	58,8	72,5	76,2	81,4	81,8	66,7	73,2
Principal nouvelle dette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1	31,7
BESOIN DE FINANCEMENT	88,2	102,5	125,5	133,9	137,4	145,0	148,8	171,9	245,5
Gap résiduel (emprunt non invest.)	9,6	21,5	43,5	50,9	53,4	60,0	62,8	80,9	149,5
Pour mémoire :									
DETTE EXTÉRIEURE 31/12/n	1 542,5	1 616,9	1 786,1	2 075,5	2 498,6	3 061,5	3 772,9	9 725,8	20 402,5
Dette/PIB	93,4 %	89,3 %	92,4 %	100,4 %	112,8 %	129,0 %	148,2 %	267,5 %	388,9 %
Service/Recettes	19,1 %	14,0 %	26,0 %	29,3 %	29,2 %	29,3 %	27,6 %	17,9 %	17,5 %
Services/Dépenses	12,8	8,7 %	16,9 %	19,6 %	20,0 %	20,4 %	19,5 %	13,2 %	13,5 %

Source : Calculs ODHD

Sous les hypothèses posées, la dette publique reprend sa progression, et le service de la dette par rapport aux dépenses publiques atteint un sommet en 2004 (20,2 %), pour revenir ensuite à des niveaux plus réduits (12,5 % en 2015).

Même sans réduction de dette, il existe donc une marge de manœuvre importante pour la croissance des dépenses sociales prioritaires, à condition que la croissance des dépenses primaires non prioritaires soit bien contrôlée.

Scénario B : Réduction de la dette

Comme le montre le tableau 39, et sous l'hypothèse déjà évoquée pour la mise en œuvre de l'Initiative PPTE, la réduction peut être estimée à 16 milliards environ en 2001, 29 milliards en 2002 et se maintenir à ce niveau jusqu'en 2007.

Cette réduction du service de la dette est supposée compensée par une augmentation des dépenses sociales prioritaires. Plus précisément, dans le scénario B, les dépenses prioritaires courantes augmentent du montant de la réduction en termes d'intérêt,

alors que les investissements dans les domaines prioritaires augmentent du montant des économies réalisées en termes de remboursement en principal. Cette règle est utilisée pour simplifier les calculs, et ne traduit aucune logique particulière.

Cette augmentation des dépenses publiques accroît le niveau du PIB, les revenus et les recettes publiques. Toutefois, compte tenu du montant réduit de la réduction de dette par rapport aux grandeurs macro-économiques, l'impact reste faible. La différence de croissance du PIB n'est que de 1,43 point de pourcentage en 2001 et de 1,04 point en 2002. Il est négligeable par la suite. Le PIB augmente de 25 milliards de Fcfa en 2001 et de 45 milliards en 2002 par rapport au scénario A. Ceci traduit l'effet de l'augmentation des dépenses publiques, compte tenu du multiplicateur (les dépenses publiques génèrent des revenus qui donnent lieu à de nouvelles productions, de nouveaux revenus, etc.).

Cette croissance supplémentaire accroît les recettes publiques (de 4 milliards en 2001, de 8 milliards en 2002), et réduit ainsi les besoins de financement résiduel. La dette croît donc moins rapidement que dans le scénario B : en 2004, lorsque le sommet est atteint, le service de la dette n'atteint plus que 13,5 % des dépenses publiques, contre 20,4 % dans le scénario A.

Le tableau 40 a trait à l'évolution prévisionnelle des opérations financières de l'Etat de 1999 à 2015, dans le scénario d'une réduction de la dette.

Tableau 40 : **EVOLUTION DU TOFE DANS LE SCÉNARIO B**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2015
RECETTES ET DONS	355,6	376,1	401,2	423,3	444,4	468,1	494,7	659,6	899,7
Recettes propres	272,2	280,6	305,7	327,8	348,9	672,6	399,2	564,1	804,2
Dons	83,4	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5
Dons projets	68,8	83,5	85,5	87,5	89,5	91,5	93,5	95,5	95,5
Dons programmes	14,6	12,0	10,0	8,0	6,0	4,0	2,0	0,0	0,0
DEPENSES TOTALES + prêts nets	405,8	450,5	476,4	501,0	522,8	550,1	580,3	775,8	1 057,4
DEPENSES COURANTES	187,3	203,2	212,4	220,9	234,1	250,5	270,5	416,3	640,5
INTERETS DE LA DETTE PUBLIQUE	14,0	11,1	16,5	15,8	17,5	19,1	20,2	24,0	30,4
Dette extérieure	13,5	8,5	13,9	13,8	15,5	17,1	18,2	22	28,4
Intérêts dette au 31/12/99	13,5	8,0	12,4	11,2	11,8	12,1	11,9	9,0	6,3
Intérêt nouvelle dette		0,5	1,5	2,6	3,8	5,0	6,2	13,0	22,1
Dette intérieure (intérêts)	0,5	2,6	2,6	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
DEPENSES COURANTES HORS SERVICE DE LA DETTE	173,3	192,1	195,9	205,1	216,6	231,4	250,4	392,3	610,1
Dépenses des secteurs sociaux	60,8	81,8	81,6	88,4	97,6	110,0	126,1	254,6	457,6
Dépenses des secteurs sociaux essentiels	34,5	56,0	54,9	61,1	69,8	81,5	97,0	222,3	421,9
Autres dépenses secteurs sociaux	26,3	25,8	26,8	27,3	27,9	28,4	29,1	32,2	35,7
Autres dépenses primaires courantes	112,5	110,5	114,3	116,6	119,0	121,4	124,3	137,7	152,5

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2015
INVESTISSEMENT INTERIEUR	46,5	53,2	66,5	78,3	82,2	88,0	92,4	114,9	136,1
Investissement dans les secteurs sociaux	15,5	22,8	35,0	46,1	49,4	54,5	58,1	76,9	94,0
Investissement dans les secteurs sociaux essentiels	9,2	16,6	28,5	39,4	42,5	47,3	50,7	68,3	84,0
Autres investissement dans les secteurs sociaux	6,3	6,2	6,5	6,7	6,9	7,1	7,4	8,6	10,0
Autres dépenses d'investissement sur fin int.	31,0	30,4	31,5	32,2	32,8	33,5	34,3	38,0	42,1
PASEP	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
INVESTISSEMENT SUR FIN EXT.	147,4	164,5	167,5	170,5	173,5	176,5	179,5	186,5	191,5
• sur prêts	78,6	81,0	82,0	83,0	84,0	85,0	86,0	91,0	96,0
• sur dons	68,8	83,5	85,5	87,5	89,5	91,5	93,5	95,5	95,5
FONDS SPECIAUX BUDGETS ANNEXES	24,8	27,5	28,0	29,3	31,0	33,1	35,8	56,1	87,3
PRÊTS NETS	- 2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AMORTISSEMENT DETTE EXTÉRIEURE	38,0	28,2	46,5	49,2	51,7	55,3	55,5	49,4	80,1
Principal dette aux 31/12/99	38,0	28,2	46,5	49,2	51,7	53,3	55,5	45,3	49,7
Principal nouvelle dette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1	30,4
BESOIN DE FINANCEMENT	88,2	102,5	121,7	126,9	130,1	137,5	141,0	165,6	237,7
Gap résiduel (emprunt non invest.)	9,6	21,5	39,7	43,9	46,1	52,3	55,0	74,6	141,7
Pour mémoire :									
DETTE EXTÉRIEURE 31/12/n	1 618	1 750	1 794,6	2 096,6	2 526,2	3 089,5	3 793,7	9 588,6	19 939,9
Dette/PIB	93,4 %	89,3 %	92,8 %	101,4 %	114,0 %	130,2 %	149,0 %	263,7 %	380,1 %
Service/Recettes	19,1 %	14,0 %	20,6 %	19,8 %	19,8 %	20,0 %	19,0 %	13,0 %	13,7 %
Services/Dépenses	12,8 %	8,7 %	13,2 %	13,0 %	13,2 %	13,5 %	13,0 %	9,5 %	10,4 %

Source : Calculs ODHD

CONCLUSION

Ce chapitre a présenté une tentative d'évaluation de l'impact de la réduction de la dette prévue dans le cadre de l'Initiative PPTE. Il s'agit d'opérer une forte réallocation des dépenses publiques en faveur des secteurs prioritaires. Cette réallocation est évidemment facilitée par la réduction de la dette prévue dans le cadre des Initiatives PPTE, à la fois directement (les dépenses sociales prioritaires se substituant au service de la dette) et indirectement (par le gain de croissance généré par l'augmentation des dépenses publiques).

Du fait de l'immensité des besoins auxquels doit faire face le Mali, il ne devrait pas se poser en principe de problème de capacité d'absorption. Toutefois, en raison de facteurs multiples et divers, ce problème se pose effectivement : tous bailleurs de fonds confondus, le taux de décaissement n'est que de 20 %. L'accès aux ressources de façon générale étant subordonné à la satisfaction par la partie malienne d'un certain nombre de préalables d'ordre administratif, pouvant être entachée de retard à cause de lenteurs et d'autres lourdeurs bureaucratiques, il importe d'assouplir ces préalables ainsi que les procédures des bailleurs de fonds. Ceci n'exclut pas la nécessité de renforcer les capacités nationales pour une meilleure utilisation des ressources ainsi dégagées.

De l'analyse du bilan de l'aide au Mali, il ressort la nécessité, entre autres, de réformer cette dernière, de la recentrer sur la réduction de la pauvreté et de l'intégrer aux politiques publiques.

CHAPITRE 7
COORDINATION, EFFICACITÉ DE L'AIDE ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

L'analyse de l'efficacité du système de l'aide, intitulé « Revue d'aide » au Mali a été initiée par le CAD/OCDE (Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques) sous le leadership des autorités maliennes avec l'appui du PNUD et la collaboration de tous les partenaires au développement membres de l'OCDE.

Après une première phase de revue qui a permis de faire une analyse systémique des dysfonctionnements du système et de l'efficacité globale de l'aide, le Gouvernement s'est engagé, avec tous les partenaires au développement, dans une seconde phase appelée la « Réforme d'aide » avec comme objectif essentiel de *« parvenir à une aide pilotée et coordonnée par les autorités nationales, maîtrisée par les structures locales et plus efficace au profit des populations maliennes »*. Ce processus se déroule dans un contexte international où il existe une volonté de réformer les mécanismes de la coopération au développement et des rapports de partenariat entre le Nord et le Sud. Les initiatives récentes des Institutions de Bretton Woods qui se traduisent, notamment, par la transformation de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR) en Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC), par la proposition de la Banque mondiale d'insérer ses actions dans un cadre global (Cadre de Développement intégré ou *Comprehensive Development Framework*), et par les essais de mise en œuvre d'un nouveau type de conditionnalité impulsé par l'Union européenne constituent des expériences pour améliorer l'efficacité de l'aide dans une perspective de réduction de la pauvreté.

Ce chapitre présente l'approche malienne, à travers le processus de la réforme de l'aide, pour améliorer l'efficacité de l'aide. Celle-ci sera faite grâce à une analyse du chemin parcouru dans un premier temps, et dans un second temps, un certain nombre de questions actuelles sur l'évolution du système de l'aide, en insistant particulièrement sur celles qui ont une implication assez directe sur la réduction de la pauvreté.

7.1. Le processus de la réforme de l'aide

Comme indiqué dans le chapitre 1, le Mali est fortement dépendant de l'aide extérieure, environ 15 % à 20 % du PIB (200 à 250 milliards de Fcfa). Cette forte dépendance s'explique en partie par le faible niveau du revenu per capita, la faible consommation privée et la vulnérabilité du pays face aux chocs externes assez fréquents. Cependant, de façon empirique, la question de l'efficacité de l'aide a toujours été analysée sous l'angle du volume de l'aide et des stratégies mises en œuvre pour utiliser ces flux d'aide sans se préoccuper des modalités et du processus de mise en œuvre de l'aide. Le processus de la réforme d'aide au Mali, a voulu rompre avec cette approche empirique en mettant l'accent sur le rôle des institutions et les instruments de livraison et de gestion l'aide. Pour ce faire, l'exercice va tenter de trouver des réponses aux questions suivantes :

- Quel est le rôle des mécanismes institutionnels (rapports entre les structures nationales et entre celles-ci et les autres partenaires de la société civile et de la communauté des bailleurs) dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide ?

• Comment la multiplicité des procédures et pratiques des partenaires affaiblit-elle la capacité des administrations nationales et relègue au second plan les questions de substance et d'efficacité au profit des questions d'administration ?

• Comment assurer l'appropriation et l'*ownership* des structures nationales sur toutes les phases du processus de coopération à travers l'élaboration d'une vision de développement et l'adhésion de tous les partenaires à cette vision ?

• Comment recourir davantage aux instruments nationaux de détermination des priorités et d'affectation des ressources intérieures et extérieures aux objectifs définis avec la participation de tous les acteurs ?

• Enfin, comment rompre avec les pratiques telles les exonérations des programmes d'aide, l'aide liée, qui ont des impacts sur la fiscalité intérieure tout en encourageant la contrepartie nationale aux projets ?

7.1.1. La mise en œuvre du processus

Le processus de la réforme de l'aide au Mali est piloté par un dispositif institutionnel (voir encadré) mis en place à l'issue des concertations entre les autorités maliennes et les partenaires au développement. Ce dispositif de pilotage met clairement en évidence le rôle majeur de la nature du leadership dans les progrès ou difficultés expérimentées par l'exercice. Le Comité technique, puis la Commission mixte ont élaboré et adopté un programme de travail. Sept objectifs principaux ont été retenus, à savoir :

R1. *Clarification et simplification des mandats institutionnels des structures chargées du pilotage et de la coordination de l'aide.*
1.1. Faire une analyse comparative des missions des différentes structures chargées de la gestion et de la coordination de l'aide.
1.2. Redistribuer les missions sur la base « 1 fonction = 1 structure ».
1.3. Négocier un moratoire sur la création de nouvelles structures dans le domaine de la gestion de l'aide au cours de la période.
1.4. Analyser les modalités d'adaptation du système d'aide au contexte créé par la décentralisation.

R2. *Harmonisation des procédures et conditions de mise en œuvre des actions de coopération.*
2.1. Inventorier la situation actuelle des procédures et pratiques.
2.2. Elaborer progressivement une procédure nationale de l'aide.
2.3. Expérimenter, dans le cadre des négociations en cours (programmes sectoriels de la santé et de l'éducation, le programme national d'action environnemental) des instruments de coopération originaux (fonds communs, procédures unifiées, passations de marché).

R3. *Mise en place de mécanismes de coordination et d'arbitrage intra, intersectoriels et spatiaux de l'aide.*
3.1. Faire du Programme triennal d'Investissement un véritable instrument de programmation des investissements publics.
3.2. Rendre opérationnels les organes sectoriels de planification dans la conception, la gestion et le suivi des projets et programmes.
3.3. Organiser une réunion de concertation entre les autorités maliennes et les partenaires au développement sur les stratégies et orientations à moyen terme du Mali afin de fixer les priorités maliennes et de permettre aux partenaires d'indiquer leurs domaines d'appui.

R4. *Renforcement des capacités nationales et locales.*
4.1. Identifier les besoins en appui des structures impliquées dans la gestion de l'aide et élaborer des propositions.
4.2. Mettre en œuvre la stratégie de formation des structures concernées.
4.3. Mettre en œuvre la stratégie de modernisation des structures concernées.

R5. *Mise en place d'un système d'information permanent sur les activités de coopération.*
5.1. Mettre en place des réseaux d'information et de la capacité de traitement.

5.2. Diffuser l'information et organiser le débat public.
5.3. Généraliser la mesure de l'impact dans les évaluations.

R6. *Implication de la société civile à tous les niveaux de conception et de gestion de l'aide.*
6.1. Définir le rôle et les modalités d'information et d'intervention de la société civile.
6.2. Mettre en œuvre une stratégie de communication et d'échange avec la société civile sur le thème de l'aide.

R7. *Intégration du système de coopération dans les circuits économiques et financiers nationaux.*
7.1. Limiter les pratiques dérogatoires (exonérations, aide liée, etc.).
7.2. Elaborer et appliquer progressivement une charte de la contrepartie.
La Commission mixte désirant retenir, pour 18 mois, un programme prioritaire allégé, a souscrit aux trois premiers objectifs, le quatrième étant jugé transversal à l'ensemble des activités, sera mis en œuvre de façon itérative. Les trois résultats suivants relèveront d'une phase ultérieure.

Plus précisément, les activités planifiées sont les suivantes :

- clarification et simplification des mandats institutionnels des structures chargées de la gestion et de la coordination de l'aide ;
- harmonisation de la rémunération des prestations de service des personnels des projets et programmes (perdiems, salaires et autres avantages) et harmonisation des procédures de passation de marché ;
- organisation d'une réunion de concertation entre les autorités maliennes et tous les partenaires au développement sur les stratégies et orientations à moyen terme du Mali afin de déterminer les priorités et de s'assurer que les partenaires s'inscrivent dans celles-ci ;
- expérimentation d'instruments originaux de coopération (fonds communs, procédures unifiées) dans le cadre du programme décennal de la santé (PRODESS).

7.1.2. La diversité du système de l'aide et le problème de coordination au plan institutionnel

Il est avéré que la dispersion des fonctions de coordination au niveau national a fragmenté les efforts entre diverses priorités et accentué la recherche de volume d'aide au détriment de la recherche de l'efficacité et de l'amélioration de l'impact de l'aide. Les recommandations faites à ce jour dans ce domaine ont permis le regroupement de certaines fonctions financières et économiques dans un seul département. Toutefois, la coordination des efforts de développement reste encore partagée entre plusieurs départements dont certains qui n'ont pas cette vocation. Ainsi, la visibilité des actions de développement et l'impact de celles-ci sur les conditions de vie des populations restent encore faibles. En plus, vu le nombre important des partenaires au développement et des ONGs intervenants, il existe un problème de maîtrise de la coordination et de la gestion de l'aide par les structures nationales et locales. Par conséquent, il est certainement difficile, en l'absence d'une ferme incitation à travailler ensemble, d'intégrer ce système complexe dans les fragiles processus institutionnels nationaux.

7.1.3. La fragmentation et la multiplicité des procédures de gestion de l'aide : le problème de l'efficacité macro de l'aide

La conduite des actions de l'aide est faiblement intégrée dans la gestion nationale. Fréquemment, les structures pérennes de l'administration, les procédures nationales et parfois les cadres nationaux ne sont pas mobilisés en première place dans la gestion de l'aide, qui fait appel aux structures parallèles, aux procédures des partenaires (passation des marchés, comptabilité, audit, reporting et suivi-évaluation) et aux cadres expatriés. Une illustration de cette faible inté-

gration est par exemple le nombre important des projets menés hors du Programme triennal d'investissement ou hors du Budget spécial d'investissement. On constate également un manque d'insertion de l'aide dans les circuits économiques nationaux, publics ou privés.

Certaines actions initiées dans le cadre de la mise en œuvre du programme de travail de la Réforme, devraient aboutir à des changements de comportement des acteurs en présence et améliorer ainsi l'efficacité de l'aide pour une réduction de la pauvreté au Mali. En effet, l'expérimentation de l'harmonisation des procédures des partenaires dans le cadre du programme sectoriel de la santé devrait permettre, à terme, l'utilisation des procédures élaborées d'un commun accord par tous les intervenants dans le secteur de la santé. Actuellement des efforts sont faits tant par les autorités maliennes que par les partenaires au développement pour qu'il y ait une convergence de toutes les procédures vers le droit national. A terme, les progrès qui seront réalisés dans ce secteur seront généralisés aux autres programmes sectoriels. Enfin, en plus de l'approche programme qui aura été respectée dans le cadre de la programmation des interventions des partenaires, une simplification et une harmonisation des instruments et procédures de gestion du programme permettront de livrer l'aide aux bénéficiaires tout en améliorant l'efficacité de celle-ci.

Une tentative est en cours concernant la convergence des procédures de passation des marchés vers le droit national. Elle semble plus facile à mettre en œuvre dans la mesure où elle permet à chaque bailleur d'évoluer à son rythme vers une cible clairement identifiée.

Elle correspond en outre à un objectif du développement. En effet, la coopération a pour principal objectif d'aider les pays bénéficiaires à devenir des Etats développés, autonomes, ayant la maîtrise de leurs institutions et de leur développement. L'adaptation de chaque bailleur aux procédures nationales, tout en veillant à leur amélioration, est conforme à ce but premier. Cette voie n'exclut pas que dans des opérations particulières mettant en jeu un intérêt majeur pour un bailleur de fonds, des procédures spécifiques soient adoptées en concertation avec la partie malienne.

De même, les insuffisances constatées dans la mise en œuvre des procédures nationales du Mali appellent des actions correctrices, que les bailleurs pourraient d'ailleurs appuyer dans le cadre de leurs programmes de renforcement des capacités institutionnelles.

La convergence des procédures vers le droit national permettra de :

- encourager l'investissement privé national et étranger grâce à des systèmes transparents qui diminuent le risque d'investissement ;
- réduire les coûts résultant de la multiplicité des lois ;
- utiliser rationnellement les fonds publics ;
- assurer une meilleure exécution des projets grâce à l'amélioration de la passation des commandes ;
- développer les industries locales car la réforme des marchés publics aide les industries locales à se développer et à être plus compétitives.

Concernant la comptabilisation des flux d'aide, les pratiques actuellement en cours au Mali ont montré l'existence de fortes incertitudes sur les données existantes, dues notamment à la faible fiabilité des procédures de comptabilisation de l'aide et à l'absence d'intégration de l'aide dans les circuits économiques nationaux. Il y a des différences notables dans les comptabilités tenues par le Gouvernement et les bailleurs ; et l'assistance technique n'apparaît nulle part très clairement. Les propositions d'amélioration portent sur :

- l'amélioration de la fiabilité et de l'intégrité de la couverture des projets et programmes à travers une réconciliation des données du Gouvernement sur les projets et sur les décaissements avec celles des partenaires au développement (bases des données du PNUD et de l'OCDE). Cette réconciliation

peut être impulsée par une collaboration nouvelle DNP/PNUD/bailleurs ;

• la responsabilisation d'une structure unique pour le suivi des accords, des engagements et décaissements et assurer la transparence des flux d'aide ;

• la mise en place d'un système informatique afin d'améliorer la gestion du cycle budgétaire ;

• la mise en place du *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) dont un des principaux objectifs est de mieux intégrer les flux d'aide dans le cadre d'une projection budgétaire sur trois ans. A cette fin, des procédures ont été mises au point pour mieux intégrer les flux d'aide dans les phases de planification, mise en œuvre, contrôle du cycle budgétaire.

Les objectifs à terme étant de rendre compte de l'ensemble des flux d'aide dans les estimations budgétaires y compris ceux qui sont aujourd'hui hors budget (financement direct des projets, achats directs à l'étranger...).

L'ensemble des mesures ci-dessus sont en examen et leur mise en application devrait permettre de mettre au point une image globale des ressources disponibles et faciliter l'aide à la décision pour un meilleur pilotage de l'économie et une plus grande efficacité des flux d'aide injectés dans le pays. Enfin, les ministères et agences pourront mieux identifier les ressources disponibles et l'usage qui en est fait.

Une harmonisation des pratiques de rétribution est en cours en matière de paiement des perdiems et indemnités payés lors des missions et ateliers. Une solution dans ce domaine devrait contribuer à réduire les distorsions entre les pratiques des partenaires et à instaurer une transparence dans les pratiques d'incitation et de rémunération.

7.1.4. Ownership et leadership des structures nationales dans la gestion du processus de développement

L'Initiative PPTE à laquelle le Mali a été déclaré éligible en 1998 a retenu un certain nombre de conditions à remplir, notamment la préparation d'un CSLP final qui devrait suivre un processus participatif intégrant la société civile et les autres partenaires au développement. De même, dans le cadre de l'exercice de la Réforme d'aide, il est retenu d'élaborer un cadre de référence unique des politiques et stratégies de développement à moyen terme et d'organiser des concertations entre les autorités maliennes et tous les partenaires sur celles-ci afin de déterminer les priorités et de s'assurer que les partenaires s'inscrivent dans ces orientations et stratégies. Enfin, le Mali avait déjà élaboré une SNLP qui prenait en compte l'ensemble des stratégies sectorielles dans leur dimension de réduction de la pauvreté. La coïncidence des objectifs de ces trois initiatives a permis au Gouvernement de retenir le CSLP comme un processus fédérateur pour l'élaboration d'une stratégie et des orientations de développement pour le moyen terme. Ce processus qui est conduit par le ministère de l'Economie et des Finances, doit permettre de résoudre un des problèmes évoqués ci-dessus, à savoir l'absence de coordination et d'intégration du système de l'aide dans l'économie nationale. La conjonction de l'Initiative PPTE, en termes d'allègement du fardeau de la dette avec le processus de préparation d'une stratégie nationale de développement, est salutaire pour l'amélioration de l'impact de l'aide pour les raisons suivantes :

• l'allègement du service de la dette peut réduire la pression sur les ressources budgétaires de l'Etat ;

• le cadre de référence des politiques et stratégies, en favorisant l'aide programme en concertation avec les partenaires, peut aider à la fixation d'objectifs chiffrés d'augmentation de l'aide budgétaire et à la réduction du nombre de projets contrôlés par les partenaires ;

• la réduction du temps et des ressources consacrés aux négociations avec les différents partenaires ayant des procédures et principes variés grâce à des concertations groupées autour du CSLP.

Par conséquent, ces différentes mesures qui sont convenues, contribueront à augmenter l'impact macro-économique de l'aide grâce à une meilleure utilisation des ressources intérieures et extérieures, à l'augmentation de la capacité du Gouvernement à générer des ressources par un meilleur redéploiement des compétences dans la gestion des maigres ressources de l'Etat.

La part croissante dans le PIB des dépenses des partenaires bénéficiant en outre des exonérations des divers impôts et taxes, réduit la capacité du Gouvernement à générer des revenus. L'aide liée, tout en limitant la concurrence, a des coûts tels l'obsolescence et l'inadaptation des technologies importées. Bien que des actions correctrices ne soient pas envisagées dans le programme initial de la réforme, ces sujets sont souvent évoqués lors des concertations entre les autorités maliennes et les partenaires au développement. A terme, leur prise en compte peut aboutir à une plus grande synergie dans l'économie à travers le transfert de nouvelles technologies et de savoir-faire.

L'encadré 8 traite du dispositif institutionnel de la réforme de l'aide.

7.2. Aide et lutte contre la pauvreté : les évolutions actuelles

7.2.1. Recentrage de l'aide sur la lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté est devenue une priorité affichée par un nombre croissant d'agences de développement. Ceci résulte d'une réflexion sur l'efficacité de l'aide, mais aussi de la nécessité croissante de justifier l'aide vis-à-vis des contribuables des pays donateurs. Ceux-ci seraient difficilement mis à contribution si l'aide fournie ne se traduisait pas par des résultats sensibles en matière d'amélioration du niveau de vie.

Il existe deux manières principales de mettre cette priorité en pratique. Certains partenaires cherchent à cibler leurs actions de manière à toucher directement les populations les plus pauvres et à atteindre des résultats à court terme. D'autres s'en tiennent à l'idée que n'importe quelle aide au développement devrait bénéficier normalement aux pauvres, à court moyen et long terme dans le sens que toute action qui a une incidence positive sur la croissance peut être qualifiée de lutte contre la pauvreté. C'est ainsi qu'il faut comprendre, par exemple, l'insistance des organisations de Bretton Woods sur les réformes structurelles.

Encadré 8

LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE LA REFORME DE L'AIDE

Ce dispositif comprend :

- une Commission Mixte Mali-Partenaires au développement, instance de décision, composée des principaux ministres chargés de la coordination et gros consommateurs d'aide et de tous les ambassadeurs et chefs d'agence de coopération des pays membres de l'OCDE ;
- un Comité Technique, chargé de préparer et d'exécuter les décisions de la Commission Mixte. Il est composé d'une vingtaine de membres représentant les structures maliennes et les partenaires au développement qui sont directement impliqués dans le processus de l'aide ;
- deux groupes de travail consultatifs, l'un du côté malien composé des ministres membres de la Commission Mixte, l'autre du côté des partenaires au développement composé d'ambassadeurs et de chefs d'agence de coopération des pays membres de l'OCDE ;
- un Secrétariat conjoint, chargé de la préparation des réunions du Comité technique, des groupes de travail et de la Commission mixte. Il est composé d'un représentant du Gouvernement, un représentant des partenaires au développement mis à disposition par le PNUD et un conseiller mis à disposition par la coopération suisse.

Evidemment cette approche est limitée par le fait que les effets sur les pauvres étant extrêmement diffus, il devient impossible d'en faire une évaluation précise.

Néanmoins, il existe un vrai problème, qui résulte de la fongibilité de l'aide. Cibler l'aide sur les actions de réduction de la pauvreté dégage des marges de manœuvre au niveau des finances publiques. Ces marges de manœuvre permettent d'effectuer des dépenses dans les secteurs non directement liés à la lutte contre la pauvreté. La question posée est évidemment celle de la part que doivent recevoir ces dépenses au sens étroit (éducation primaire, santé primaire, assainissement et fourniture d'eau potable). Car le développement suppose aussi des dépenses de nature différente, et la lutte contre la pauvreté elle-même suppose un bon fonctionnement de l'Etat de droit, notamment de la justice et de la sécurité intérieure. Enfin, il faudra prendre en charge les conséquences des actions menées en matière de lutte contre la pauvreté. Accroître les flux de sortants de l'enseignement primaire ne peut que se traduire par une augmentation rapide des effectifs du secondaire et du supérieur. Si les dotations budgétaires ne suivent pas, on risque de s'engager dans une impasse.

D'un point de vue plus technique, il n'est pas évident de retracer correctement les effets des projets sur la pauvreté. La prise en compte de la pauvreté dans l'évaluation a priori, dans le suivi et l'évaluation ex post devrait être étendue lorsque cela paraît pertinent. La *Revue des dépenses publiques* de 1999 préconise d'ailleurs en ce sens : *« la définition d'indicateurs permettant de mesurer la contribution des projets dans la lutte contre la pauvreté »*. Ces indicateurs doivent porter sur plusieurs niveaux : mise à disposition des moyens, efficacité, impact.

7.2.2. Intégrer l'aide aux politiques publiques, l'Etat assumant le rôle de coordonnateur

Il y a très longtemps que la coordination de l'aide est jugée nécessaire, tant par les Etats récipiendaires que par les bailleurs de fonds eux-mêmes. Il y a longtemps également que l'on souligne qu'il revient à l'Etat de prendre en charge cette coordination. La *Revue de l'aide au Mali* souligne bien ces deux points. De multiples obstacles, également identifiés depuis longtemps, expliquent que les choses avancent dans ce domaine très lentement. Toutefois, il semble qu'aujourd'hui, un certain nombre d'initiatives soient en train de débloquer quelque peu la situation.

Aide et politiques publiques

Le problème de l'intégration de l'aide dans le circuit de la dépense publique n'est pas récent. Il est très important dans les domaines qui touchent à la pauvreté, notamment dans la santé primaire.

Comme le note la *Revue de Finances Publiques* de 1999 : *« Dans l'ensemble, les structures régionales [de la Santé] fonctionnent , hors salaires payés par l'Etat, avec les dons des partenaires, qui figurent au BSI ou qui sont gérés hors des procédures budgétaires »*. Plus précisément encore : *« De cette sorte on peut dire que les budgets des directions régionales et des services de santé de cercle sont en réalité établis hors du cadre formel des finances publiques et sont plus représentés par les PO ou programmes d'opération de ces structures que par les seuls budgets publics régionaux. Ces PO, qui ont un rôle très important dans la vie des régions, n'ont pas d'existence au regard des règles des finances publiques à ce jour. Le lancement du PRODESS tend à officialiser cette pratique en s'efforçant d'intégrer la totalité des financements destinés au secteur »*.

L'encadré 9 traite de l'UNDAF.

Encadré 9

UN PROCESSUS DE COORDINATION DE L'AIDE : L'UNDAF

Dans le passé, l'absence de coordination entre les agences du Système des Nations Unies a été parfois critiquée. Pour remédier à cela, les agences du Système des Nations Unies ont décidé de procéder régulièrement à un exercice de coordination de leurs actions : c'est l'exercice UNDAF. Celui-ci débute par une analyse commune des besoins *(Country Assessment)*, qui permet d'établir une base commune de données communes macroéconomiques et sociales pour tous les thèmes et secteurs de leurs interventions au niveau du pays. Ceci conduit à une analyse des domaines prioritaires d'intervention pour les agences. Ensuite, les différentes actions sont définies en fonction des mandats des différentes agences des Nations Unies. Des représentants du Gouvernement, de la société civile, du secteur privé et des autres bailleurs de fonds du pays sont invités à participer à l'exercice.

Mettre l'Etat aux postes de commande

Cette nouvelle orientation proclamée par le Fond Monétaire International et Banque mondiale commence à se matérialiser. Ainsi, par exemple, la Banque mondiale et le FMI acceptent de prendre en compte des documents produits par le gouvernement malien (comme le CSLP intérimaire) et de les transmettre à leurs Conseils d'Administration sans nécessairement être d'accord avec la totalité des orientations, ni sur la qualité globale du document (les réserves exprimées par les services de la Banque et du Fonds sont jointes).

La généralisation de l'intégration supposerait que l'on modifie un certain nombre d'approches. Ainsi, par exemple, l'initiative 20/20 reste-t-elle fondée sur une juxtaposition des dépenses de l'Etat et de celles des donateurs ? Il conviendrait maintenant de discuter d'un objectif intégré (20 % des dépenses au sens large).

7.2.3. Passage de l'approche-projet à l'approche-programme

Les multiples critiques faites aux projets en tant que forme d'attribution de l'aide ont conduit à privilégier l'approche programme. Cette approche consiste à programmer à moyen terme un ensemble d'actions ayant des objectifs communs, et à identifier les moyens nécessaires pour atteindre ces derniers.

Au Mali, cette approche a été traduite dans les faits dans trois domaines principaux : la santé, l'éducation et la justice. Des programmes décennaux ont été tracés, et concrétisés par des programmes à moyen terme. Il s'agit du PRODESS dans le domaine de la santé, du PRODEC dans le domaine de l'éducation et du PRODEJ dans le domaine juridique. Le PRODESS est sans doute la réalisation la plus importante actuellement.

Chaque année, les différentes actions font l'objet d'un document commun Etat-bailleurs de fonds dans lequel sont précisés les actions à entreprendre et les moyens à mettre en œuvre. Une coordination de ce type est particulièrement utile au niveau local. Elle permet de structurer les échanges entre bailleurs de fonds et de mieux cibler les zones défavorisées prioritaires.

Malgré leur grand intérêt, ce type de programmes pose encore des problèmes. En particulier, les modes de gestion restent spécifiques. Diverses possibilités ont été imaginées pour aller plus loin :

- mise en place d'un fonds spécifique dans lequel seraient versées les différentes contributions. Un fonds de ce type peut être géré suivant des modalités très proches de la gestion privée, avec un contrôle par audit extérieur. Au prix d'une légère complication, cela permet de rendre compte aux différents bailleurs de fonds suivant les modalités qui leur sont propres ;
- passage complet à l'aide budgétaire. Dans ce cas, les diverses contributions sont versées directement au Trésor, et les résultats sont évalués en commun a posteriori, tant en termes de moyens que d'impact. Ceci suppose que les procédures de finances publiques fonctionnent correctement, y compris en termes de contrôle (et éventuellement, de sanction). Les dispositifs à ces niveaux ne semblent pas encore très performants. En particulier, il n'existe pas encore de Cour des comptes en tant que telle.

7.2.4. Réforme de la conditionnalité

Les textes du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale sur l'opérationnalisation du CSLP mentionnent la possibilité de modifier le sens de la conditionnalité. Jusqu'ici la conditionnalité a été limitée aux aspects d'équilibre budgétaire et financier, notamment dans le cadre des Facilités d'Ajustement Structurel (FAS) et Facilités d'Ajustement Structurel Renforcé (FASR). Les aspects « lutte contre la pauvreté » n'étaient pas intégrés à ce niveau. De plus, une application rigide de la conditionnalité s'est souvent révélée impossible, ce qui limite son utilité.

L'Union européenne a pris l'initiative de lancer dans certains pays un test visant à définir de nouvelles formes de conditionnalité.

Les principes directeurs de la réforme proposée sont les suivants :

- les critères de conditionnalité doivent s'étendre aux secteurs qui touchent la situation des pauvres (sécurité alimentaire, secteurs sociaux essentiels). Les critères traditionnels du FMI sont conservés de manière à respecter les règles d'équilibre financier ;
- les critères doivent être discutés avec le Gouvernement, voire la société civile ;
- la réalisation des critères doit être appréciée à partir d'indicateurs de moyens, d'efficacité et d'impact.

L'expérience menée au Burkina Faso a impliqué la plupart des bailleurs de fonds. Elle a été appréciée à ce niveau, en tant qu'instance d'harmonisation des programmes.

L'encadré 10 fournit la liste des indicateurs de la nouvelle conditionnalité de l'aide.

Encadré 10

INDICATEURS RETENUS LORS DU TEST DE LA NOUVELLE CONDITIONNALITE AU BURKINA FASO *(D'APRES UN DOCUMENT DE SYNTHESE DE L'UNION EUROPEENNE)*

SANTÉ

Note : il est intéressant de faire des distinctions entre les régions/provinces qui fonctionnent bien et celles qui fonctionnent moins bien, ainsi qu'entre les services procurés par le privé et ceux qui sont procurés par le public.

- Taux de fréquentation des centres de santé : nombre de consultations nouvelles/population
- Nombre de césariennes effectuées
- Taux de vaccinations essentielles
- Nombre de secondes consultations prénatales auprès d'un médecin
- Degré de satisfaction des utilisateurs, coûts, taux de recours à une structure sanitaire en cas de maladie

ÉDUCATION

- Taux de scolarisation (garçons/filles) (privé/public)
- Taux de scolarisation en première année du primaire (garçons/filles)
- Taux de succès aux examens de fin d'école primaire
- Nombre de livres par élève (statistique ou enquêtes)
- Degré de satisfaction des utilisateurs, coûts, taux de recours à l'éducation informelle/continue (enquête).

SECTEUR PRIVÉ

- Niveaux d'investissement public, privé
- Nombre de créations d'entreprises, de faillites
- Délai moyen de paiement des fournisseurs de l'État

Mais l'indicateur le plus intéressant en ce qui concerne le secteur privé est l'enquête auprès des chefs d'entreprise (menée si possible par le secteur privé) : connaissance des réformes, opinions sur ces réformes, satisfaction avec les structures et services existants, opinion sur les marchés publics, autres sujets de préoccupation. De plus, il est devenu clair qu'il est essentiel de commencer par l'examen des dernières tendances ou évolutions. Les niveaux absolus ne sont pas très faciles à interpréter, sauf pour des experts. Les tendances et évolutions apportent plus d'information et leur analyse permet de fixer des objectifs réalistes (de réforme).

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Dans ce domaine, les indicateurs visent à mesurer :

1) la cohérence entre le budget et les buts de la politique du Gouvernement;

2) la bonne mise en œuvre du budget (aux niveaux central et local);

3) l'efficacité des dépenses budgétaires (coûts/bénéfices).

- Divergences entre les dépenses budgétaires et les objectifs sectoriels (si des données sont disponibles au niveau sectoriel)
- Taux de réalisation du budget (général et par secteurs prioritaires)
- Part du budget allant aux structures périphériques (sur la base d'une enquête)
- Coûts unitaires dans les marchés publics (centraux et locaux) attribués au secteur public ou sur marchés financés par les bailleurs de fonds (sur la base d'une enquête).

Sources d'information : statistiques gouvernementales (qui ont besoin de sérieuses améliorations), enquêtes rapides spécifiques.

7.2.5. Implication de la société civile et des collectivités locales

Les bailleurs de fonds mettent de plus en plus l'accent sur la bonne gouvernance et l'implication de la société civile.

Le fait que les bénéficiaires aient été peu impliqués dans la conception des projets et dans leur mise en exécution a été identifié, notamment par la *Revue de l'aide*, comme un élément explicatif de la faible efficacité.

Mais l'approche actuelle pose cependant de multiples problèmes. Le terme de « société civile » reste extrêmement flou. La représentativité des associations et ONG qui sont déclarées représenter la société civile n'est guère vérifiée.

Une nouvelle orientation concerne l'attribution de l'aide au niveau des collectivités locales en voie de constitution (celles-ci étant dotées de l'autorisation d'emprunter).

Certains bailleurs de fonds, comme la Banque mondiale, envisagent d'effectuer des prêts à ces collectivités, du moins sous forme de prêts à l'Etat rétrocédés aux communes. Il y a là une évolution intéressante. Les collectivités locales sont certainement des acteurs plus proches des populations déshéritées.

Elles peuvent donc prendre plus directement la mesure de leurs véritables priorités. Toutefois, il ne faut pas se cacher que les risques sont importants. En premier lieu, il importe évidemment que le processus de décentralisation se déroule correctement, et notamment que l'on mette rapidement à la disposition des collectivités les moyens qui sont la nécessaire contrepartie de leurs nouvelles attributions. On ne peut exclure par ailleurs le risque de comportements financiers irresponsables de la part des nouvelles collectivités expliqués par la faiblesse des capacités. Enfin, les élus peuvent avoir tendance à adopter un comportement électoraliste, favorisant certaines parties de la population au détriment d'autres. A ce niveau, un contrôle par des éléments de la société civile semble aussi nécessaire qu'au niveau central.

CONCLUSION

L'absence de coordination entre les institutions maliennes et les partenaires au développement, la fragmentation et la variété des modalités de gestion de l'aide ont des conséquences directes sur l'impact et l'efficacité de l'aide au Mali. Les pratiques telles les conditionnalités multiples et croisées couplées à l'absence d'intégration de l'aide dans les instruments nationaux de gestion économique ont fini par affaiblir les capacités réelles des administrations nationales et locales chargées de la gestion du développement. Par ailleurs, les faiblesses institutionnelles et les problèmes liés à la reddition des comptes et de bonne gouvernance ont contribué à exacerber la méfiance entre les différents acteurs tout en réduisant l'instauration d'un dialogue franc et constructif dans la gestion de l'aide. Enfin, la multiplicité des procédures des partenaires et l'absence d'une vision concertée de développement ont également limité la recherche d'une efficacité accrue de l'aide au Mali. La combinaison de tous ces facteurs a contribué à limiter dans le temps la durabilité des effets de l'aide.

Le Mali est un pays pauvre avec des besoins énormes dans presque tous les domaines. Cependant, la faiblesse des capacités administratives et institutionnelles d'une part, et la forte présence des partenaires avec des instruments et des modalités variés d'intervention d'autre part, constituent encore un obstacle à une conception locale et à une « appropriation » des programmes de réforme et de développement, ainsi qu'à leur exécution. Cela a contribué, non seulement à limiter la capacité d'absorption réelle du pays, mais aussi et surtout à compromettre l'efficacité de l'aide, notamment en faveur de la lutte contre la pauvreté. En plus d'une réforme de la politique économique, le Gouvernement a, depuis les événements de mars 1991, engagé de vastes réformes politiques et mis en place des mécanismes de démocratisation et d'accroissement de la participation populaire au processus de

développement. L'exécution de front de ces deux grands ensembles de réformes a sollicité de façon excessive les faibles capacités administratives et a pu freiner le progrès des réformes économiques, ralentissant du même coup le rythme de décaissement des apports d'aide. Si des questions telles que le volume de l'aide et son affectation sont importantes, celles sur l'efficacité et le ciblage de l'aide restent primordiale pour s'assurer du financement des actions prioritaires de renforcement de la bonne gouvernance et de la gestion rationnelle des ressources en vue de l'éradication de la pauvreté.

CONCLUSION GÉNÉRALE RECOMMANDATIONS

Au Mali, un examen, même sommaire, des conditions de vie des populations mis en parallèle avec le volume de l'aide injectée dans l'économie de l'indépendance à aujourd'hui incite à se poser quelques questions concernant l'aide dans la mesure où la majorité de la population vit encore au dessous du seuil de pauvreté. Cependant, les observateurs s'accordent à dire que s'il existe un domaine dans lequel l'aide a réussi au Mali, c'est celui de l'agriculture au sens large. En effet, dans ce domaine, la recherche de nouvelles variétés de cultures de rente ou de céréales adaptées aux situations climatiques et socioéconomiques des populations a permis de juguler beaucoup de contraintes. Par ailleurs, la lutte contre l'érosion (financée en grande partie par l'extérieur) a permis de sédentariser les paysans sur leurs terres et d'augmenter la productivité à l'hectare.

En plus de l'Agriculture, l'aide extérieure a enregistré des succès dans le domaine des investissements dans les secteurs sociaux. Grâce à l'aide au développement, de nombreuses infrastructures scolaires ont été construites et/ou réhabilitées. Dans le domaine de la santé, l'émergence ces dernières années de structures de santé communautaires communément appelées CSCOM (Centres de Santé COMmunautaires) est également à mettre à l'actif des bonnes politiques sous-tendues par l'aide extérieure.

En plus de ce succès, l'aide extérieure a contribué également à la reprise ainsi qu'à la poursuite de la croissance d'une part et la réduction du déficit budgétaire à travers la politique de stabilisation d'autre part. Toutefois, il est regrettable que la croissance et la stabilité retrouvées ne se fassent pas sentir sur les conditions de vie des pauvres. Du fait de facteurs multiples et divers dont le poids de la dette, cette croissance demeure fragile. En effet, le service de la dette malienne reste assez lourd pour les finances publiques (de l'ordre de 12 % des dépenses publiques) et cela est bien entendu de nature à réduire l'effet des efforts faits en matière de promotion de l'investissement et de la croissance. Cet état de fait n'est d'ailleurs pas spécifique au Mali. Il demeure valable pour les autres pays pauvres à faible épargne intérieure devant faire face à d'énormes besoins d'investissement.

Bénéficiant d'un allégement de sa dette dans le cadre de l'Initiative PPTE, le Mali doit-il pour autant vouloir faire de cet allégement, l'élément moteur de la lutte contre la pauvreté ? Non bien entendu et ce, pour deux raisons principales.

Primo, un allégement de la dette est décidé par l'étranger alors que pour se développer et réduire la pauvreté, le Mali doit compter d'abord sur lui-même. Au lieu de se baser sur l'aide extérieure, la croissance de l'économie malienne devrait davantage se fonder sur un dynamisme de production et de consommation de la richesse interne. L'allégement de la dette ne peut et ne doit nullement se substituer au financement du développement. Malgré l'importance des ressources en jeu, les Initiatives en cours (PPTE, Club de Paris, G8, etc.) restent largement insuffisantes au regard du poids de la dette.

Secundo, bon nombre de pays pauvres, qui par le passé ont bénéficié d'un allégement considérable de la dette, sous forme de rééchelonnements concessionnels et d'annulations bilatérales, sont demeurés pauvres. Toutefois cela n'enlève rien à l'importance que revêt pour le Mali de pouvoir continuer à s'endetter. Et c'est pour cette raison qu'il convient de formuler les recommandations suivantes :

• entreprendre une étude sur la situation de l'endettement (intérieur et extérieur) du Mali de manière à définir une véritable politique d'endettement pour le futur. Cette étude doit nécessairement tenir compte des paramètres suivants :

- la recherche de financements concessionnels compatibles avec la situation économique du pays ;
- l'adéquation des modes de financement (dons, prêts) ;
- l'orientation sélective de l'endettement vers les projets productifs et rentables ;
- l'engagement de l'Etat à ne contracter ni garantir de prêt dont « l'élément Don » est inférieur à 35 % ;
- la non accumulation d'arriéré de paiement ;
- l'analyse de la viabilité de la dette, etc.

L'étude préconisée analysera la problématique du renforcement des capacités locales d'analyse des emprunts du pays pour de véritables projets de développement durable qui ont l'avantage de renforcer la démocratie et l'équité sociale tout en préservant les ressources nécessaires pour les générations futures ;

• s'inspirer des travaux d'opérationnalisation de la SNLP pour l'élaboration de programmes et projets complémentaires à ceux existants de manière à canaliser efficacement les ressources du PPTE ;

• procéder à l'harmonisation des procédures et des modalités de la coopération et la réforme du cadre institutionnel de coordination et de pilotage du système de coopération. Cela passe par la formalisation des décisions dans le processus de réforme de l'aide, notamment en ce qui concerne la simplification du dispositif institutionnel national chargé de la coordination de l'aide internationale ;

• développer des indicateurs d'impact de l'aide (et des politiques publiques en général) sur la situation des personnes les plus pauvres, ainsi que des méthodes d'évaluation auprès des bénéficiaires. Un autre moyen de concevoir et d'élargir les stratégies de réduction de la pauvreté et de croissance consiste en la définition de la participation de la société civile à côté des autres acteurs que sont le gouvernement, les institutions financières internationales et le secteur privé ;

• systématiser le système d'enquêtes légères du suivi des conditions de vie des ménages pour mieux suivre la situation des pauvres et apporter les correctifs en temps utile ;

• produire des indices de prix de certains produits spécifiques permettant de mesurer l'évolution du niveau de vie des pauvres (notamment ruraux) ; plus précisément il s'agit, avec la méthodologie de l'indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC), de produire un indice au niveau des capitales régionales du pays (en plus de la capitale administrative) ainsi qu'en milieu rural. Cela passe par :

- la réalisation d'enquêtes dépenses tant en milieu urbain qu'en milieu rural (pour disposer des pondérations) ;
- l'élaboration des relevés de prix de base pour une année donnée d'une part et le calcul de l'indice dont la variation permettra de mesurer l'inflation d'autre part (tant en milieu urbain qu'en milieu rural) ;

• définir une stratégie pour maximiser l'impact de la croissance sur les pauvres, tant par accélération de la croissance que par définition de politiques macroéconomiques et sectorielles adaptées (d'une part, les stratégies de croissance doivent être compatibles avec l'objectif de réduction de la pauvreté et d'autre part, les politiques sectorielles doivent être mieux ciblées sur les besoins des pauvres). Au préalable, il convient d'interroger les politiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre au cours des dernières années. Après avoir examiné le profil de la croissance que l'économie nationale a connue pendant les années récentes, il s'agira de répondre aux questions de savoir comment accélérer davantage la croissance d'une part et comment cette dernière peut-elle atténuer la pauvreté d'autre part. N'est-ce pas l'espoir que le pays fonde sur le CSLP, en cours de préparation ?

• initier une réflexion sur la réforme de la conditionnalité et l'intégration de l'aide dans sa globalité dans le circuit de la dépense publique, la réorienter vers des investissements productifs et réduire au strict nécessaire les dépenses de l'Etat ; plus précisément il s'agit de faire de la gestion de la dette une composante importante de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des politiques macroéconomiques, y compris l'établissement de projections à moyen et long terme voire de prospectives ;

• renforcer de façon générale les capacités nationales en matière de gestion de l'aide et celles de la DGDP en particulier ;

• développer la méthode participative de ciblage des pauvres pour mieux guider les décideurs dans l'affectation des ressources aussi bien nationales qu'extérieures. A partir des éléments de cartographie du troisième RGPH réalisé en 1998, la DNSI a entrepris depuis quelque temps d'appréhender les poches de pauvreté et d'extrême pauvreté à partir de la situation observée en matière d'implantation d'infrastructures sociales (écoles fondamentales, centres d'alphabétisation, aires de santé, points d'eau potable, etc.) à travers le pays. Cet exercice, qui s'inscrit dans le cadre de l'alimentation du système d'information du CSLP, va dans ce sens, et mérite de ce fait d'être appuyé ;

• accélérer le processus d'intégration sous-régionale et régionale. Afin que l'aide soit davantage utile à l'intégration, il importe de multiplier les initiatives de proximité et de favoriser le maximum d'actions de coopération dans tous les domaines car c'est par étapes, par une politique des petits pas que l'on va passer de la coopération à l'intégration ;

• promouvoir la décentralisation administrative et territoriale. Pour ce faire, les programmes de développement doivent comporter des mesures assurant une participation accrue des populations et collectivités locales, notamment les femmes, les agriculteurs et les éleveurs, et permettant de leur déléguer plus de responsabilités en matière de gestion ;

• poursuivre la réforme du système judiciaire à travers la mise en œuvre du Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODEJ). Dans le cas particulier de la lutte contre la corruption et la délinquance financière, des réformes législatives et réglementaires s'imposent afin de prendre en compte les manifestations de plus en plus complexes du phénomène (blanchiment d'argent, abus de biens sociaux, trafics en tous genres qui découlent de la criminalité transnationale, favoritisme dans l'attribution des marchés publics...) et renforcer l'efficacité dans leur répression à travers des formations juridictionnelles spécialisées ;

• dans la mesure où la finalité de l'aide est de permettre à son bénéficiaire de pouvoir à terme s'en passer du moins dans les domaines concernés, il importe d'apprécier et ce, dès la phase de la négociation de l'aide, la pertinence et l'utilité de l'objet pour lequel l'aide est sollicitée. Pendant la phase d'exécution du projet, la réalisation de l'objectif « l'aide doit tuer l'aide » nécessite :

- la co-responsabilisation du bénéficiaire et du donateur quant à la bonne exécution du projet (la paternité de l'exécution du projet doit appartenir aux deux parties) ;

- la responsabilisation des populations à la base pour l'auto-appropriation du projet ;

- l'information des populations bénéficiaires sur le donateur.

ANNEXES



I. POPULATION ET DEVELOPPEMENT HUMAIN

Code	*Libellé*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 *
101	Population totale en milliers d'habitants Total	**8 464**	**8 648**	**8 832**	**9 013**	**9 191**	**9 365**	**9 790**
	Hommes	4 133	4 225	4 316	4 405	4 492	4 576	4 847
	Femmes	4 331	4 423	4 516	4 608	4 699	4 789	4 943
102	**Densité de Population (Hb/Km²)**	**6,8**	**7,0**	**7,1**	**7,3**	**7,4**	**7,6**	**7,9**
103	**Poids de la population féminine par tranche d'âge en %**							
	00 - 04 ans (< 5 ans)	49,10	48,91	48,82	48,83	48,92	49,05	48,43
	00 - 05 ans (≤ 5 ans)	49,22	49,02	49,91	48,88	48,94	49,05	48,43
	00 - 14 ans (< 15 ans)	49,45	49,42	49,41	49,41	49,42	49,43	48,80
	00 - 15 ans (≤ 15 ans)	49,43	49,41	49,40	49,41	49,42	49,45	48,82
	60 ans et + (≥ 60 ans)	50,60	50,66	50,81	50,92	51,08	51,22	50,57
	Population Totale Féminine	51,17	51,15	51,13	51,12	51,13	51,14	50,49
104	**Poids de la tranche d'âge dans la population totale en %**							
	00 - 04 ans (< 5 ans)	19,55	19,58	19,50	19,34	19,15	18,94	19,80
	00 - 05 ans (≤ 5 ans)	22,94	22,04	23,02	22,90	22,70	22,46	23,48
	00 - 14 ans (< 15 ans)	48,85	48,96	48,95	48,86	48,77	48,70	50,92
	00 - 15 ans (≤ 15 ans)	51,01	51,25	51,35	51,33	51,24	51,13	53,45
	60 ans et + (≥ 60 ans)	6,02	6,00	5,97	5,94	5,90	5,86	6,13
105	**% de la population urbaine**	24,9	25,5	26,1	26,6	27,3	27,6	28,85
106	**Taux d'accroissement naturel**	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,7
107	**Taux d'accroissement moyen**	2,1	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,2
108	**Indice synthétique de fécondité**	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7
109	**Taux de natalité (pour 1000)**	43,1	43,1	43,1	43,1	43,1	43,1	43,1
110	**Taux de Mortalité Infantile (pour 1000)**	123	123	123	123	123	123	123
111	**Taux de Mortalité Juvénile (pour 1000)**	131	131	131	131	131	131	131
112	**Taux de Mortalité Infanto-Juvénile (pour 1000)**	238	238	238	238	238	238	238
113	**Espérance de vie à la naissance**	56,8	56,8	56,8	56,8	56,8	56,8	56,8
114	**Age au 1er mariage**	☒	☒	16	☒	16	☒	☒

Source : DNSI-CPS-OBSERVATOIRE DU DHD

** Les chiffres globaux de la population sont les données provisoires du RGPH 98 tandis que la structure par Age est obtenue à partir des chiffres de projections de données issues du document de "Perspectives de Population du RGPH 87".*

☒ *: Données statistiques non élaborées par les services producteurs*

115. EVOLUTION DE LA PAUVRETÉ SUR L'ENSEMBLE DU MALI (EVOLUTION DE L'INCIDENCE (P0), DE LA PROFONDEUR (P1) ET DE LA SÉVÉRITÉ (P2))

		P0	P1	P2	*Variation par an en %*		
		%	%	%	P0	P1	P2
National	1994	68,8	46,9	26,9	11	8	13,8
	1996	71,6	48,4	28,4	2	1,6	2,8
	1998	69	31	17,3	- 1,8	- 20	- 22
Urbain	1994	36,6	33	14,8	19,5	3,6	3,6
	1996	40,6	33,9	15,6	5,3	1,4	2,7
	1998	36,3	12,1	5,5	- 5,4	- 40,3	- 40,6
Rural	1994	75,6	48,3	28,1	10,1	8,4	14,6
	1996	78,3	50,0	29,8	1,8	1,7	3,0
	1998	76,0	35,1	19,8	- 1,5	16,2	- 18,5

Source : OBSERVATOIRE DU DHD

116. EVOLUTION DE L'INCIDENCE (PO), DE LA PROFONDEUR (P1) ET DE LA SÉVÉRITÉ (P2)) DE LA PAUVRETÉ SELON LES RÉGIONS ADMINISTRATIVES POUR LES ANNÉES 1994, 1996 ET 1998

					Variation par an en %		
		P0	**P1**	**P2**	P0	P1	P2
Kayes	1994	45,1	18,9	10,4			
	1996	52,6	21,2	11,5	8,0	5,9	5,2
	1998	50,1	19,4	10,3	- 2,4	- 4,3	- 5,4
Koulikoro	1994	74,0	39,8	25,6			
	1996	76,5	41,7	26,7	1,7	2,4	2,1
	1998	74,9	39,6	24,9	- 1,1	- 2,6	- 3,4
Sikasso	1994	84,6	42,2	24,8			
	1996	84,4	44,0	26,6	- 0,1	2,1	3,6
	1998	82,7	41,6	24,6	- 1,0	- 2,8	- 3,8
Ségou	1994	85,0	41,7	23,8			
	1996	73,9	31,4	16,4	- 6,8	- 13,2	- 17
	1998	70,4	28,9	14,6	- 2,4	- 4,1	- 5,6
Mopti	1994	71,5	30,6	16,1			
	1996	90,4	43,7	24,4	12,4	19,5	23,1
	1998	88,6	40,9	22,1	- 1,0	- 3,3	- 4,8
Tombouctou	1994	58,0	18,2	7,8			
	1996	68,2	20,2	8,3	8,4	5,4	3,2
	1998	60,8	17,6	7,0	- 5,6	- 6,7	- 8,2
Gao (Mali)	1994	20,0	4,0	1,6			
	1996	26,1	6,2	2,1	14,2	24,5	14,6
	1998	22,9	5,0	1,7	- 6,3	- 10,2	- 10,0
District de Bamako	1994	24,2	6,4	2,4			
	1996	27,7	7,3	2,8	7,0	6,8	8,0
	1998	23,9	6,2	2,4	- 7,1	- 7,8	- 7,4

Source : OBSERVATOIRE DU DHD

117. INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN EN 1994 ET 1998

Régions	1994	1996	1998	Variation en % entre 1996 et 1998
Kayes	0,277	0,308	0,340	10,39
Koulikoro	0,250	0,285	0,317	11,23
Sikasso	0,212	0,283	0,308	8,83
Ségou	0,208	0,264	0,288	9,09
Mopti	0,193	0,236	0,251	6,36
Tombouctou	0,235	0,241	0,259	7,47
Gao	0,230	0,292	0,315	7,88
Bamako	0,393	0,526	0,588	11,79
Mali	**0,251**	**0,309**	**0,333**	**7,77**

Source : OBSERVATOIRE DU DHD

118. INDICATEUR DE PAUVRETÉ HUMAINE (IPH)

	1996	1998
Niveau de l'indicateur (IPH) en %	58,18	56,30
Déficit de longévité ou probabilité de décéder avant 40 ans en %	30,30	40,75
Privation d'accès à l'éducation ou population adulte analphabète en %	77,00	70,90
Déficit de conditions de vie en % :	47,40	48,00
dont privation d'accès à l'eau potable en %	51,70	54,00
privation d'accès aux services de santé en %	66,00	60,00
privation d'accès bonne alimentation/nutrition en %	24,50	30,10

Source : OBSERVATOIRE DU DHD

II. SANTÉ

Code	Libellé	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
201	% d'enfants vaccinés contre la polio à la naissance (Polio 0)		16,43	27,41	33,88	35,49	36,92	39,61	34,56
202	% d'enfants de 0 à 11 mois vaccinés contre la rougeole	40,20	50,76	45,69	52,35	56,71	56,36	58,22	46,51
203	% d'enfants de 0 à 11 mois vaccinés contre le DTCP1	63,13	77,22	63,33	76,09	79,48	74,13	74,28	62,91
204	% d'enfants de 0 à 11 mois vaccinés contre le DTCP3	32,64	46,35	38,93	49,03	53,33	52,42	53,37	47,02
205	% d'enfants de 0 à 11 mois vaccinés contre le BCG	69,40	76,82	67,23	80,20	78,84	76,41	75,47	64,66
206	% d'enfants de 12 à 23 mois vaccinés contre la rougeole	32,02	34,49	32,13	38,13	36,66	56,36	34,43	26,34
207	% d'enfants de 12 à 23 mois vaccinés contre le DTCP1	19,74	21,39	20,06	24,95	23,99	18,66	18,64	15,21
208	% d'enfants de 12 à 23 mois vaccinés contre le DTCP3	23,76	25,28	19,74	25,83	23,78	17,44	18,00	15,77
209	% d'enfants de 12 à 23 mois vaccinés contre le BCG	15,38	16,47	16,01	20,97	19,15	14,85	15,39	11,64
210	% de femmes enceintes vaccinées au VAT1	23,89	25,21	24,77	26,75	28,14	27,07	25,33	27,17
211	% de femmes enceintes vaccinées au VAT2	18,74	19,19	17,40	19,84	19,91	20,19	19,37	19,62
212	Taux de mortalité infantile (0 à 1 an) pour mille	122,50	122,50	122,50	122,50	122,50	122,50	122,50	122,50
213	Taux de mortalité infanto-juvénile (- de 5 ans) pour mille	237,50	237,50	237,50	237,50	237,50	237,50	237,50	237,50
214	Taux de mortalité juvénile (de 1 à 14 ans) pour mille	131,10	131,10	131,10	131,10	131,10	131,10	131,10	131,10
215	Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes)	577,00	577,00	577,00	577,00	577,00	577,00	577,0	577,00
216	Part du budget de l'Etat alloué à la Santé en %	5,28	4,81	4,69	7,26	8,24	7,19	7,19	
217	Accouchements assistés (enformation sanitaire en %, source SIS)					33,90	28,05	37,25	32,85
218	Principales causes de mobidité : incidence en % 0 (Source : SIS)								
	1. Paludisme					31,64	40,90	64,48	54,41
	2. Iffections respiratoires aiguës (IRA)					21,72	17,60	29,08	20,13
	3. Traumistes, plaies et brûlures					9,26	10,7	17,02	14,23
	4. Maladies diarrhéiques					8,10	8,90	15,88	7,72
	5. Rougeole					1,64	1,70	1,88	0,41
	6. Malnutrition protéino-calorique					1,58	1,60	2,86	2,34
	7. Tétanos					1,50	2,40	0,03	0,02
	8. Urétrite aiguë					1,46	1,60	2,61	2,13

Données statistiques non élaborées par les sercices producteurs

Liste d'indicateurs différente de celle de la période d'après (c'est-à-dire après 1996)

- ***VAT1*** *: Vaccin antitétanique Dose 1 (il s'agit des femmes enceintes fréquentant les PMI)*
- ***VAT2*** *: Vaccin antitétanique Dose 2 (il s'agit des femmes enceintes fréquentant les PMI)*
- ***PMI*** *: Protection maternelle et infantile*

Sources : DNSI, CPS, Observatoire du DHD, CNI, EDS II

III. ALIMENTATION ET NUTRITION

Code	*Libellé*	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
301	Production brute de céréales par habitant (en kg)	289	212	256	276	241	240	227	252	283
302	Production disponibles de céréales par habitant (en kg)	232	168	205	221	193	188	179	199	254
303	Importations de céréales par habitant (en kg)	9	7	3	7	11	12	10	8	10
304	Taux de couverture alimentaire (disponibilités/besoins)	88	97	105	103	95	93	92	98	108

** Données prévisionnelles Sources : CPS/MDRE, Diaper III, Observatoire du DHD*

Code	*Libellé*	1987	1989	1995/96
305	Taux de malnutrition chronique (0-3 ans) en %	24,40	27,10	32,80
306	Malnutrition aiguë (0-3 ans) en %	11,00	17,70	24,50
307	Insuffisance pondérale (0-3 ans) en %	21,00	42,90	43,30
308	Malnutrition maternelle en %			15,90
309	Obésité maternelle en %			8,40

☒ *: Données statistiques • Sources : DNSI, EDS II, Observatoire du DHD*

Code	*Libellé*	1995	1996	1997
310	Vulnérabilité à l'insécurité alimentaire	6,66	15,22	10,50
	Extrêmement vulnérables		0,78	
	Hautement vulnérables		6,14	2,36
	Modérément vulnérables	6,66	8,31	8,15

☒ *: Données statistiques non élaborées par les services producteurs*
Sources : SAP, PAM, Observatoire du DHD

IV. EDUCATION

Code	*Libellé*	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
401	Taux d'alphabétisation des adultes (15-54 ans)	19,0	20,3	21,5	24,5	28,0	28,2	29,1	31,0
402	Taux de scolarisation 1er cycle du fondamental	28,8	32,8	36,4	39,1	42,3	46,7	50,0	53,9
403	Taux de scolarisation 2e cycle du fondamental	11,8	12,0	12,7	13,6	13,9	14,3	17,9	
404	Taux de scolarisation enseignement secondaire (en %)	3,8	2,4	3,2	3,8	4,2	6,0	6,4	
405	Taux de scolarisation enseignement supérieur	1,1	1,2	1,4	1,6	1,6	2,2	2,1	
406	Taux de scolarisation des filles au premier cycle en %	21,4	24,7	27,9	31,4	33,4	38,5	40,3	44,4
407	Proportion des filles dans les élèves 1er cycle en %	37,0	38,0	38,0	40,0	39,0	40,0	41,0	41,0
408	Proportion des filles dans les élèves 2e cycle en %	34,1	34,2	34,1	34,5	34,2	35,0	35,0	35,0
409	Taux d'admission en 1ère année (taux de recrutement) en %	30,7	39,5	37,2	37,1	38,4	45,6	47,1	49,6
410.0	Taux de redoublement 1er cycle	31,1	28,8	30,5	20,3	18,0	16,1	17,9	19,5
410.1	Taux de redoublement des filles (1er cycle)	31,1	29,0	31,1	20,5	18,1	16,1	18,0	
411.0	Taux d'abandon (1er cycle)	2,8	2,6	5,8	3,8	2,8	3,5		
411.1	Taux d'abandon des filles (1er cycle)	3,6	3,4	6,1	4,6	3,6	4,2		
412	% de femmes dans le personnel enseignant du fondamental	22,3	21,2	21,7	21,7	21,6	21,0	21,0	20,1
413	Coût par élève de l'enbseignement 1er cycle (en Fcfa)				18 991	19 882	18 470	17 058	27 000
414	Coût par élève de l'enseignement fondamental 2e cycle (en Fcfa)				544 045	48 099	45 000	41 776	66 000
415	Coût par élève de l'enseignement secondaire général (en Fcfa)				126 308	145 808	145 094	144 380	25 500
416	Coût par élève de l'enseignement secondaire technique (en Fcfa)				146 535	159 641	159 558	159 476	401 000
417	Coût par élève dans l'enseignement supérieur				588 799	432 220	478 570	524 921	384 000
418	Part du budget de l'Etat alloué à l'Education nationale (en %)	22,00	19,60	20,50	21,2	22,7	23,4	24,09	26,6
419	Part du budget de l'Education alloué au 1er cycle				40,0	43,0	41,0	39,02	56,0

☒ : *Données statistiques non élaborées par les services producteurs*

Source : CPS/EDUCATON, OBSERVATOIRE DU DHD

V. A) EAU POTABLE ET ÉLECTRICITÉ

		Niveau de l'indicateur							
Code	*Libellé*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
501	Taux de desserte en eau de robinet au Mali	5,4	7,9	9,3	8,6	5,6	5,9	6,5	
502	Taux de desserte en eau de robinet de la population urbaine	21,6	30,5	35,8	32,3	37,3	20,1	21,9	
503	Taux de desserte en eau de la population des centres EDM	17,8	18,1	18,3	22,6	26,3	26,7	28,4	
504	% de maisons branchées en réseau AEP (*)	20,2	20,7	21,6	22,7	25,0			
505	Nombre de bornes fontaines	566	774	864	910	953	1 00,2	1 012	
506	Nombre de forages pour 1 000 habitants en milieu rural	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6			
507	Taux de desserte en électricité de la population urbaine	6,3	7,2	7,6	8,3	8,8			
508	Evolution du nombre d'abonnés particuliers à l'électricité	25 742	27 146	28 926	30 956	34 797			
509	Taux de desserte en eau potable de la population des centres EDM	35,7	42,7	44,9	49,7	25,9	54,7	55,1	
510	Taux de desserte en eau potable milieu urbain	28,0	33,2	34,6	37,8	40,1	41,0	42,4	
511	Taux de desserte en eau potable du pays	7,2	8,7	9,3	10,4	11,4	12,0	12,6	

☒ : *Données statistiques non élaborées par les services producteurs*

***EDM** : Energie du Mali*
***(*)** : il s'agit des 16 centres gérés par l'EDM*

***AEP** : Adduction en eau potable*
Source : CPS/Mines et Energie, OBSERVATOIRE DU DHD

V. B) TYPE D'AISANCE

Code 511	*Libellé*	1987	1993	1995/96
	Chasse d'eau	1,3	Nd	0,9
	Latrines	51,8	63,7	68,5
	Autres	46,9	33,3	30,1
	Nombre de personnes par pièce	Nd	Nd	2,5

Source : DNSI, CPS/Santé, OBSERVATOIRE DU DHD

V. B) TYPE D'AISANCE

Code 512	*Libellé*	1994	1995
	Radio	52,7	56,2
	Télévision	6,7	8,4
	Frigo	2,8	3,0
	Vélo	35,0	37,2
	Moto	15,9	17,0
	Auto	4,0	2,7
	Charrette	30,6	32,4
	Aucun	Nd	24

Source : DNSI, CPS/Santé, OBSERVATOIRE DU DHD

VI. MACROÉCONOMIE

Code	*Libellé*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 *
601	PIB au prix courant (Md Fcfa)	753,5	755,1	1 029	1 230	1 360,7	1 420,9	1 527,1
602	Cons/PIB (en %)	95,6	93,6	92,9	90,5	89,2	91,0	89,5
603	Epargne/PIB (en %)	4,4	6,4	7,1	9,5	10,8	10,1	13,0
604	FBCF/PIB (en %)	21,9	21,9	26,0	26,0	26,5	24,6	24,7
605	Exportations/PIB (en %)	15,5	15,9	21,9	21,5	19,8	21,7	22,0
606	Importations/PIB (en %)	32,9	31,4	40,8	38,1	35,5	31,0	30,1
607	Déficit courant/PIB (en %)	- 16,3	- 12,9	- 17,8	- 14,6	- 14,7	- 8,0	- 7,0
608	Croissance réelle du PIB	8,4	- 2,4	2,3	6,4	4,0	6,8	3,8
609	Déflateur du PIB	1,9	2,6	33,2	12,5	6,3	0,9	3,5
610	Prix consommation Bko	- 5,9	- 0,6	24,8	12,4	6,5	1,1	3,2
611	Recettes budget (Md Fcfa)	100,7	104,7	138,8	177,3	216,8	236,3	244,7
612	Dépenses (Md Fcfa)	183,4	177,3	280,1	306,9	324,7	350,4	369,2
613	Déficit budget/PIB (Eng. - %)	- 11	- 9,6	- 13,7	- 10,5	- 7,9	- 8,0	- 8,0
614.0	Dette extérieure (Md Fcfa)	741,6	797,3	1 450	1 421	1 508,9	1 614,8	1 684,3
614.1	Dette extérieure/PIB (en %)	98,4	105,6	141,1	115,5	110,9	112,5	109,5
615	Service de la dette extérieure/Exportation (en %)	41,1	39,6	41,7	31,6	29,3	15,8	12,7
616	PIB par tête (en 1 000 Fcfa)	85,4	82,6	110,8	131,2	143,9	152,7	163,0

Source : DNSI,FMI.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AFRISTAT. — ***RECUEIL DES STATISTIQUES DES ETATS MEMBRES.*** AFRISTAT, 2000.

Andrews, D. ; Boote, A. ; Rizavi, S. ; Singh , S. — ***ALLÈGEMENT DE LA DETTE DES PAYS À FAIBLE REVENU : L'INITIATIVE RENFORCÉE EN FAVEUR DES PAYS TRÈS PAUVRES ENDETTÉS.*** FMI, 1999.

Auvermy ; Bennetot.— ***LA DETTE DANS LE MONDE : MÉCANISMES ET ENJEUX.*** La Documentation Française, 1991.

Banque mondiale.— ***RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE 1998-1999.*** Eska, 1999.

Boote, A. ; Thugge , K. — ***DEBT RELIEF FOR LOW-INCOME COUNTRIES AND THE HIPC INITIATIVE.*** IMF, 1997.

Camara, Sékou. — ***DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET DETTE PUBLIQUE AU MALI.*** Ecole Nationale d'Administration, 1996.

Commissariat au Plan ; PNUD.— ***LA REVUE DU SYSTÈME INTERNATIONAL DE L'AIDE AU MALI : RAPPORT FINAL.*** Commissariat au Plan, 1997.

Dangroup.— ***RAPPORT D'ACHÈVEMENT DU PROJET ETABLISSEMENT DU SYSTÈME D'ALIMENTATION EN EAU POTABLE DE LA VILLE DE SIKASSO 1993-1997*** : version provisoire. Dangroup, 1997.

Dial.— ***DE LA RÉDUCTION DE LA DETTE MULTILATÉRALE À L'ANNULATION DE LA DETTE DES PAYS DES PLUS PAUVRES.*** In : Lettre d'information de Dial n° 11, 1999.

Diallo, C.S. ; Raffinot, Marc. — ***EVALUATION DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : ÉTUDE PRÉPARATOIRE AU RAPPORT « VAINCRE LA PAUVRETÉ HUMAINE ».*** PNUD, 1999.

Direction Générale de la Dette Publique.— ***NOTE SUR LA DETTE EXTÉRIEURE DU MALI.*** Ministère de l'Economie et des Finances, 2000.

Direction Nationale de l'Hydraulique. — ***PROGRAMME D'ALIMENTATION EN EAU POTABLE DU NORD DU MALI : RÉALISATION ET RÉHABILITATION DE 10 CENTRES SEMI-URBAINS : RÉALISATION DE 180 POINTS D'EAU MODERNES : RAPPORT FINAL.*** DNH, 2000.

Direction Nationale de la Planification. — ***BUDGET SPÉCIAL D'INVESTISSEMENT (BSI) 1999.*** DNP, 1999.

Direction Nationale de la Planification. — ***RAPPORT DE SYNTHÈSE SUR LA REVUE DES PROJETS AU MALI.*** DNP, 1998.

Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique. — ***COMPTES ÉCONOMIQUES DU MALI.*** DNSI, 1999.

Direction Nationale du Budget. — ***REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES : EXERCICE 1999.*** DNB.

Evans, S. — ***DEBT RELIEF FOR THE POOREST COUNTRIES: WHY DID IT TAKE SO LONG?*** In : Development Policy Review v.17, pp. 267-279, 1999.

FMI ; Banque Mondiale. — ***POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPER.*** Banque mondiale, 1999.

Gannagé, Elias. — ***ECONOMIE DE L'ENDETTEMENT INTERNATIONALE : THÉORIE ET POLITIQUE.*** PUF, 1994.

Gazzo,Yves. — ***L'ENDETTEMENT DANS LE MONDE : DE L'EUPHORIE À L'INQUIÉTUDE.*** La Documentation Française, 1990.

Gnaro ; Gelezeau ; Huard. — ***MISSION DE SUIVI DE L'APPLICATION DE DIRECTIVES PORTANT HARMONISATION DU CADRE JURIDIQUE, COMPTABLE ET STATISTIQUE DES FINANCES PUBLIQUES DANS L'UEMOA.*** UEMOA, 1999.

Kaba, Moussa. — ***LA DIFFUSION DE L'AIDE AMÉRICAINE À TRAVERS LE CORPS DE LA PAIX AU MALI.*** Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du diplôme de l'ENA (Economie générale), Bamako, juin 1987.

Kassé, Moustapha.— *L'AFRIQUE ENDETTÉE*. NEAS, 1992.

L., Thorp ; Willard, L. — *EFFORTS ET POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : EXAMEN 1967*. OCDE, 1957.

Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration. — *SUIVI DE L'INITIATIVE 20-20. FINANCEMENT DES SECTEURS SOCIAUX DU MALI : CONTRIBUTION ESSENTIELLE À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.* MEPI, 1999.

Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration ; PNUD. — *LA REVUE DU SYSTÈME INTERNATIONAL DE L'AIDE AU MALI : RAPPORT DE SYNTHÈSE DES CONSULTANTS NATIONAUX.* Secrétariat du Comité d'Aide, 1997.

Mistry, P. — *RESOLVING AFRICA'S MULTILATERAL DEBT PROBLEMS : A RESPONSE TO IMF AND THE WORLD BANK.* FONDAD, sd.

Moisseron, Jean Yves ; Raffinot, Marc. — *DETTE ET PAUVRETÉ : SOLVABILITÉ ET ALLÈGEMENT DE LA DETTE DES PAYS À FAIBLE REVENU.* ECONOMICA, 1999.

Moisseron, Jean-Yves ; Raffinot, Marc. — *LA DETTE DES TIERS MONDES.* La Découverte, 1993.

Naudet, J.D. — *LA COMPTABILISATION DES FLUX D'AIDE AU MALI : RAPPORT DE MISSION.* OCDE ; Club du Sahel, 2000.

OMBEVI. — *EVALUATION FINALE 1990-1996 DU PMNÈ (GOURMA)*. OMBEVI, 1996.

PNUD. — *COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT MALI : RAPPORT 1994.* PNUD, 1997.

PNUD. Coopération pour le développement Mali : rapport 1997-1998. PNUD, 1998.

PNUD. — *REVUE DU SYSTÈME INTERNATIONAL DE L'AIDE AU MALI : SYNTHÈSE ET ANALYSE : RAPPORT PROVISOIRE.* OCDE, 1998.

Poulain, Philippe. — *LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE.* Berger-Levrault, 1988.

Projet Gestion des Ressources Naturelles. — *MALI : BILAN DES RÉALISATIONS ET RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION D'IMPACT PAR LES BÉNÉFICIAIRES ET LES ÉQUIPES D'APPUI.* PGRN, 1999.

Projet Gestion des Ressources Naturelles. — Rapport d'évaluation du PGRN. PGRN, 1992.

Raffinot, Marc. — *L'INITIATIVE FMI-BANQUE MONDIALE DE RÉDUCTION DE LA DETTE : UN GRAND PAS POUR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, UN PETIT PAS POUR LES PAYS À FAIBLE REVENU.* In : L'Economie Politique n° 3, 1999.

Raffinot, Marc. — *DETTE EXTÉRIEURE ET AJUSTEMENT STRUCTUREL*. EDICEF, 1991.

Raffinot, Marc. — *RÉDUCTION DE DETTE ET FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT.* 1999.

SOCEPI. — *ETUDE SUR LA COORDINATION DE L'AIDE EXTÉRIEURE : RAPPORT FINAL.* Commissariat au Plan, 1996.

Théra, Boubacar. — *RÉGLEMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE*. Ecole Nationale d'Administration, 1990.

Velila-Ibanez, Philippe. — La dette extérieure des pays en développement : origine, enjeux, méthodes de gestion. Direction de la Recherche et des Publications, 1989.