

Impact des politiques économiques sociales sur le DHD au Mali

Rapport

2.2.2

Koni Expertise Février 1996

Table des matières

| | |
|---|----|
| Cigles | 4 |
| Résumé | 6 |
| Introduction | 15 |
| Première partie : La mise en rapport des politiques sectorielles avec le DHD | 18 |
| Chapitre 1 Le développement humain durable dans les stratégies et politiques sectorielles de développement déclarées. | 19 |
| I. Constat 1 : Les priorités proclamées dans les politiques sectorielles sont relatives à la promotion de certaines dimensions du DHD. | 19 |
| II. Constat 2 : La réduction des disparités et l'assistance aux groupes vulnérables ou exclus sont très peu intégrés dans le choix des objectifs et mesures de politiques proclamées. | 22 |
| III. Constat 3 : Bien que destinées à la promotion du DHD certaines mesures comportent des risques d'accroissement des disparités de DHD non circonscrits de manière satisfaisante dans les politiques et stratégies déclarées. | 23 |
| IV. Constat 4 : L'opérationnalité des politiques sectorielles a souffert de nombreuses faiblesses importantes jusqu'aux derniers documents de politiques sectorielles où elle a été nettement améliorée. | 24 |
| V. Constat 5 : De formelle et fermée avant l'avènement de la démocratie en 1991, la participation à l'élaboration des politiques est plus ouverte et effective depuis cette date. | 28 |
| Chapitre 2 Les mesures de politiques sectorielles mises en oeuvre et la promotion du DHD. | 29 |
| I Constat 1 : De nombreuses mesures prises en conformité avec les proclamations officielles. | 29 |
| II. Constat 2 : Des objectifs et mesures affirmées prioritaires dans les déclarations de politique ont été ignorées dans la pratique, souvent au profit d'objectifs et mesures contraires mettant à mal la cohérence des politiques avec des impacts négatifs sur le DHD. | 29 |

| | |
|--|-----|
| Deuxième partie: La mise en rapport des politiques macroéconomiques avec le DHD | 31 |
| Chapitre 3 Les déclarations des politiques macroéconomiques | 35 |
| I. Objectif généraux | 35 |
| II. Les mesures déclarées | 38 |
| Chapitre 4 Les mesures de politique macroéconomique appliquées | 44 |
| I. Politique budgétaire | 44 |
| II. Politique monétaire et du crédit | 55 |
| III. Promotion du secteur privé comme moteur du développement économique et social | 57 |
| IV. Bilan des politiques macroéconomiques | 59 |
| A. Le rétablissement des grands équilibres macro-économiques | 60 |
| B. La modification des conditions structurelles de fonctionnement de l'Economie | 60 |
| C. La croissance économique et le DHD | 61 |
| Troisième partie: Evolution des indicateurs de DHD et Recommandations | 66 |
| Chapitre 5 L'évolution des indicateurs de DHD | 67 |
| I. Constat 1: Les politiques appliquées n'ont pas réussi à faire sortir le Mali du groupe de pays du monde où le dénuement humain est le plus grand | 67 |
| II. Constat 2: Les politiques appliquées ont cependant contribué à une hausse modérée de l'IDH résultante de progrès et regressions de ses différentes composantes | 72 |
| Chapitre 6 Recommandations pour l'opérationnalisation du développement humain durable dans les stratégies et politiques de développement | 81 |
| I. Les objectifs des réformes à faire pour opérationnaliser le DHD | 81 |
| II. Les mesures proposées pour l'opérationnalisation du DHD | 82 |
| Conclusion | 89 |
| Liste des personnes rencontrées | 91 |
| Bibliographie | 96 |
| Termes de référence de l'étude | 103 |

Cigles utilisés

| | |
|----------|--|
| ACDI | Agence Canadienne de Développement International |
| AFVP | Association Française des Volontaires du Progrès |
| APE | Association des Parents d'Elèves |
| APEX | Projet pour l'amélioration de la productivité et de l'exportation de l'élevage |
| ASCOMA | Association des Consommateurs Maliens |
| BDM | Banque de Développement du Mali |
| BIAO | Banque Internationale de l'Afrique de l'Ouest |
| BMCD | Banque Malienne de Crédit et de Dépôt |
| BNDA | Banque Nationale de Développement Agricole |
| CAMOPA | Cellule pour la mise en oeuvre du Schéma Directeur |
| CED | Centre d'Education Démocratique |
| CEDEAO | Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| CFEPCEF | Certificat de Fin d'Etudes du Premier Cycle de l'Enseignement Fondamental |
| CILSS | Comité Inter Etat de Lutte contre la Sécheresse au Sahel |
| CMDT | Compagnie Malienne de Textile |
| CSCOM | Centre de Santé Communautaire |
| DAF | Direction Administrative et Financière |
| DETP | Direction Enseignement Technique et Professionnel |
| DHD | Développement humain durable |
| DNACOOOP | Direction Nationale de la Coopération |
| DNEF | Direction Nationale des Eaux et Forêts |
| DNP | Direction Nationale du Plan |
| ECIBEV | Etablissement Crédit Investissement du Bétail et de la Viande |
| ETP | Enseignement Technique et professionnel |
| FAC | Fonds d'Aide et de Coopération |
| FAD | Fons Africain de Développement |
| FAO | Organisation des Nations-Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation |
| FED | Fonds Européen pour le Développement |
| FIDA | Fonds International pour le Développement Agricole |
| GRN | Gestion des Ressources Naturelles |
| IDH | Indicateur de Développement Humain |
| IER | Institut d'Economie Rurale |
| IFP | Institut de Formation Professionnelle |
| IPEG | Institut Pédagogique d'Enseignement Général |
| OACV | Opération Arachides et cultures vivrières |
| OAPF | Opération d'Aménagement des Forêts |
| OARS | Opération d'Aménagement de Sikasso |
| ODEM | Opération de Développement de l'Elevage de Mopti |
| ODIK | Opération de Développement Intégré du Kaarta |
| ODR | Opération de Développement Rural |
| OHVN | Opération Haute-Vallée du Niger |
| OMS | Organisation Mondiale de la Santé |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| OMBEVI | Office Malien du Bétail et de la Viande |
| OMM | Opération Mil Mopti |
| ON | Office du Niger |
| OSRP | Office de stabilisation et régulation des prix |
| OPAM | Office des Produits Alimentaires du Mali |
| OPEP | Organisation des pays exportateurs de pétrole |

| | |
|---------|--|
| ORS | Opération Riz Ségou |
| ORM | Opération Riz Mopti |
| QTER | Opération de travaux et d'Equipement Rural |
| MDRE | Ministère du Développement Rural et de l'Environnement |
| MEB | Ministère de l'Education de Base |
| PACL | Projet |
| PAS | - Programmes d'Ajustement structurel |
| PASA | Programme d'Ajustements du Secteur de l'Agriculture |
| PAAP | Projet |
| PCAP | Projet |
| PEMA | Programme Experimental Mondial d'Alphabétisation |
| PGRN | Projet de Gestion des Ressources Naturelles |
| PIGRNF | Programme d'investissement pour la gestion des ressources naturelles et la forêt |
| PPM | Pharmacie Populaire du Mali |
| PMA | Pays les Moins Avancés |
| PNAE | Programme Nationale d'Action Environnemental |
| PNVA | Programme National de Vulgarisation Agricole |
| PNLCD | Programme National de Lutte Contre La Désertification |
| PNUE | Programme des Nations Unies pour l'Environnement |
| PPIV | Programme des Petits Périmètres irrigués Villageois |
| PRMC | Programme de Restructuration du Marché Céréaliers |
| PRODESO | Projet de Développement au Sahel Occidental |
| SCAER | Société de Crédit et d'Equipement Rural |
| SNEC | Syndicat National de l'Education et de la Culture |
| ULB | Union Laitière de Bamako |
| UNEEM | Union Nationale des Elèves et Etudiants du Mali |
| UNTM | Union Nationale des Travailleurs du Mali |
| UNFM | Union Nationale des Femmes du Mali |
| UNSO | Programme des Nations-Unies pour le Sahel Occidental |
| UMOA | Union Monétaire Ouest Africaine |
| ZAER | Zone d'Aménagement et d'Encadrement Rural |

Résumé

1. Depuis le début de la mise en oeuvre des PAS en 1982 la promotion de différentes composantes du DHD fait partie des objectifs prioritaires déclarés par les gouvernements maliens dans leurs politiques sectorielles de l'Education, de la Santé, du Développement rural.

En effet les principaux objectifs fixés à ces politiques sectorielles sont :

- dans le domaine de l'Education : l'instruction de base de qualité pour tous par l'augmentation du taux de scolarisation et le développement de l'alphabétisation des adultes et une formation adaptée à l'emploi. L'Education de base est déclarée priorité principale de la politique d'Education dans le cadre des PAS;
- dans le domaine de la Santé : améliorer l'état de santé des populations et réduire les taux de mortalité infantile et maternelle, la morbidité et la mortalité dues aux principales maladies;
- dans le domaine du Développement rural et de l'environnement : la satisfaction des besoins alimentaires nationaux (autosuffisance alimentaire et sécurité alimentaire), l'approvisionnement des industries locales en matières premières, le développement des exportations, et l'amélioration des conditions de vie des populations.

Les grandes mesures adoptées dans le cadre de ces politiques sont effectivement centrées sur la réalisation de ces objectifs. Il s'agit :

- dans le domaine de l'Education : élargissement de l'accès à l'Education par le développement des infrastructures et équipements scolaires, révision du contenu des enseignements, mesures d'ordre administratif et pédagogique (renforcement des capacités de contrôle pédagogique, de la formation des maîtres, directeurs d'école, conseillers et inspecteurs dans l'enseignement fondamental, etc.);
- dans le domaine de la Santé : élargissement de l'accès aux soins de santé et amélioration de la qualité de ceux-ci (construction et réhabilitation de structures légères de soins intégrées, politique de médicaments essentiels, etc.);
- dans le domaine du Développement rural et de l'Environnement : des mesures destinées à améliorer la productivité et la production agricole (vulgarisation agricole, organisation et formation des paysans, diverses mesures facilitant l'accès des paysans à des facteurs de production de meilleure qualité, protection de l'environnement, actions sur les marchés et les prix agricoles, etc.);

Signalons par ailleurs que les autorités ont affirmé leur volonté de promotion de la participation populaire à l'élaboration et à la mise en oeuvre de ces mesures. De formelle sous la dictature, celle-ci devient progressivement une réalité avec l'avènement de la démocratie.

2. Cependant les documents de politique et la manière dont ils prennent en charge le DHD comportent de nombreuses lacunes limitant l'opérationnalisation de ce concept. Ce sont :

- 2.1. la réduction des disparités et l'assistance aux groupes vulnérables ou exclus sont très peu intégrées dans le choix des objectifs et mesures de politique proclamées.

2.2. bien que destinées à la promotion du DHD, certaines mesures comportent des risques d'accroissement des disparités de DHD non circonscrits dans les politiques;

2.3. l'opérationalité des politiques sectorielles souffre de nombreuses faiblesses importantes qui ont cependant été réduites dans les derniers documents de politique:

des objectifs généralement vagues, non quantifiés et non programmés de manière précise dans le temps,

le ciblage insatisfaisant des mesures et actions sur la réalisation des objectifs,

l'articulation insatisfaisante des politiques, programmes, projets et budgets,

absence de détermination de l'ensemble des moyens nécessaires à l'application des politiques qui ne font pas l'objet d'une évaluation globale. Ceci est un frein à la bonne application des politiques et à leur post-évaluation pour déterminer leurs performances spécifiques.

Toutefois l'opérationalité des politiques et leur prise en charge du DHD se sont beaucoup améliorées progressivement depuis le début des PAS: meilleure prise en compte des disparités de DHD dans les objectifs qui sont fixés avec plus de précision, amélioration du ciblage des mesures sur les objectifs, etc.

3. Jusqu'en 1992, il n'y a pas eu un recentrage net de l'intervention de l'Etat, à travers l'allocation des ressources publiques notamment, sur les secteurs sociaux conformément aux proclamations faites dans les déclarations de politiques

Non seulement les responsables des secteurs sociaux n'ont pas bénéficié des moyens de leurs politiques, mais en outre ils n'ont pas toujours su utiliser les moyens dont ils disposaient conformément à leurs priorités déclarées. Des objectifs et mesures affirmés prioritaires dans les déclarations de politique ont été ignorés dans la pratique, souvent au profit d'objectifs et mesures contraires mettant en mal la cohérence des politiques avec des impacts négatifs sur le DHD.

4. Depuis le début des PAS en 1982, les politiques publiques ont été marquées par l'hégémonie de politiques macroéconomiques ni conçues, ni élaborées dans une optique de DHD.

En conséquence les objectifs prioritaires de ces dernières, à savoir le rétablissement des grands équilibres macro-économiques et les réformes visant à promouvoir l'économie de marché, ont été consacrés premières priorités de l'action gouvernementale.

4.1. L'objectif général déclaré des politiques macro-économiques est la réalisation d'une croissance durable et équitable qui a pour condition la stabilisation (c'est-à dire le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques) et le bon fonctionnement d'une économie de marché compétitive.

les objectifs de croissance: 5 % sur 1982-86, 4 % sur 1990-92, 4,6 % sur 1992-95.

La croissance est présentée comme la meilleure stratégie de lutte contre la pauvreté dans les PAS qui affirment que " la croissance de la production, encourageant l'utilisation efficace de la main d'oeuvre plutôt que la redistribution des revenus est la clé de la réduction de la pauvreté ".

les objectifs de stabilisation:

- Taux d'inflation: 3,5 % sur 1988-90, 3 % sur 1990-92, 2,5 % sur 1992-95,
- Réduction du déficit des finances publiques: un ratio déficit global/PIB de l'ordre de 9 % à 10 %,
- Réduction du déficit de la balance des paiements: un ratio déficit balance des paiements (transferts exclus)/PIB de 12,8 % sur 1990-92 et 10,2 % sur 1992-95,

les objectifs des reformes structurelles:

Modifier les conditions structurelles de fonctionnement de l'Economie pour la rendre plus compétitive, par le recentrage de l'intervention de l'Etat sur ses missions fondamentales de service public notamment le développement des ressources humaines et des équipements collectifs, l'amélioration de la gestion publique, la promotion du secteur privé au rôle de moteur de la croissance économique.

4.2 De nombreuses mesures de politiques macro-économiques ont été préconisées et plus ou moins bien appliquées pour atteindre ces objectifs

Il s'agit de:

La politique budgétaire:

- Des mesures destinées à augmenter les recettes: réforme et simplification du système fiscal, renforcement des administrations des impôts et des douanes, la maîtrise des exonérations fiscales, recouvrement d'une plus grande partie des coûts des services publics en particulier les services de santé primaire et l'irrigation, la consolidation des budgets annexes et fonds spéciaux.
- Des mesures de réduction et de restructuration des dépenses publiques pour améliorer leur efficacité et promouvoir le développement des ressources humaines et du secteur privé.

Ainsi des mesures ont été prise pour réduire:

- la masse salariale de l'Etat (départs volontaires à la retraite anticipée d'agents de l'Etat, gèle du recrutement dans la fonction publique, etc.);
- les subventions et autres transferts (subventions aux entreprises publiques, subventions des intrants agricoles, bourses d'étude);
- les dépenses publiques non inscrites au budget de l'Etat (la restructuration des entreprises publiques et des ODR).

- Des mesures de restructuration des dépenses publiques entre les secteurs, à l'intérieur des secteurs et entre les différentes catégories de dépenses par nature

La restructuration intersectorielle vise à modifier l'allocation des ressources publiques en faveur des secteurs sociaux (Education et Santé) pour promouvoir le développement des ressources humaines et les transports routiers pour créer les infrastructures de base indispensables au développement des affaires.

Quant à la restructuration intra-sectorielle des dépenses elle vise à accroître les parts de l'Education de base et de la Santé primaire dans les budgets de ces secteurs en conformité avec les politiques sectorielles proclamées.

La politique monétaire et du crédit:

Mesures de limitation de l'augmentation de la masse monétaire dans les limites compatibles avec les objectifs de taux d'inflation, de taux de croissance et de balance des paiements. Encadrement sévère du crédit, politique de taux d'intérêt élevé non sélective, etc.

Mesures destinées à améliorer l'efficacité du système bancaire et l'intermédiation financière,

La dévaluation du franc CFA

L'amélioration de la structure des incitations pour créer un environnement favorable au développement des affaires:

Les mesures engagées à cet égard portent sur la réforme du cadre juridique, institutionnel et réglementaire. Il s'agit entre autres de:

- la libéralisation du commerce et des prix
- la révision des codes du commerce, des impôts, des douanes, des investissements, du travail et du code minier;
- la création de tribunaux de commerce, etc

5. Les mesures de politiques macro-économiques appliquées ont abouti à des progrès fragiles dans le rétablissement des grands équilibres macro-économiques, des avancées importantes dans la modification des conditions structurelles de fonctionnement de l'Economie, un échec patent dans la relance d'un processus de croissance durable et équitable et ont contribué à la modération de la progression et à la régression de certains indicateurs du DHD.

5.1. De fragiles progrès dans le rétablissement des grands équilibres macro-économiques

- l'inflation: contenue à moins de 3 % (2,4 % entre 1990 et 1993) par an en moyenne entre 1985 et 1994 et à 34,5 % après la dévaluation du Fcfa de 50 % en 1994. Le taux moyen d'inflation est passé de 9,7 % sur la période 1970-80 à 3,7 % sur 1980-92.

- l'équilibre des finances publiques: le déficit budgétaire global sur la base des engagements dons exclus est tombé de 10,6% du PIB en 1987 à 8,5% en 1990 et de 12 % du PIB en 1991 à 9,6 % en 1993. Ce ratio est remonté à 13,2 % en 1994 suite à la dévaluation. Ces taux sont assez proches des objectifs de 12,5 % fixés pour 1992

- l'équilibre de la balance des paiements et la dette extérieure

La balance des paiements courants a enregistré un déficit croissant de 1982 à 1986 avec des soldes déficitaires respectifs de 37 et 63,5 milliards à ces deux dates. De 1987 à 1993 le déficit baisse mais reste généralement supérieur à 20 milliards (sauf en 1989 et 1991). Les exportations de coton qui dépendent des conditions climatiques et des cours mondiaux est un facteur déterminant de l'évolution des soldes des comptes extérieurs. Les politiques macro-économiques n'ont pas réussi à infléchir cette situation. D'où le caractère fragile des améliorations constatées.

Le Mali a eu recours à un endettement massif croissant pour couvrir ses besoins de financement. L'encours de la dette publique extérieure est passé de 151 milliards en 1980 à 770,6 milliards en 1993 et 1430 milliards en 1994 et **la dette par habitant a connu une hausse vertigineuse en passant de 25 000 Fcfa à 162 500 Fcfa (supérieur au PIB par habitant au prix courant estimé à 87 966)**. Sur la période 1990-93, le rapport de l'encours de la dette extérieure au PIB a cependant diminué de 112,6 % à 108,6 %. Avec la dévaluation ce ratio est remonté à 150 %

Le service de la dette représentait 7,4 % des exportations en 1992 contre 5,1 % en 1989 tandis que la valeur actuelle nette de la dette représentait 254 % des exportations en 1992 contre 244,3 % en 1989.

Cette croissance explosive de la dette fragilise aussi le processus de développement.

5.2. Des avancées importantes dans la modification des conditions structurelles de fonctionnement de l'Economie

Elles ont été réalisées grâce au désengagement de l'Etat du secteur productif marchand et l'exécution de nombreuses mesures contribuant à la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé.

5.3. Un échec patent dans la relance d'un processus de croissance durable

Du début de la mise en oeuvre des PAS à 1994, la croissance économique ne s'est pas améliorée par rapport à la période antérieure. Le taux de croissance annuel moyen du PIB en termes réels a été 2,5 % environ. Cette moyenne est la résultante de variations en dents de scie du PIB qui reste largement tributaire de la production du secteur primaire (celle-ci a représenté 42,8 à 46,8 % du PIB entre 1987 et 1994) et donc des conditions climatiques, et des cours mondiaux du coton. Les objectifs de croissance durable de 4 à 5 % inscrits dans les PAS sont donc loin d'être atteints.

Ainsi le PIB réel par habitant en 1994 n'est pas très différent de celui de 1987: 78 592 et 76 405 Fcfa respectivement. Donc l'objectif d'un taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant de 0,3 % à 1,3 % (différence entre les objectifs de taux de croissance du PIB et le taux de croissance de la population) contenu dans les PAS n'a pas été atteint.

5.4 La contribution à la modération de la progression ou à la regression de certains indicateurs de DHD

l'explosion du chômage liée aux effets déflationnistes des politiques budgétaires et monétaires sur la croissance économique, et la réduction des effectifs dans le secteur public.

le développement de la pauvreté lié aussi aux effets déflationnistes des politiques macro-économiques: stagnation du revenu par habitant, baisse des pouvoirs d'achat lié au blocage des salaires,

le freinage du développement des secteurs sociaux par l'austérité budgétaire

le maintien de fortes inégalités voir leur accroissement en raison de l'absence d'une politique conséquente de soutien aux plus démunis et groupes victimes de discrimination, aux régions défavorisées, politique de recouvrement d'une partie des coûts des services publics, généralisation des prix de marché ayant entraîné une hausse des coûts dans les secteurs sociaux, non sélectivité de la politique de taux d'intérêt extrêmement élevé, etc. La dimension sociale de l'ajustement est restée très modeste jusqu'à la mise en place d'un filet de sécurité sociale de 13 milliards en 1994 pour limiter les impacts négatifs sur les secteurs sociaux

6. L'examen de l'évolution du DHD au Mali sous l'impact des politiques publiques nous a amené aux constats suivants:

6.1. Constat 1 Les politiques appliquées n'ont pas réussi à faire sortir le Mali du groupe de pays du monde où le dénuement humain est le plus grand

Dans son classement des pays selon le niveau de leur IDH, le PNUD attribue un IDH de 0,214 au Mali et le classe au 7ème rang des pays à IDH le plus faible. Un IDH inférieur à la moyenne des pays de l'Afrique au sud du Sahara région du monde où « le dénuement humain est le plus grand », toujours d'après la même source.

Quoique plus élevée que celle du PNUD, l'estimation de l'IDH du Mali fait par la DNSI (, ans en 0,251 en 1994) ne remet pas fondamentalement ses constats en cause: espérance de vie de 58,5 ans; environ un enfant sur quatre était scolarisé dans le premier cycle de l'enseignement fondamental (taux net); moins d'un malien sur trois a accès aux services de santé, un adulte sur cinq de 15 ans ou plus est alphabétisé, environ un malien sur deux a accès à l'eau potable, le PIB par habitant est de 78 592, environ quatre maliens sur cinq environ vivent au-dessous du seuil de pauvreté et 36 % d'entre eux vivent dans l'extrême pauvreté.

Outre le faible niveau des indicateurs, le DHD au Mali comporte de fortes inégalités. Le niveau de développement humain des urbains et celui des hommes doubleraient respectivement ceux des ruraux et des femmes en 1994. L'IDH de Bamako est de 2 à 1,3 fois plus élevé que ceux des régions et les inégalités entre régions sont très fortes. Ces fortes disparités d'IDH reflète des disparités comparables au niveau de tous les indicateurs partiels de DHD.

6.2. Constat 2: Les politiques appliquées ont cependant contribué à une hausse modérée de l'IDH résultante de progrès et regressions de ses différentes composantes

L'IDH du Mali est passé de 0,156 en 1976 à 0,230 en 1987 et 0,251 en 1994, soit des hausses de 47 % sur 1976-87 et 9,1 % sur 1987-94. Avec un taux d'augmentation annuelle moyen de 1,3 il y a donc eu un net ralentissement de l'augmentation de l'IDH entre 1987 et 1994 par rapport à la décennie précédente qui a connu un niveau de taux correspondant de 4,2 %

Parmi les indicateurs de progrès figurent:

- l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance de 10 ans environ au cours des deux dernières décennies: 48,2 ans en 1976 à 56,9 en 1987 et 58,5 en 1994, soit une augmentation annuelle légèrement supérieure à une demie année,

- la baisse des taux de mortalité (exprimé en pour mille) en 1976 et 1987 respectivement, le taux brut de mortalité est passé de 18,1 et 12,6 et le taux de mortalité infantile de 132,3 et 102,3. Aux mêmes dates le taux de mortalité maternelle était en nombre de décès de femmes pour 100 000 naissances vivantes de 1200 et 850.

- Le niveau d'instruction: son augmentation notable entre 1976 et 1987 s'est nettement ralentie entre 1987 et 1994.

- indice du niveau d'éducation: 0,069 en 1976, 0,145 en 1987 et 0,181 en 1994

- taux d'alphabétisation: 9,4 % en 1976, 20,2 % en 1987 et 22,9 % en 1994 (soit une hausse de 3 points en 7ans contre 10,8 points entre 1976 et 1987).

- taux net de de scolarisation: 17,7 % en 1987/88 et 24,2 % en 1993/94 (soit une hausse de 6,5 points en 7 ans)

Les indicateurs de stagnation et de regression du DHD sont:

- L'explosion du chômage

- Le développement de la pauvreté

- L'augmentation du taux de malnutrition chronique des enfants entre 1989 et 1994 aussi bien pour les enfants de moins de 3ans (27,1 % et 40,9 %) que ceux de moins de cinq ans (30,2 % et 37,2 %)

- La persistance de fortes inégalités de développement humain que les politiques n'ont pas réduit de manière significative (excepté celles entre Bamako et les régions)

Rappelons enfin que les politiques se sont traduites par une augmentation forte et régulière de la dette publique extérieure et du poids de son service dans le dépenses publiques qui fragilise le processus de développement humain à deux titres au moins:

- la réduction des marges de manoeuvre du gouvernement dans l'allocation des ressources publiques, et donc dans sa politique de développement humain;

- la forte dépendance des ressources extérieures pour le financement de l'investissement public (le budget spécial d'investissement est financé actuellement à 80 % par des ressources extérieures)

7. En considération de l'ensemble des développements faits précédemment nous avons recommandé des réformes à faire pour l'opérationnalisation du DHD dans les stratégies et politiques de développement du Mali.

7.1. Les objectifs visés par ces réformes sont

- Des politiques et stratégies mieux centrées sur le DHD à applicabilité améliorée notamment par la fixation d'objectifs quantifiés réalistes pour tous les indicateurs de DHD pour des horizons temporels précis.
- Des programmes d'actions évalués adaptés pour la mise en oeuvre des stratégies et politiques : élaboration systématique de programme d'actions, détermination de l'ensemble des moyens nécessaires, fixation d'objectifs pour les variables d'action des politiques, etc
- Des stratégies, politiques, et programmes d'actions internalisés
- Le maintien des politiques et programmes en cours d'exécution sur le chemin du DHD ou leur abandon le cas échéant

7.2. Nos propositions de mesures pour atteindre ces objectifs sont

- Des mesures pour mieux cibler le DHD comme priorité de l'action gouvernementale :
 mesurer les principales disparités en matière de DHD avec plus de précision et identifier les caractéristiques socio-économiques des groupes vulnérables ou exclus et leur importance numérique.
 redéfinir les priorités de DHD en fonction des disparités constatées et des caractéristiques des groupes fragiles ou exclus
 fixer des objectifs de DHD en termes de niveau à atteindre pour les différents indicateurs de DHD et de réduction des disparités dans des délais déterminés.
- Analyser plus finement les mécanismes par lesquels les politiques en cours engendrent l'exclusion sociale et identifier de mesures correctrices et les changements de politique nécessaires pour réduire les inégalités.
- Mieux articuler priorités, objectifs, mesures et actions dans les stratégies, politiques, programmes et projet de développement.
- Assurer une meilleure prise en charge des objectifs et mesures de politique pour le DHD par les politiques macro-économiques
- Adopter des méthodes et procédures d'allocation optimale des ressources publiques tout en veillant à ce que celle-ci reflète de la hiérarchie des priorités de l'action gouvernementale.
- Mettre en place un dispositif permettant d'assurer le respect du calendrier d'application des programmes et leur maintien sur le chemin du développement humain durable
 établir le chronogramme détaillé réaliste de toutes les actions à entreprendre pour l'exécution des mesures inscrites dans les programmes

développer le suivi et l'évaluation des politiques et programmes appliqués
mettre en place un dispositif assurant l'exploitation effective des états
statistiques pour la prise de mesures correctrices ou les changements de politique le
cas échéant

- Développer la production et la diffusion d'informations statistiques
- Promouvoir la participation populaire au processus de développement et conclure un pacte social pour le DHD

Introduction

La très forte croissance économique enregistrée dans l'après seconde guerre mondiale a permis de vite cerner les limites d'une telle démarche: accroissement des inégalités sociales et de la pauvreté dans beaucoup de pays, développement de l'exclusion sociale, faiblesse des taux de scolarisation et du niveau d'instruction, menaces écologiques graves sur l'humanité, etc. Il est désormais admis que la croissance économique n'est qu'une dimension du développement. Il a été constaté des cas de croissance forte sans développement dans certains pays alors que d'autres pays à revenu par habitant moyen ont enregistré une forte progression du niveau de développement humain.

Ces constats ont renforcé la recherche sur la notion de développement. De nombreux travaux ont été menés pour mieux cerner ce concept et orienter les politiques économiques et sociales vers sa réalisation. Le PNUD a beaucoup contribué à cette évolution en élaborant un indicateur de développement qui prend en compte les principaux aspects du développement humain: la longévité, le savoir et le niveau de vie.

Depuis 1990 le PNUD publie chaque année la valeur de l'indicateur de développement humain pour de nombreux pays.

Au-delà de la mesure du développement humain, le PNUD a lancé un vaste programme d'appui à de nombreux gouvernements pour les aider à opérationnaliser le concept de développement humain. La présente étude s'inscrit dans ce cadre pour ce qui concerne le Mali. Selon ses termes de référence, elle « vise à établir l'impact des politiques économiques et sociales sur le Développement humain durable ainsi qu'à évaluer la prise en compte de ce concept dans les budgets, programmes et plans de développement du Mali ».

Cependant le champ de l'étude tel que défini dans les termes de références dépasse largement ce cadre. IL y est précisé que:

« les consultants veilleront à juger de l'intégration et la prise en compte du concept de DHD à trois niveaux:

- le niveau des priorités déclarées dans les stratégies et politiques de développement, telles qu'on peut les identifier à l'aide des documents et déclarations officielles;

- le niveau des priorités révélées grâce à un examen approfondi des politiques réellement menées (ex: structure des dépenses et recettes fiscales) en faisant, autant que de besoin, ressortir les réalisations à l'aide d'indicateurs pertinents.

- le niveau des mécanismes institutionnels et du processus de prise de décision, grâce à la mise en évidence des mécanismes et processus par lesquels les stratégies et objectifs en matière de DHD sont traduits en actions et programmes, budgétisés et exécutés...

les consultants prendront soin de faire des recommandations opérationnelles, en termes d'amélioration des politiques gouvernementales et en termes de renforcement des capacités nationales en relation avec le DHD, que ce soit pour la formulation des politiques et programmes ou pour leur mise en oeuvre. ».

Nous avons effectué l'étude en utilisant l'approche méthodologique exposée ci-dessous. Les résultats de nos travaux sont consignés dans le présent rapport en trois parties. Dans les premières et deuxième parties, nous avons procédé à une mise en rapport des politiques

sectorielles et des politiques macro-économiques avec le DHD, tandis que la troisième partie regroupe notre analyse de l'évolution des indicateurs de DHD sous les effets conjugués des politiques sectorielles et des politiques macro-économiques et les recommandations que nous avons cru devoir faire en vue de l'opérationnalisation du concept de DHD.

Dans les deux premières parties, nous avons procédé à l'analyse des déclarations de politiques sectorielles et macro-économiques d'une part, et des politiques effectivement appliquées d'autre part depuis le début de la mise en oeuvre du PAS (1982) pour :

- apprécier dans quelle mesure et par quel processus les indicateurs sectoriels de développement humain et les variables intermédiaires qui les déterminent sont intégrés dans les politiques sectorielles de développement et les politiques macro-économiques proclamées. Le deuxième chapitre du rapport récapitule les principaux constats que nous avons fait à ce niveau,

- examiner dans quelle mesure les déclarations de politique ont été appliquées et analyser leurs impacts sur le DHD.

Nous avons apprécié par la même occasion la concordance entre les priorités proclamées dans les déclarations de politique et les priorités révélées par la pratique.

Les trois principaux déterminants du DHD étant l'Education, la Santé et le Revenu nous avons centré nos analyses sur les politiques sectorielles correspondantes, le Développement rural (qui détermine les revenus de la grande majorité des populations) et les politiques macro-économiques. Le détail des études relatives aux politiques sectorielles figurent en annexe au rapport.

L'évaluation des politiques publiques étant un domaine relativement controversé, il nous paraît opportun de faire quelques observations importantes sur notre choix méthodologique à présent.

Premièrement le champ de l'étude est extrêmement large comme on peut le constater à travers la présentation faite ci-dessus. Certaines interventions faites lors de la discussion de la version provisoire de ce rapport tendaient à accroître davantage l'ampleur de l'étude à travers la recherche d'une certaine exhaustivité (choix d'une période d'analyse allant de l'indépendance du Mali à nos jours, examen exhaustif de tous les aspects des politiques étudiées). Notre sentiment est que qu'il serait difficile de mener efficacement une étude d'une telle ampleur sur la base d'une durée de trois mois/hommes dans un contexte malien où l'identification des politiques de développement et la mesure de leurs effets propres posent infiniment plus de problèmes que dans les pays où l'évaluation des politiques publiques est devenue une tradition.

Accroître davantage l'ampleur de l'étude comporte le risque de ne pas pouvoir aller au-delà de généralités pouvant difficilement aider à l'opérationnalisation du DHD. Nous avons donc limité nos analyses aux points fondamentaux sur la période allant du début des années 1980 (début de la mise en oeuvre des programmes économiques conclus avec le FMI) à l'année 1992(les données concernant 1993 et les années suivantes sont utilisées dans la mesure où elles sont connues avec une assurance raisonnable). D'ailleurs en matière d'évaluation des politiques publiques les évaluations de grande ampleur par leurs champ et leurs ambitions exhaustive ont très vite montré leur limite et la tendance est à leur abandon¹.

¹ Voir J.P. NIOCHE Unité et diversité de l'évaluation des politiques publiques en Europe. Revue française de comptabilité Juillet-Août 1995 Paris.

Deuxièmement, compte tenu des objectifs fixés à l'étude et de son champ nous avons utilisé l'approche méthodologique suivante :

1- l'identification la plus précise possible des politiques déclarées à travers leurs objectifs, les mesures et moyens préconisés pour leur mise en oeuvre. Les difficultés rencontrées à ce niveau sont :

l'existence de lacunes dans la formulation et la présentation des politiques (notamment l'existence de nombreuses imprécisions importantes dans les documents de politique (nous y reviendrons),

l'absence d'une budgétisation par programmes pluriannuels,

2- l'examen des politiques appliquées et leur **mise en rapport** avec les performances de DHD constatées et identification, dans la mesure du possible, des effets propres de chaque politique.

Il nous paraît important de signaler ici aussi que de nombreux facteurs ne permettent pas souvent d'isoler avec une assurance raisonnable les effets propres des politiques appliquées. Prenons l'exemple au niveau du taux de scolarisation : il dépend aussi bien de la qualité intrinsèque des politiques de l'éducation, que des contraintes liées à l'application des politiques macroéconomiques et de la qualité de la gestion des ressources publiques allouées à l'éducation dans le cadre de ces contraintes. Or comme nous le verrons plus tard des aspects importants du DHD ne sont pas pris en compte de manière satisfaisante dans la formulation des politiques de l'éducation, et il arrive que des mesures appliquées soient en contradiction avec celles préconisées. Dans un tel contexte il est hasardeux de prétendre que le bas niveau de scolarisation est imputable uniquement ou principalement au PAS.

Cet exemple du taux de scolarisation illustre bien le sens de l'expression **mise en rapport** des politiques et des performances de DHD constatées.

Plusieurs autres facteurs sont des obstacles à la mesure des effets propres des politiques examinées : insuffisance de données statistiques à fiabilité souvent limitée, rareté des études monographiques sur les politiques et leur application, etc. Dans un tel contexte il ne nous est pas apparu opportun de privilégier une pratique d'évaluation à caractère comptable qui n'aurait d'ailleurs pas permis de répondre à l'ensemble des questions posées par les termes de référence.

Le préalable à l'opérationnalisation du DHD est la formulation de politiques opérationnalisables et évaluables (que le DHD soit pris en charge ou pas par ces politiques). C'est pour cela que notre examen des documents de politique apprécie aussi bien le degré de prise en charge du DHD dans ces politiques que l'opérationnalité et l'évaluabilité de ces politiques.

Finalement le contexte, les objectifs de l'étude, les questions posées par les termes de référence et l'ampleur de l'étude nous ont amené à privilégier la méthode d'évaluation recapitulative de synthèse et non une évaluation détaillée de chaque mesure spécifique de politique.

Première partie La mise en rapport des politiques sectorielles avec le DHD

Chapitre 1 Le développement humain durable dans les stratégies et politiques sectorielles de développement déclarées

Les développements qui suivent ont pour objet d'apprécier la prise en charge du DHD dans les stratégies et politiques déclarées des gouvernements du Mali dans les secteurs du Développement rural, de la Santé, de l'Education et l'Alphabétisation.

A chaque niveau d'analyse nous avons cherché à répondre aux questions suivantes:

- dans quelle mesure et avec quel degré d'opérationnalité les politiques proclamées ont-elles pris le DHD comme objectif ?
- des mesures, actions et programmes adéquats, opérationnalisables et évaluables, ont-ils été prévus pour la réalisation de ces objectifs ?
- dans quelle mesure les populations ont-elles participé à l'élaboration de ces politiques ?

Ces recherches nous ont conduit aux huit principaux constats suivants:

I. Constat 1: Les priorités proclamées dans les politiques sectorielles sont relatives à la promotion de certaines dimensions du DHD

Ce constat est fondé sur l'examen des principaux objectifs déclarés des politiques sectorielles et les mesures définies pour les atteindre.

A. Les politiques de l'Education

L'instruction de base de qualité pour tous et une formation adaptée à l'emploi sont les deux principaux objectifs déclarés des politiques sectorielles de l'Education au Mali. Il s'agit de deux composantes fondamentales du DHD.

- L'instruction de base de qualité pour tous:

Dès 1962, l'instruction de base de qualité pour tous a été déclarée comme premier objectif des politiques de l'Education afin de relever le niveau d'instruction général extrêmement faible du pays par l'accroissement du taux de scolarisation.

Ce défi n'étant pas relevé à présent, **les politiques sectorielles de l'Education adoptées dans le cadre des PAS ont retenue l'Education de base comme priorité absolue.**

L'alphabétisation des adultes est le second moyen retenu pour accroître le niveau d'instruction.

- La formation adaptée à l'emploi:

La recherche de l'adéquation de la formation à l'emploi n'est devenue une préoccupation fondamentale des politiques de l'Education qu'à partir du début des années 1990 pour donner plus de chance aux jeunes diplômés de trouver un emploi dans le secteur privé et résorber le chômage endémique qui s'est développé depuis 1982 avec la suppression du recrutement automatique de tous les diplômés par l'Etat.

Deux grandes catégories de mesures sont définies dans les politiques de l'Education pour atteindre ces objectifs:

- Le développement des infrastructures scolaires et des équipements pédagogiques

Cette mesure vise à desserrer l'une des principales contraintes qui pèsent sur l'accroissement du taux de scolarisation et l'amélioration de la qualité de l'enseignement. L'insuffisance notoire des infrastructures scolaires et des équipements pédagogiques. Il s'agit d'accroître les capacités d'accueil du système scolaire à travers les constructions de salles de classe et d'améliorer la dotation des écoles en matériels pédagogiques

- La révision du contenu de chaque type d'enseignement

De nombreuses actions concrètes à entreprendre au titre de cette mesure ont été définies dans :

- L'Education de base: amélioration du contenu général de l'enseignement dispensé, professionnalisation notamment à travers le développement d'un enseignement post-primaire diversifié dispensant des formations préparant les élèves à un emploi, amélioration du taux et de la qualité de l'encadrement scolaire, etc .

- L'Enseignement technique et professionnel: restructuration par filières et par niveau, création d'une filière alternative d'éducation de base pour une meilleure prise en charge des déperditions scolaires,

Des mesures ont été prévues pour le financement de l'Education: accroissement de sa part dans les dépenses publiques, augmentation de la part de l'Education de base dans les dépenses publiques courantes d'éducation et accroissement de la participation des populations au financement de l'Education

B. Les politiques de Santé

L'amélioration de l'état de santé des populations est proclamée comme la préoccupation majeure des autorités dans les déclarations de politique sectorielle de la santé depuis 1962 aussi. Celles-ci ont retenu deux objectifs spécifiques:

- la réduction de la mortalité maternelle et infantile,
- la réduction de la morbidité et de la mortalité due aux principales maladies.

Les mesures proclamées pour y parvenir sont:

- l'élargissement de l'accès aux soins; démarcation des fonctions de soins de santé primaire des soins de santé de référence, construction de nouvelles structures légères de soins intégrées appelées CSCOM, rehabilitation de centres de santé d'arrondissement et de cercle, etc. ;

- l'amélioration de la qualité des soins: la définition d'un plateau technique tant pour les soins de base que pour les soins de référence, la formation et la supervision du personnel sur la base de protocoles de traitement liés au plateau technique et la

disponibilité en médicaments essentiels à des prix abordables sur l'ensemble du territoire;

- la planification familiale qui vise l'amélioration du bien être de la famille et plus particulièrement celle de la mère et de l'enfant.

A l'instar de l'Education, les PAS ont retenu la Santé comme un domaine d'intervention privilégié de l'Etat. Ils ont donc prévu d'accroître sa part dans les dépenses publiques tout en donnant la priorité à la fourniture de soins de santé primaire.

C. Les politiques de développement rural

Jusqu'au début des années 1980, les objectifs déclarés des politiques agricoles étaient de trois: la satisfaction des besoins alimentaires nationaux, l'approvisionnement des industries locales en matières premières et le développement des exportations. A ceci s'ajouteront plus tard deux autres: la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles, et l'amélioration des conditions de vie des populations rurales qui constituent l'écrasante majorité de la population.

- La satisfaction des besoins alimentaires nationaux

Réduite à l'auto-suffisance alimentaire (c'est-à dire la couverture globale des besoins alimentaires nationaux par la production nationale) jusqu'au début des années 1980, elle a été étendue à la sécurité alimentaire depuis cette date après le constat que l'autosuffisance à elle seule ne suffit pas à assurer la sécurité alimentaire.

- L'approvisionnement des industries locales en matières premières

Cet objectif est une exigence de la politique industrielle de développement de l'agro-industrie adoptée par les autorités pour bâtir une industrie de substitution aux importations par la valorisation des produits locaux.

- Le développement des exportations pour acquérir les devises nécessaires à la couverture des besoins de financement du pays.

- La protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles

Elle a été retenue comme objectif des politiques de développement rural et de l'environnement à partir du milieu des années 1970 après que les grandes sécheresses du début de ces années aient montré l'extrême fragilité d'un processus de développement ignorant les considérations environnementales. Cet objectif vise à garantir la durabilité du processus de croissance.

L'amélioration des conditions de vie des populations

Objectif implicite des politiques de développement rural jusqu'au début des années 1980 les autorités l'ont proclamé de façon explicite comme politiques de développement rural au cours de ces années. La satisfaction de l'ensemble de leurs besoins de base est recherchée à travers un développement rural intégré. Cette démarche resulta du constat fait à l'époque que l'augmentation de la production agricole n'a pas permis d'améliorer automatiquement les revenus et le bien-être des paysans comme cela était supposé dans les politiques.

La série de mesures déclarées pour atteindre ces objectifs sont :

- Des mesures et actions pour améliorer la production et la productivité agricoles
la vulgarisation agricole, l'organisation paysanne et la formation des paysans,
faciliter l'accès des paysans aux facteurs de production à travers les aménagements hydroagricoles, l'approvisionnement en intrants et équipements agricoles, l'accès à la terre, protection de l'environnement, etc. ;
- Des mesures pour agir sur les marchés, les prix des produits agricoles

Dans un premier temps, ces mesures ont visé l'approvisionnement des consommateurs (notamment urbains) en produits alimentaires à bon marché au moyen des monopoles d'Etat et de prix administrés dans le commerce de ces produits

Dans un second temps l'augmentation de la production agricole et des revenus des producteurs est visée par la juste rémunération de ces produits à travers des prix de marché fixés sur des marchés concurrentiels. Les monopoles d'Etat et les prix administrés ont été supprimés au profit des mesures de renforcement de marchés concurrentiels.

Enfin des mesures de régulation des marchés et de constitution de stocks céréaliers ont été préconisées pour assurer la sécurité alimentaire et l'accès de l'ensemble de la population à ces produits.

II. Constat 2: La réduction des disparités et l'assistance aux groupes vulnérables ou exclus sont très peu intégrés dans le choix des objectifs et mesures de politiques proclamées

Le degré de prise en charge de la réduction des disparités dans le développement humain (entre ruraux et urbains, entre régions, entre hommes et femmes) et de l'exclusion est largement en deçà de l'importance de ces phénomènes. Leur ciblage par des mesures de politique reste assez vague en termes d'objectifs à atteindre.

Ce constat est fondé sur les faits suivants

- dans le domaine de l'éducation:

Les disparités suivantes ne font pas l'objet d'un ciblage spécifique précis clairement formulé dans les politiques: l'inégalité d'accès aux services d'éducation et d'alphabétisation entre ruraux et urbains, entre les pauvres périurbains et les autres urbains, entre les résidents des différentes régions,

- dans le domaine de la santé:

Pas de ciblage spécifique non plus de l'inégalité d'accès aux services de santé entre ruraux et urbains, entre les pauvres périurbains et les autres urbains, entre les résidents des différentes régions,

- dans le domaine du développement rural:

la satisfaction des besoins alimentaires nationaux:
Jusqu'à la mise en oeuvre du PRMC la satisfaction des besoins alimentaires nationaux a été formulée principalement en termes d'autosuffisance alimentaire exprimée en quantité globale de production alimentaire nationale.

- Les groupes vulnérables ou exclus (comme les pauvres ruraux et urbains, les enfants des quartiers périurbains de Bamako dont la malnutrition chronique est connue, les populations des régions arides) n'ont pas été pris comme des cibles spécifiques prioritaires des politiques alimentaires,

l'accroissement des revenus et des conditions de vie des populations rurales: jusqu'à la libéralisation des prix agricoles, la politique de développement rural s'est plus intéressée à l'accroissement de la production agricole (notamment celle des cultures de rente) qu'à l'accroissement des revenus des ruraux. Or les faits ont montré que l'accroissement de la production agricole ne se traduit pas forcément par un enrichissement des paysans et une augmentation de leur pouvoir d'achat.

Et même l'appui à l'accroissement de la production agricole n'a pas ciblé spécifiquement les petits paysans pauvres ainsi que les paysans des régions déshéritées;

pendant longtemps la vulgarisation agricole n'a pas ciblé spécifiquement les femmes, les régions autres que les plus productives (Mali sud, vallée du Niger, etc.), les exploitations pauvres ne pratiquant pas de culture de rente;

Ce deuxième constat n'est pas de nature à favoriser le développement humain quand on sait qu'il concerne des inégalités particulièrement importantes au Mali (Cf troisième partie). D'ailleurs un ciblage de qualité des disparités et groupes fragiles ou exclus dans les politiques suppose une bonne connaissance des caractéristiques socio-économiques de ces groupes et des mécanismes d'exclusion sociale générés par les politiques. Tel est loin d'être le cas actuellement.

III. Constat 3 Bien que destinées à la promotion du DHD certaines mesures comportent des risques d'accroissement des disparités de DHD non circonscrits de manière satisfaisante dans les politiques et stratégies déclarées.

Il s'agit entre autres de:

- la libéralisation des prix

* la hausse du prix des intrants agricoles que peuvent engendrer ces mesures est de nature à exclure les paysans pauvres de l'utilisation de certains intrants agricoles. Risque de hausse différenciée des prix à la consommation et des prix aux producteurs perçus par les ruraux défavorable à ces derniers. Résultat: incertitude sur l'évolution du pouvoir d'achat des ruraux;

* la hausse du prix des médicaments et des services de santé est de nature à réduire leur accès aux populations;

- le transfert d'une partie des coûts des services publics sur les usagers

* le désengagement de l'Etat de certaines fonctions à des degrés divers au profit du secteur privé et des communautés

Dans le domaine du développement rural

Les mesures en préparation visant à confier la gestion des terroirs aux populations locales comportent le risque du retour à des pratiques traditionnelles qui maintiendraient l'exclusion des femmes et des groupes vulnérables (paysans pauvres sans terre, captifs, etc) en ce qui concerne l'accès à la propriété de la terre.

De même les mesures proclamant le désengagement de l'Etat de l'approvisionnement des ruraux en intrants agricoles comportent le risque de non couverture convenable de zones vulnérables en intrants agricoles. Ce constat vaut aussi pour la vulgarisation agricole.

Dans le domaine de la santé

Couverture L'octroi de fonds publics pour le financement des CSCOM est conditionné à un apport personnel que les communautés des zones à faible revenu ne pourront pas mobiliser. D'ailleurs le problème de la viabilité des CSCOM se posent dans de telles zones.

* la hausse du prix payé par les populations pour accéder aux services publics (de santé notamment) sont de nature à freiner l'élargissement de l'accès des populations à ces services publics.

IV. Constat 4 L'opérationnalité des politiques sectorielles a souffert de nombreuses faiblesses importantes jusqu'aux derniers documents de politiques sectorielles où elle a été nettement améliorée.

A. Des objectifs généralement vagues, non quantifiés et non programmés de manière précise dans le temps jusqu'à récemment

De nombreux objectifs et sous-objectifs n'ont pas été quantifiés pour des horizons temporels précis dans les différentes déclarations de politique sectorielle qui ont précédé les documents de politiques sectorielles actuellement en cours. Les indicateurs de mesure de performance ne sont même pas définis pour certains objectifs.

Quelques exemples significatifs:

- dans le domaine de l'éducation

Pas de définition d'un indicateur global du niveau d'instruction, non quantification des taux de scolarisation et d'alphabétisation désirés année par année, etc.

- dans le domaine de la santé

Pas de quantification et de programmation précise des objectifs de taux de mortalité maternelle et infantile, de taux de morbidité et de mortalité dues aux principales maladies, de taux d'accès au service de santé, le taux de couverture vaccinale des

populations cibles contre les principales maladies cause de morbidité et de mortalité, etc.

- dans le domaine du développement rural

Les objectifs ne sont pas non plus quantifiés pour les priorités suivantes proclamées : la protection de l'environnement et la conservation et le renouvellement des ressources naturelles (par exemple les taux de reboisement désirés), l'amélioration du cadre de vie.

Notons toutefois que pour certains des points ci-dessus des objectifs parcellaires sont quantifiés pour des localités déterminées dans certains projets ou programmes.

Ces imprécisions dans l'énoncé des objectifs est un obstacle à l'opérationnalisation du DHD car elles se traduisent par :

- la difficulté d'apprécier la cohérence des objectifs et leur hiérarchisation,
- la difficulté de définir des mesures, programmes d'actions et moyens adéquats nécessaires à la réalisation des objectifs;
- la difficulté de suivre l'application des politiques et de les évaluer en vue de prendre des mesures correctrices ou de changer de politique.

B. La faiblesse de l'analyse des corrélations entre les variables intermédiaires, les objectifs et les indicateurs de DHD contribue au ciblage insatisfaisant des mesures et actions sur la réalisation des objectifs.

Les mesures permettent la réalisation des objectifs en agissant sur les variables intermédiaires qui déterminent ces objectifs. L'examen des mesures de politique de développement adoptées par les autorités maliennes, montre que celles-ci ne sont pas définies sur la base d'une connaissance précise non seulement de leur impact sur les variables intermédiaires mais aussi de la corrélation entre ces variables intermédiaires et les objectifs recherchés. Tel est généralement le cas pour la réduction des disparités et l'appui aux groupes vulnérables lorsqu'ils sont pris comme objectifs.

C'est ainsi que :

- dans le domaine de l'éducation

taux de scolarisation désiré, construction de salles de classe et leur équipement ne sont pas mis en rapport de façon programmée;

les variables intermédiaires qui déterminent le taux de scolarisation des filles dont l'accroissement fait partie des priorités proclamées ne sont pas bien connues. Peu de mesures concrètes sont donc définies pour atteindre cet objectif et leur impact attendu n'est pas quantifié;

la méconnaissance du système productif et des emplois qu'il offre et des principales variables qui déterminent leur évolution rend difficile la définition de mesures bien ciblées sur l'adéquation de la formation à l'emploi, une autre priorité proclamée de la politique d'éducation du Mali;

- dans le domaine de la santé

Pas de mise en rapport quantifié des objectifs:

- d'élargissement de l'accès aux soins et développement des infrastructures sanitaires;
- de taux de morbidité et de taux mortalité avec les principales variables intermédiaires qui les déterminent comme le taux de couverture vaccinale des populations cibles

- dans le domaine du développement rural

Pas de mise en rapport quantifié:

- du taux d'équipement des paysans, d'utilisation des intrants agricoles d'une part, et les productivités dans l'agriculture;
- des prix agricoles avec les revenus nets des paysans, via les coûts de production

Ces insuffisances concernent la production de coton et de riz dans une moindre mesure que les autres cultures en raison de l'encadrement technique dont ont bénéficié ces cultures.

C. L'articulation des politiques, des programmes, des projets et budget n'est pas satisfaisante

Jusqu'à récemment les programmes et projets ont plus été la somme de programmes et projets que les bailleurs sont prêts à financer que la traduction des priorités et politiques du gouvernement.

Les lacunes que nous venons de signaler dans la définition des objectifs et leur mise en rapport avec les variables intermédiaires qui les déterminent a contribué à ce qu'il en soit ainsi en plus d'autres facteurs habituellement cités comme l'insuffisance de la coordination, voire de la collaboration entre les responsables maliens qui élaborent le PTI et le BSI d'une part, et les bailleurs de fonds d'autre part.

Aussi les budgets ne sont pas établis dans une optique de traduction financière des programmes à appliquer en exécution des politiques sectorielles.

En raison de ces faiblesses, la gestion des ressources publiques est restée déconnectée des politiques proclamées pendant longtemps. Et généralement l'ensemble des moyens nécessaires à la bonne application de chaque politique sectorielle n'est pas connue.

D. L'opérationnalité des politiques s'est nettement améliorée dans les derniers documents de politique

Des progrès significatifs faits dans les derniers documents de politiques sectorielles pour réduire les faiblesses exposés ci-dessus ont permis d'améliorer l'opérationnalité des politiques

Dans le secteur de l'Education

fixation d'objectif précis de taux de scolarisation désiré au niveau national (50 % à l'horizon 2000), d'objectif de taux de scolarisation des filles, et d'autres indicateurs de performance du système éducatif;

- amélioration de la mise en rapport des objectifs avec les moyens nécessaires à leur mise en oeuvre à travers les différents projets et programmes sectoriels de l'Education;

Dans le secteur de la santé

. la santé de la mère et de l'enfant:

Les cibles et objectifs sont définis avec davantage de précisions pour réduire la mortalité maternelle et infantile:

- quantification de certains objectifs concernant les variables intermédiaires comme le taux de couverture vaccinale des mères et des enfants (---), le taux de prévalence contraceptive (passer de 5 % en 1990 à 8,5 % en 1996), à **développer**

- prise en compte des disparités entre zones rurales et zones urbaines (le programme de sensibilisation sur l'utilisation des moyens contraceptifs modernes se propose d'atteindre 75 % des femmes urbaines et 50 % des femmes rurales à fin 1995);

. L'élargissement de l'accès aux soins et l'amélioration de leur qualité

Des progrès ont été fait dans la définition des objectifs, mesures et actions concrètes concernant ce volet: mesures relatives aux CSCOM, à la libéralisation du marché des médicaments, aux médicaments essentiels, etc

Par exemple pour ce qui concerne l'accès aux médicaments essentiels, les sous-objectifs de variables intermédiaires sont définis avec précision: « couvrir tout le pays dans un délai de un an » de médicaments essentiels à prix abordables pour les populations.

Dans le secteur du développement rural

. la sécurité alimentaire: cet objectif va au-delà de la couverture globale des besoins alimentaires des populations en ciblant les déséquilibres régionaux, les zones à risques et les populations défavorisées. Définition de mesures adaptées de régulation des marchés de céréales, de conditions d'acquisition de céréales favorables pour les groupes vulnérables (distributions gratuites, vente à des groupes de consommateurs à des prix contrôlés) et de constitution par l'Etat d'un Stock national de sécurité;

. l'accroissement des revenus des ruraux: en plus du soutien à l'accroissement de la production agricole de nombreuses mesures ont été définies dans les politiques pour élargir les débouchés des productions rurales et assurer une juste rémunération des producteurs agricoles: abandon des monopoles d'Etat et des prix administrés au profit des marchés concurrentiels et des prix de marché, fixation de prix contractuels favorables aux producteurs dans le cadre d'entente entre ceux-ci et l'Etat (notamment

pour le riz et le coton), conception de Systèmes d'Information sur les Marchés Céréaliers et les Marchés du bétail, développement des infrastructures de commercialisation du bétail, dévaluation du franc CFA, etc.

la promotion des femmes rurales est mieux intégrée dans les politiques avec des objectifs et des mesures plus précis que par le passé,

la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement mieux intégrée aussi dans les politiques: élaboration d'un vaste programme de gestion des ressources naturelles, prise en compte de l'impact environnemental des aménagements hydroagricoles, de l'impact des modes de production et de consommation sur l'environnement, etc

V. Constat 5 De formelle et fermée avant l'avènement de la démocratie en 1991, la participation à l'élaboration des politiques est plus ouverte et effective depuis cette date

La participation populaire à l'élaboration des politiques a progressé depuis 1991 avec l'avènement de la démocratie.

Jusqu'en 1990 l'élaboration des politiques a été l'affaire exclusive de quelques hauts fonctionnaires de l'Etat, du haut commandement militaire, des dirigeants du parti politique unique du moment et des organisations de masse qui lui étaient affiliées, et des partenaires au développement. A partir du début des années 1980, le FMI et la Banque mondiale ont été perçus par tous ces autres acteurs et la société civile comme les seuls vrais acteurs de l'élaboration des politiques publiques au Mali. La forte résistance rencontrée dans l'application du PAS aussi bien de la part de l'administration, des forces armées (croissance du budget des forces armées au détriment des secteurs sociaux pendant des années en dépit des proclamations faisant de ceux-ci la première priorité) que de la société civile a posé la nécessité d'internaliser les politiques et programmes, de réunir un consensus national minimum autour d'eux.

Avec l'avènement de la démocratie en 1991, cette nécessité est devenue un impératif, voire une exigence des populations. Depuis de nombreuses mesures sont prévues dans les politiques pour élargir le processus de la participation populaire à l'élaboration des politiques et de dépasser le stade de la participation formelle instaurée par le passé.

De nombreux forums ont été organisés (Conférence Nationale, Etats généraux, etc). La société civile, à travers de nombreuses organisations socio-professionnelles et associations a été très active dans ces forums (voir annexes). Toutefois il n'est pas encore établi que cette participation populaire ait réussi à infléchir les grandes orientations des politiques sectorielles de développement et des politiques macro-économiques.

La décentralisation en préparation mettra en place la forme la plus avancée de la participation populaire.

Chapitre 2 Les mesures de politiques sectorielles mises en oeuvre et la promotion du DHD

I. Constat 1: De nombreuses mesures prises en conformité avec les proclamations officielles

Les gouvernements maliens ont mis en oeuvre de nombreuses mesures proclamées dans les politiques sectorielles avec plus ou moins de réussite selon les cas. Ce faisant ils ont contribué à améliorer certains indicateurs de DHD (Cf annexes)

II. Constat 2: Des objectifs et mesures affirmées prioritaires dans les déclarations de politique ont été ignorées dans la pratique, souvent au profit d'objectifs et mesures contraires mettant à mal la cohérence des politiques avec des impacts négatifs sur le DHD

A. L'allocation des ressources publiques n'a pas été conforme aux proclamations de restructuration au profit du développement des ressources humaines

Il n'y a eu ni restructuration des dépenses publiques en faveur de l'Education et de la Santé, ni restructuration des dépenses d'éducation en faveur de l'éducation de base. Affectés par la baisse générale des dépenses publiques en termes réels, les secteurs sociaux ont manqué des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la mise en oeuvre de leurs politiques (Cf deuxième partie du rapport)

La responsabilité de ce manque moyen se situe:

- au niveau des responsables des secteurs eux mêmes qui ont accepté des départs volontaires d'agents à la retraite anticipée, qui n'ont pas su appliquer des mesures de gestion de leur personnel relevant de leur responsabilité (comme le redéploiement d'agents); et qui n'ont pris aucune initiative pour améliorer l'allocation intrasectorielle des ressources qui leur ont été affectées,
- au niveau des politiques macro-économiques qui ont imposé un programme d'austérité en matière de dépenses aux secteurs sociaux;

B. Des décalages entre pratiques et proclamations dans la gestion du personnel des services publics qui privent les secteurs de l'Education et de la Santé des ressources humaines nécessaires à l'application des politiques sectorielles correspondantes

1. L'application des mesures de départs volontaires à la retraite au personnel des services d'éducation et de santé et la réduction drastique du recrutement de nouveaux agents dans le secteur public

Les responsables de l'Education et de la Santé ont appliqué le programme de départ volontaire à la retraite anticipée à ces secteurs alors que les textes instituant ce programme les en excluaient. Sur les 5 600 départs enregistrés entre 1988 et 1993, plus de 700 provenaient du secteur de l'Education et 400 du secteur de la santé. Au même moment les nouveaux recrutements ont subi une réduction drastique conformément aux prescriptions du PAS.

Ces mesures ont été un obstacle important à la mise en oeuvre des principales mesures constituant l'ossature des politiques sectorielles concernées dans la mesure où celle-ci nécessitait une augmentation importante des effectifs de ces secteurs: élargissement de l'accès à l'instruction avec amélioration de sa qualité par l'augmentation des capacités d'accueil des structures scolaires et l'amélioration du taux d'encadrement scolaire; élargissement de l'accès aux soins de santé par la construction et la réhabilitation de centres de santé publics et communautaires, etc

2. La non application des mesures de rationalisation de la gestion du personnel

L'accord est pratiquement unanime que la mauvaise gestion du personnel de l'Etat est l'un des obstacles majeurs à un progrès significatif du DHD. La panoplie suivante de mesures prévues dans les politiques pour y remédier n'a pas été appliquée

- . **le réajustement des effectifs de chaque secteur** en fonction des besoins par la réduction d'effectifs des secteurs à effectif pléthorique comme le Développement rural (sureffectif estimé 30 % des effectifs en 1993) au profit des secteurs qui ont des manques chroniques en la matière, notamment l'Education et la Santé.

- . **le redéploiement des effectifs à l'intérieur de chaque secteur** en fonction des priorités intrasectorielles:

- redéploiement dans l'espace: répartition inégale entre les régions (avec 10% de la population du pays, Bamako concentre 60 % des cadres, 39 % des infirmières et infirmiers), entre zones urbaines et rurales, entre centres de santé de la même aire géographique;

- redéploiement entre les domaines d'activités prioritaires et les autres

Exemple: Education (redéploiement d'enseignants du second cycle au profit du premier cycle)

- le redéploiement des effectifs administratifs pléthoriques à des postes opérationnels

- . **la formation, rémunération et carrière des agents:** un peu de formation mais pas de mesures concrètes appliquées non plus

Ces constats relatifs à la gestion du personnel pose le problème de la cohérence des politiques pratiquées tout en révélant l'ordre véritable de la hiérarchie des priorités gouvernementales. Comment concilier des politiques sectoriels dégagant de nouveaux besoins massifs de personnel avec des politiques économiques qui gèle les recrutements sans discernement et occasionne des départs anticipés à la retraite prime à l'appui ? **En pratique l'objectif de réduction de la masse salariale par la réduction des effectifs prescrit par le PAS a été prioritaire par rapport aux objectifs d'élargissement de l'accès à une instruction et des soins de santé de meilleur qualité.**

Deuxième partie: La mise en rapport des politiques macroéconomiques avec le DHD

En effet, au cours des deux décennies qui ont suivi son accession à l'indépendance, l'économie malienne fut marquée par des déséquilibres profonds économiques et financiers. Des facteurs exogènes tels que la situation d'enclavement du pays, les chocs causés par le prix du pétrole, la détérioration des termes de l'échange, l'inflation mondiale et tout particulièrement les longues et difficiles années de sécheresse expliquent certes une part non négligeable des origines de ces déséquilibres. Mais une grande partie de leurs origines a été attribuée à la mise en oeuvre de politiques économiques inappropriées et inefficaces caractérisées par le dirigisme étatique de l'époque qui ont sérieusement découragé les investissements privés et les activités économiques. En effet, l'héritage colonial caractérisé par une économie hautement contrôlée avec un système administratif hautement centralisé, la quasi inexistence d'un secteur industriel moderne, un secteur privé traditionnel très limité et un nombre limité de cadres maliens formés concentrés dans la fonction publique, avait déjà préparé le terrain pour une stratégie de développement totalement conçue et dirigée par l'Etat.

La politique économique résolument interventionniste qui en découla consistait à créer des Entreprises Publiques dans tous les secteurs de l'activité économique, à subventionner les intrants dans l'agriculture, à contrôler tous les prix (prix au producteur et prix des biens et services), à pratiquer une politique de l'emploi dans le secteur public sans tenir compte des ressources limitées du pays.

Les effets de cette politique sont apparus assez rapidement :

- apparition et persistance de pertes financières substantielles dans le vaste secteur des entreprises publiques,
- financement des déficits du secteur public et para-public par recours aux emprunts auprès du secteur bancaire, puis aux arriérés systématiques de paiements ; ceci a eu pour effet d'empêcher ou de réduire sérieusement l'accès du secteur privé au crédit bancaire,
- transfert des ressources du secteur rural vers le secteur urbain : la politique des prix au producteur a eu notamment pour effet d'affecter négativement la production agricole.
- tendance à privilégier l'emploi sur la rationalité économique.

Ainsi les deux décennies qui suivirent l'indépendance furent marquées par des déséquilibres structurels sérieux qui se sont traduits dans les années 80 par une chute de la croissance, un déficit du secteur public, un taux d'inflation maîtrisé par l'usage du contrôle des prix et un important déficit extérieur. Au début des années 80, la crise économique s'était manifestée par l'accumulation d'arriérés de salaires et de service de la dette, le mauvais fonctionnement des services publics y compris les services sociaux de base tels que la santé et l'éducation.

Les indicateurs économiques suivants illustrent l'ampleur de ces déséquilibres :

- Le produit intérieur brut s'est accru faiblement et de manière irrégulière : le taux de croissance du secteur primaire n'a été que de 3.6% en moyenne de 1972 à 1982
- L'épargne intérieure est passée de 4.5% du PIB en 1979 à 1.3% en 1981.
- Les entreprises publiques ont enregistré d'énormes pertes en particulier à partir de 1977 en raison d'une gestion inefficace, de l'usure du matériel et des effectifs pléthoriques. En 1979, les pertes annuelles des douze principales entreprises ont atteint 13 milliards de FCFA soit 21% de leurs ventes.
- Le déficit du Trésor est passé d'environ 2 Milliards de FCFA (soit 2.1% du PIB) en 1972 à 12 Milliards (soit 4.3% du PIB) en 1980.

- Le déficit de la balance des paiements est passé de 10% du PIB en 1972 à 19% en 1980.
- Le salaire minimum, après avoir augmenté jusqu'en 1977, a diminué d'un tiers durant les années 1978 à 1980
- La dette publique extérieure, y compris le solde du compte d'opération, a atteint 901 millions de dollars US en 1981, soit 82% du PIB

Conscientes de l'ampleur des déséquilibres économiques et financiers et de l'impérieuse nécessité de les résoudre par des mesures de réforme, les autorités maliennes ont décidé dès 1982 de mettre en oeuvre une série de programmes de stabilisation et d'ajustement visant à redresser la situation économique et atténuer les difficultés persistantes en matière budgétaire, de balance de paiements et de croissance.

Les principaux programmes ont été signés avec le FMI, l'USAID, la Banque Mondiale et d'autres partenaires au développement. L'objectif principal des programmes est de réduire les déséquilibres globaux de l'économie et de créer les conditions d'une croissance durable.

Les programmes de stabilisation sont destinés à contrôler le déficit budgétaire et le crédit intérieur, à restaurer l'équilibre de la balance des paiements et éviter l'insolvabilité du pays. Par contre, les programmes d'ajustement interviennent pour asseoir les orientations et politiques engagées en matière d'imposition, de déficit public, de liquidation des entreprises publiques, mais posent aussi les bases d'une croissance durable via de profondes réformes réglementaires et institutionnelles.

On a assisté au fil du temps à une mutation de la notion d'ajustement qui, initialement conçue au sens de la simple stabilisation a progressivement intégré une dimension stratégique non négligeable sous l'impulsion de la Banque Mondiale. De purement financiers qu'ils étaient au début, les programmes d'ajustement ont connu une évolution progressive vers l'intégration des préoccupations de moyen et long terme avec des interventions sectorielles et une dimension sociale.

Par rapport au rythme et à la profondeur de ces réformes, on peut les regrouper sur deux périodes : 1982-1986 et 1988-1994.

De 1982 à 1986 Trois accords de confirmation ont été conclus avec le FMI.

Le redressement économique et financier du Mali au cours de la période 1982-1986 s'articule autour de 3 volets :

- réduction progressive des grands déséquilibres financiers et retablisement d'une épargne nationale;
- amélioration de la gestion économique et de l'allocation des ressources ;
- résorption progressive du passif financier laissé par le secteur public.

Les efforts d'ajustement interrompus en 1987 ont été repris en 1988.

De 1988 à 1994 le Mali a mis en oeuvre plus d'une dizaine de programmes dont les P.A.S 1988-1990, 1990-1992 et 1992-1995 ainsi que le Programme d'Ajustement Structurel des Entreprises Publiques (P.A.S.E.P.) de 1988-1991.

Les principaux objectifs de ces programmes concernent les domaines suivants : le cadre réglementaire et institutionnel, les politiques sectorielles, le désengagement de l'Etat des secteurs d'activités marchandes et la promotion du secteur privé comme moteur de la croissance économique, la gestion de la dette extérieure et l'amélioration de la base statistique.

Les objectifs quantifiés assignés à ces programmes étaient d'atteindre en moyenne un taux de croissance par an de 4 % , un taux d'inflation limité à 3 % et la réduction du déficit de la balance des paiements à 12,8 % du PIB.

Le DHD est-il une préoccupation inscrite dans ces politiques ? Quel impact celles-ci ont-elles eu sur le DHD plus de dix ans après le début de leur mise en oeuvre ? Telles sont les deux grandes questions qui vont guider l'examen des politiques macroéconomiques que nous entreprenons ici. Pour leur apporter des éléments de réponse nous allons examiner successivement :

- les objectifs généraux des politiques macroéconomiques;
- les mesures déclarées officiellement pour les atteindre;
- les mesures effectivement appliquées;
- le bilan de l'application des politiques macroéconomiques.

Chapitre 3 Les déclarations de politiques macroéconomiques

1. Objectifs généraux

Les différentes mesures de stabilisation conjuguées à la modification des conditions structurelles de fonctionnement de l'économie devraient jeter les bases d'une croissance durable et équitable. Ainsi, le taux de croissance annuel moyen de l'économie malienne devrait atteindre 5% sur la période 1982-1986 ; 4% de 1990 à 1992 et 4,6% durant 1992-1995. Les stratégies du programme 1994-1996 devraient permettre de réaliser dès 1995 un taux de croissance du PIB réel d'environ 5% et une augmentation de 1,5% par an du revenu par tête. En 1994, le taux de croissance n'excéderait pas 2,4% en raison de la réduction temporaire de la demande.

Cette stratégie vise aussi la réduction de la pauvreté à travers la recherche d'une répartition équitable des revenus. « Etant donné le faible niveau des revenus et la structure de l'Economie, les problèmes d'équité sont entièrement liés aux objectifs de croissance puisque la croissance de la production, encourageant l'utilisation efficace de la main d'oeuvre plutôt que la redistribution des revenus est la clé de la réduction de la pauvreté »². **Dans cette optique l'équité et la réduction de la pauvreté sont un produit direct du processus de répartition primaire des revenus.**

A. La stabilisation pour rétablir les conditions de la croissance économique durable et équitable

La stabilisation économique passe d'abord par la restauration des équilibres extérieurs (le rééquilibrage de la balance commerciale), c'est-à-dire, à court terme, par une compression des importations. Elle suppose aussi une restauration des équilibres macroéconomiques internes, c'est-à-dire un rééquilibrage du budget de l'Etat par révision du volume et de la structure de l'épargne, de l'investissement et de la consommation, ainsi que de la structure des recettes et dépenses publiques. Il s'agit fondamentalement de rééquilibrer les comptes externes et de réduire le taux d'inflation.

La stabilisation a été proclamée par les politiques publiques depuis 1982 dans les documents des premiers Accords de confirmation mais c'est surtout dans les « Documents Cadres » des Programmes d'Ajustement Structurel 1990-1992 et 1992-1994 que les objectifs vont se préciser.

D'une manière générale, la réalisation des objectifs de stabilisation passe par une réduction de la demande globale à travers une limitation des dépenses publiques et des importations et par une amélioration des ressources publiques grâce à l'accroissement des recettes fiscales et d'exportation et une meilleure gestion. Parallèlement, une politique prudente de crédit devrait permettre de maîtriser de l'inflation.

Les objectifs fondamentaux assignés aux différents programmes peuvent se résumer comme suit :

² Mali Programme d'Ajustement Structurel (PAS I) 20 novembre 1990

1. La maîtrise du taux d'inflation:

Le taux d'inflation annuel moyen mesuré par le déflateur du PIB devrait être contenu à 3.5% durant 1988-1990, à 3% sur la période 1990-1992 et 2.5% durant le programme 1992-1995. Cependant, suite au réalignement de la parité du Franc CFA survenu en Janvier 1994, le Mali a procédé à l'actualisation de son document cadre de politique économique et financière à moyen terme pour la période 1994-1996. Ainsi le taux d'inflation devrait atteindre environ 35% en 1994, baisser à 8% en 1995 et retourner à partir de 1996 au niveau faible de 2-3% des années récentes.

2. La réduction du déficit des finances publiques :

La poursuite d'une politique budgétaire restrictive constitue un élément essentiel de la stratégie en vue de soutenir les gains de compétitivité. Ce qui est en fait visé, c'est la mise en oeuvre des mesures pour améliorer la structure des dépenses courantes, notamment en réduisant la part relative de la masse salariale, et pour appliquer également une politique de modération des dépenses, ce qui devrait ramener le rapport des dépenses totales au PIB (y compris les budgets annexes et fonds spéciaux) de 27,8 % en 1991 à 25 % en 1996.

Ce sous-objectif quantifié visait entre autre la réduction des dépenses publiques par la limitation de la masse salariale à 40 milliards de F CFA sur la période 1990-1992 et le maintien de son taux de croissance à 10% en 1994 et 5% en 1995 et 1996 ; ainsi que la suppression des subventions aux producteurs et aux consommateurs.

Le déficit global des finances publiques devrait passer de 9% du PIB en 1990 à 12.5% en 1992 ; et baisser de 15.1% du PIB en 1994 à 10% en 1996.

Parallèlement à la réduction des dépenses publiques, une politique d'accroissement des recettes devrait être mise en oeuvre grâce à la réforme et la simplification du système fiscal et au renforcement du recouvrement des coûts des services économiques et sociaux. Ainsi la part des recettes totales par rapport au PIB devrait atteindre 16.6% sur la période 1990-1992 et 13.2% en 1994 et 15% en 1996.

3. La réduction du déficit de la balance des paiements :

La réalisation de cet objectif passe par l'accroissement et la diversification des exportations et la réduction des importations. Le déficit de la balance des paiements ne devait pas excéder 12.8% du PIB sur la période 1990-1992 (transferts exclus) et 10.2% entre 1992 et 1995. Suite à la dévaluation, on devra s'attendre à une détérioration du solde du compte extérieur en 1994 étant donné le peu d'élasticité de la demande d'importations, mais il devra s'améliorer en 1995 et 1996, au fur et à mesure que les exportations se développent et qu'un certain rétrécissement des importations se réalise. Le déficit sur les transactions courantes devrait s'améliorer passant de 20.4% du PIB en 1994 à 13.4 du PIB en 1996.

B. Modifier les conditions structurelles de fonctionnement de l'économie nationale afin de la rendre plus compétitive pour engager un processus de croissance durable et équitable.

Comme la stabilisation, les réformes structurelles ont été proclamées par les politiques publiques dans les premiers Accords de confirmation de 1982-1986. Mais les objectifs ont

surtout été précisés dans les « Documents Cadres » des programmes d'Ajustement Structurel de 1990-1992 et 1992-1994.

L'un des objectifs des Programmes d'Ajustement Structurel est de créer les conditions d'une croissance durable par la modification des conditions structurelles de fonctionnement de l'économie nationale. Les réformes structurelles consistent ainsi à créer un environnement incitatif visant une utilisation efficiente des ressources par des mesures d'incitation et des politiques de libéralisation, et à mettre en oeuvre des réformes institutionnelles et des politiques sectorielles visant à éliminer les distorsions interventionnistes afin de faciliter une réaction rapide et positive de l'offre. Le processus d'ajustement structurel se traduit par la mise en oeuvre et l'approfondissement des réformes structurelles, ayant pour objet d'améliorer les incitations pour le secteur privé et de renforcer la gestion des ressources publiques, tout en poursuivant des politiques financières visant à réduire l'absorption des ressources par le Gouvernement de manière à accroître les ressources à la disposition du secteur privé.

1. Recentrer le rôle de l'Etat sur ses missions fondamentales de service public et promouvoir le secteur privé au rôle de moteur de la croissance.

Ce sous objectif est fondé d'abord sur le postulat de base selon lequel le marché assure une meilleure allocation des ressources que l'Etat. Ensuite, il s'appuie sur le constat de l'échec total de trois décennies de gestion étatique de l'économie malienne. Par conséquent, pour sortir de la crise et amorcer une croissance durable et équitable, il est donc impératif de redéployer la gestion économique de l'Etat et en améliorer l'efficacité d'une part, et de promouvoir le développement du secteur privé d'autre part. Le rôle fondamental de l'Etat se limitant à créer un environnement favorable à l'épanouissement du secteur privé, à faire respecter les règles du jeu et, si nécessaire, à créer des incitations.

2. Améliorer la gestion publique par l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques

Ce sous objectif consiste à créer les conditions d'une plus grande efficacité des dépenses et d'une meilleure utilisation des ressources : améliorer la structure des dépenses courantes, renforcer le contrôle des dépenses, améliorer la programmation et le suivi des investissements publics.

Etant donné le faible niveau de développement du secteur privé au Mali, la stratégie de croissance durable et équitable dépend beaucoup du volume et de l'efficacité des investissements publics. Or les performances de l'Etat ont été loin d'être satisfaisantes jusqu'à une date récente : mauvaise allocation intersectorielle et intrasectorielle, absence de programmation, mauvaise gestion des projets dans la phase d'exécution, etc.

3. Créer un environnement favorable aux investissements privés et au libre jeu des mécanismes du marché.

Ce sous-objectif est fondé sur le constat que le secteur privé malien exerce ses activités dans un cadre réglementaire qui nuit à son développement.

En effet jusqu'au milieu des années 1980, le Gouvernement a appliqué une politique volontariste fondée sur le secteur public. Le secteur privé était considéré avec méfiance et pénalisé par une réglementation rigide et excessive et une politique favorable aux entreprises

du secteur public. L'Etat malien, en tant qu'entrepreneur et principal opérateur avait le contrôle et le monopole des affaires et il y avait peu de place pour le secteur privé. Il s'agira de mettre en oeuvre des mesures pour éliminer ces rigidités et étranglements et créer un cadre réglementaire favorable au développement du secteur privé.

II. Les mesures déclarées

A. Politique budgétaire

Depuis 1982 la politique budgétaire a eu pour objectifs spécifiques la réduction du déficit consolidé de l'Etat (essentiellement par une limitation de la progression des dépenses et un accroissement des recettes) et l'amélioration de l'allocation des ressources publiques. La limitation des dépenses a porté sur les trois composantes : le personnel, le fonctionnement et les fournitures. En outre, l'assainissement de la situation financière des entreprises publiques devrait être obtenu par une réduction des pertes d'exploitation.

Les programmes de réforme successifs ont préconisé un certain nombre de mesures budgétaires pour la réalisation des objectifs susmentionnés :

- réduction du déficit des finances publiques ;
- réallocation des ressources publiques et accroissement de l'efficacité des dépenses publiques,
- réduction du déficit de la balance des paiements

Les différentes mesures de politique budgétaire déclarées portent d'une part sur les recettes et d'autre part sur les dépenses.

1. Les Recettes

L'accroissement des recettes devrait se faire à travers une réforme fiscale et une restructuration du budget de l'Etat. Les réformes fiscales du Programme de Réforme Economique avec l'USAID en 1988 avaient pour but d'aboutir à une fiscalité plus légère, mieux répartie et mieux acceptée par le contribuable. Les objectifs de la réforme fiscale prévue pendant la période 1990-1992 sont de réduire les distorsions engendrées par le système existant, d'élargir l'assiette de l'impôt et d'améliorer la répartition de la charge fiscale afin de parvenir à la simplification et l'amélioration du recouvrement.

Les mesures préconisées dans les PAS sont :

- l'augmentation des recettes:

L'augmentation annuelle moyenne des recettes devrait être d'environ 6% durant 1990-92 et 8.6% entre 1992 et 1995.

- Poursuite de la réforme et simplification du système fiscal par:

- * le remplacement de l'impôt sur les affaires et services (IAS) par une taxe sur la valeur ajoutée (TVA);
- * l'introduction d'une taxe spéciale sur les prestations de service (TPS), similaire à la TVA ;
- * la rationalisation et la simplification des tarifs douaniers, y compris la taxation des importations de produits non pétroliers sur la base de leur valeur réelle, afin de réduire les distorsions et faciliter les émissions et les recouvrements.

- * la réduction de différents impôts et taxes : les droits de douanes , l'Impôt sur le Bénéfice Industriel (IBIC) et la contribution forfaitaire.
- * le renforcement de l'administration fiscale (douanes et impôts) afin de la rendre plus efficace et réduire la fraude.
- * la maîtrise des exonérations fiscales et la suspension de l'octroi des dérogations.

- le recouvrement d'une plus grande part du coût des services publics, en particulier des services de santé primaire et d'irrigation, en tenant compte des intérêts des groupes sociaux les plus vulnérables.

Le Gouvernement continuera à améliorer le recouvrement des coûts de revient des prestations offertes aux usagers en mettant en place une tarification adéquate, tout en tenant compte des intérêts des couches les plus défavorisées de la population.

- la consolidation des budgets annexes et des fonds spéciaux : il s'agit d'intégrer six budgets et fonds spéciaux dans le budget général afin d'améliorer les ressources de l'Etat et permettre une meilleure maîtrise des dépenses.

2. Les dépenses

L'objectif est de renforcer la gestion des ressources publiques et de parvenir à une situation budgétaire viable par :

a. les mesures de réductions du niveau global des dépenses publiques à travers:

- la réduction de la masse salariale par la réduction des effectifs de la fonction publique (gel des recrutements et la retraite volontaire anticipée) et le blocage des salaires. Dans la première moitié des années 1980, la masse salariale absorbait encore les 2/3 des dépenses de fonctionnement de l'Etat. Cette mesure prévoit la limitation de la masse salariale à 40 milliards de F CFA dans le P.A.S (1990-1992) et à 41 milliards de F CFA dans le P.A.S. (1992-1994). Les effectifs budgétaires devraient passer de 42.000 à 34.000 agents à la fin du P.A.S. (1990-1992).

- La réduction des subventions et transferts : aux sociétés d'Etat par la restructuration du secteur des entreprises publiques , la suppression de la subvention des intrants agricoles et la limitation des bourses d'études des enseignements secondaire et supérieur.

b. les mesures de restructuration des dépenses publiques:

- la restructuration intersectorielle des dépenses consiste à réorienter les dépenses courantes de l'Etat vers les secteurs sociaux et l'entretien des routes; missions de service public pour lesquelles le rôle de l'Etat reste fondamental.

A cet effet, le P.A.S. a retenu le maintien de la part des dépenses à consacrer à l'éducation à au moins 25 % des dépenses courantes de l'Etat sur la période 1990-1992 et 1992-1995.

Quant aux dépenses du secteur de la santé, elles devraient être de 4.5 milliards en 1990 soit 6.6% des dépenses courantes de l'Etat et passer à 7.3% en 1991 ;8% en 1992 pour atteindre 10% en 1996.

L'entretien des routes est inscrit aussi dans les priorités puisque par le passé l'Etat a gaspillé beaucoup de ressources en construisant de nombreuses routes qui deviennent vite impraticables parce que non entretenues. Le P.A.S. a prévu un budget minimal pour l'entretien routier de 2,2 et 2,4 milliards de F CFA en 1991 et 1992 respectivement.

- **la restructuration intrasectorielle des dépenses** : il s'agit de :

*** réorienter les dépenses d'éducation vers le développement de l'éducation de base,**

Dans le domaine de l'éducation, la priorité essentielle portera sur le relèvement du taux de scolarisation dans l'enseignement primaire. A cet effet, le gouvernement doit entreprendre une série de mesures dont la restructuration des dépenses du secteur afin de faire progressivement augmenter la part de l'enseignement primaire dans les dépenses totales de l'éducation. Pour ces raisons le P.A.S. a prévu l'augmentation de la part de l'éducation de base dans les dépenses d'éducation par une réduction du montant global des bourses des élèves et étudiants. Les autorités avaient prévu à partir de 1988 de :

- effectuer une réduction de 10% dans les dépenses de bourses au cours des trois années ;
- contrôler et limiter l'arrivée de nouveaux étudiants dans l'enseignement supérieur à 1500 par an.

Les dépenses d'éducation consacrées à l'éducation de base devraient passer de 36% en 1990 à 45% en 1995.

*** réorienter les dépenses de santé vers les soins de santé primaire et la prévention:**

Les indicateurs de santé au Mali sont parmi les plus bas du monde du fait de l'insuffisance de soins de santé primaire et de la pénurie de services de santé préventifs. C'est pourquoi le Gouvernement accordera une priorité accrue aux soins de santé primaire par rapport aux autres soins.

- La restructuration des dépenses par nature et l'amélioration de la qualité des services publics

Cette mesure consiste à améliorer la capacité de l'Etat à assurer des services publics de qualité par la réduction de la part de la masse salariale dans les dépenses ordinaires au profit des dépenses en matériel et fournitures et la réforme de la fonction publique.

En effet, il est argumenté que pour de nombreuses raisons l'Etat n'arrive pas à fournir un service public de qualité : masse salariale trop élevée d'un effectif pléthorique ne disposant pas de moyens de travail, inefficacité des procédures de gestion, mauvaise définition des tâches et faible motivation.

La réduction du poids des salaires dans le budget de l'Etat devrait permettre l'augmentation de la part des dépenses en matériels et fournitures : 9,1 % des dépenses récurrentes en 1989, 11 % en 1990 soit 7.6 milliards de FCFA. Elle devrait atteindre 12,5 % en 1991 ; et 14% en 1992.

Dans le même ordre d'idée l'impératif de maîtrise de l'endettement extérieur du pays a été posé pour éviter qu'elle n'hypothèque davantage la capacité financière de l'Etat à couvrir ses besoins de financement prioritaires en raison d'un poids excessif du service de la dette dans les dépenses de fonctionnement, la réduction des nouvelles ressources disponibles pour le

financement des investissements publics et une trop grande dépendance du financement extérieur (aléatoire et conditionnelle). Pour arriver à cette fin de nouvelles règles de gestion de la dette publique ont été définies :

- renforcer la recherche de prêts à des conditions concessionnelles comparables à celles des crédits de l'AID, tout en intensifiant les efforts pour mobiliser les ressources sous forme de dons.
- ne pas contracter ou garantir de prêts non concessionnels, à l'exclusion de crédits commerciaux à court terme liés aux importations ou de rééchelonnement ou refinancement de la dette.
- ne pas accumuler d'arriérés de paiements extérieurs.
- subordonner tout emprunt contracté ou garanti par l'Etat, à l'autorisation du Ministère chargé des Finances.

Les programmes ont prescrit la réforme de la fonction publique, non seulement pour réduire la masse salariale, mais aussi pour accroître sa productivité et la qualité des services publics. Les dispositions retenues sont l'application des cadres organiques pour réduire la taille et le nombre des structures administratives, les départs volontaires (départ de 8 200 agents) à la retraite anticipée, la modernisation et l'informatisation des Administrations publiques et plus spécifiquement de la gestion du personnel.

c. Amélioration des procédures de passation des marchés publics.

L'objectif est de renforcer les nouvelles procédures de passation des marchés publics et prendre les mesures nécessaires pour les rendre plus efficaces et plus transparentes. Les procédures administratives de passation des marchés continueront de faire l'objet d'allègement visant à accroître leur efficacité et leur transparence.

d. Amélioration de la programmation et du suivi des investissements :

Toute décision d'investissement doit s'inscrire dans le cadre d'une politique cohérente d'investissement qui intègre de façon rigoureuse les exigences de rentabilité et de viabilité économique et sociale des projets à réaliser. Ces exigences n'ont pas toujours été observées par le passé, entraînant ainsi une politique systématique d'investissement à grande échelle peu soucieuse de rentabilité économique et sociale.

En effet sur une longue période (de l'indépendance à 1986) on peut remarquer que beaucoup d'efforts d'investissement ont été entrepris sans pourtant que ceux-ci aient eu l'impact et l'effet désirés sur la croissance économique et le progrès social. Aussi il n'existait pas de processus intégré de planification, de programmation et de budgétisation et les dépenses consacrées aux investissements publics financés pour plus de 90% par l'extérieur, étaient exclues du budget. Cette situation a conduit les autorités à prendre conscience de la nécessité d'élaborer des programmes cohérents d'investissement tenant compte des priorités de développement du pays.

Ces mesures ont été appuyées par les programmes conclus avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International.

Ainsi, afin de maximiser l'utilisation des rares ressources intérieures et extérieures les programmes d'ajustement comportent des mesures visant l'amélioration de la programmation et du suivi des investissements publics :

- améliorer la sélection des projets inscrits au programme et budget d'investissement par l'introduction de critères économiques et financiers de sélection ;

- améliorer le suivi de l'exécution du BSI par le renforcement des procédures adéquates.
- orienter le programme d'investissement public vers les secteurs sociaux et l'appui aux secteurs directement productifs.

B. Politique monétaire et du crédit

La politique monétaire applicable au Mali est définie par les instances de l'UMOA depuis le 1er Juin 1984. Dans son fondement, cette politique repose sur la défense d'une unité monétaire commune, la mise en commun des réserves de change, l'unification de la réglementation bancaire et l'harmonisation de la réglementation des changes.

Les politiques monétaires accompagnant les programmes de stabilisation visent à garantir que l'accroissement de la masse monétaire soit compatible avec les objectifs fixés en matière de croissance, d'inflation et de balance des paiements ; accroître l'efficacité du système bancaire et améliorer l'intermédiation financière. Les principales mesures préconisées par les programmes de reforme sont les suivantes :

- **Mettre en oeuvre une politique prudente de crédit** visant à réduire l'endettement de l'Etat vis à vis du système bancaire et à réorienter le crédit en faveur du secteur privé.

Cette mesure consiste surtout à :

- *maîtriser la croissance de la masse monétaire (4.5% en 1991, 6.5% sur la période 1992-95)
- *réduire le crédit net au gouvernement par rapport à la masse monétaire de début de période : 5.1% en 1991
- * accroître le crédit à l'économie par rapport à la masse monétaire de début de période : 2.8% en 1991

- **poursuivre la mise en oeuvre des réformes des instruments de politique monétaire** adoptés par la BCEAO, visant à établir un système de contrôle monétaire plus indirect et davantage axé sur le marché.

- **mener une politique active des taux d'intérêt** et assurer que le taux d'intérêt reste positif en termes réels dans le but de dynamiser l'épargne et l'orienter vers l'investissement productif.

- **ajuster la parité du Fcfa**: pendant plus de 40 ans la parité du Fcfa par rapport au FF est restée décrochée des performances économiques et financières de plus en plus mauvaises des Etats africains de la zone cfa. D'où sa surévaluation qui a lourdement grévé la compétitivité de ces économies. Les institutions de Bretton Woods ont souvent posé l'impératif de réajustement de la parité du Fcfa.

C. Promotion du secteur privé comme moteur du développement

Depuis 1982, le Gouvernement malien a initié un vaste mouvement de retrait de l'Etat du secteur productif, accompagné d'une promotion du secteur privé, afin de redonner à celui-ci son rôle de moteur de l'Economie. Les mesures développées et appliquées ont été centrées sur l'accroissement de la participation du secteur privé à la vie économique du pays et corrélativement sur la diminution du rôle de l'Etat et l'amélioration du rendement et du fonctionnement de ces deux secteurs.

Les programmes d'ajustement structurel initialement orientés vers la restructuration et l'assainissement de l'appareil de l'Etat tendent vers le désengagement progressif de l'Etat des activités économiques et la promotion de l'initiative privée.

Les réformes conçues portent d'une part sur la restauration des conditions pour une croissance économique saine et durable dans une stabilité financière intérieure et extérieure et d'autre part sur la réduction de la taille et de l'importance du secteur public et parapublic afin de privilégier le secteur privé dans le rôle de moteur de l'économie.

Ainsi les différents programmes d'ajustement et programmes sectoriels ont concerné :

- (1) le désengagement de l'Etat du secteur productif marchand au profit du secteur privé,
- (2) la suppression des monopoles et privilèges de l'Etat;
- (3) l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques pour assurer un meilleur soutien au secteur productif,
- (4) l'amélioration du cadre juridique et institutionnel,

Les mesures déclarées sont :

- **La réforme des entreprises publiques**, qui consiste à réduire le poids du secteur public sur l'économie, grâce au désengagement de l'Etat du secteur productif, par la privatisation des entreprises viables, la réhabilitation et le maintien dans le portefeuille de l'Etat des entreprises stratégiques, en prenant les dispositions pour leur assurer l'autonomie nécessaire et la liquidation des entreprises non rentables.

- **L'amélioration du cadre juridique, réglementaire, fiscal** : par l'amélioration de la structure des incitations afin de créer un environnement favorable au développement des affaires en éliminant les distorsions et les entraves au sein de l'économie et établir les conditions d'une juste concurrence et du libre jeu des mécanismes de marché grâce à :

- * la libéralisation du commerce et des prix
- * la révision des Codes du Commerce, des Impôts, des Douanes, des Investissements, du code minier.
- * la révision du code du travail
- * la réduction et l'uniformisation des taux d'imposition
- * la réforme des tribunaux de commerce.

- **La réforme des Opérations de Développement Rural (ODR)** qui consiste à transférer toutes les activités commerciales au secteur privé et à ne laisser aux ODR que les fonctions typiques de services publics liées au secteur agricole (vulgarisation, recherche, encadrement et fonction de formation).

Chapitre 4 Les mesures de politiques macroéconomiques appliquées

Pour atteindre les objectifs présentés ci-dessus, les autorités ont pris de nombreuses mesures dans les différents domaines de la politique économique.

I. Politique budgétaire:

A. les recettes :

De nombreuses mesures relatives aux recettes ont été appliquées. Elles n'ont cependant pas permis d'atteindre les résultats escomptés en dépit certains progrès indéniables.

1. Augmentation des recettes

A part la baisse constatée en 1988, les recettes budgétaires ont connu une certaine progression; elles ont été de 61,2 milliards de FCFA en 1987 ; 55 milliards en 1988 et 75,2 milliards en 1989. Elles ont été d'environ 75 milliards en 1990. L'impact de la destruction des équipements et installations administratives suite aux événements de Mars 1991 qui s'est traduit par la baisse de l'activité économique et des recettes budgétaires, a été atténué grâce aux efforts entrepris par le gouvernement pour le renforcement des administrations fiscales et douanières, et la chute des recettes a été limitée à 7,8 %.

En 1994, le niveau des recettes, d'un montant de presque 139 milliards de F CFA, a dépassé légèrement le montant prévu au programme ; l'insuffisance des recettes douanières a été plus que compensée par des rentrées plus élevées que prévues au titre des impôts intérieurs, par des recettes en provenance de l'organisme de commercialisation du coton (CMDT) ainsi que par le produit de la vente d'actifs publics.

La croissance des recettes n'a cependant pas été satisfaisante jusqu'au début des années 1990. En effet, de 39,7 milliards en 1980, les recettes budgétaires sont passées de 39,3 en 1982, 51 en 1985, 67 en 1989 pour des taux de croissance annuels moyens de 3,9 % entre 1982 et 1985, 4 % entre 1985 et 1989. La situation s'est améliorée au cours de cette première moitié des années 1990 : les recettes budgétaires ont atteints 94 et 126 milliards en 1993 et 1994. Soient des taux de croissance annuels moyens de 6,75 % sur 1989-93 et 34 % en 1993/94.

Le ratio Recettes totales / PIB a cependant régulièrement baissé entre 1990 et 1993 de 17,4 % à 13,8 %. alors que la tendance d'évolution du ratio Recettes fiscales / PIB a été à la hausse sur la même période (9,9 % en 1990, et 11,1 % en 1993). L'objectif d'un ratio Recettes totales / PIB de 16,6 % pour la période 1990-92 n'a pas été atteint.

D'ailleurs la part des dons dans les recettes totales a augmenté régulièrement de 25,4 % en 1990 à 34,7 % en 1992 pour baisser ensuite à 28,7 % en 1993. La dépendance du financement extérieur s'est donc accrue. La couverture des dépenses budgétaires par les recettes fiscales et non fiscales (hors don) s'est donc dégradée.

Les recettes fiscales ont cependant augmenté de 9,9% du PIB en 1990 à 11,1 % en 1993 (pour une moyenne de 13,9 % dans l'UMOA). Elles ont été de plus en plus fortement dépendante des droits de porte puisque la part de celles-ci dans les recettes fiscales est passée de 46,2 % en 1990 à 55,8 % en 1993. Ceci traduit l'échec des politiques appliquées à élargir la base imposable et à améliorer les recouvrements de manière à réduire cette fragilité des recettes fiscales. Des recettes fiscales fragiles dans la mesure où les autorités maliennes sont de fervents partisans de l'intégration économique sous-régionale appelée à se développer très

prochainement dans le cadre de l'UEMOA. Par ailleurs les recettes budgétaires de la période 1985 - 94 proviennent à 72,5 % des impôts indirects et à 17,5 % des impôts directs. Un système fiscal fortement inégalitaire donc dans la mesure où les impôts indirects frappent plus durement les pauvres par rapport aux riches étant donné la structure de consommation caractéristique du Mali (prépondérance des produits de première nécessité).

2. - Les mesures mises en oeuvre

a. La poursuite de la réforme et simplification du système fiscal

En 1991, les réformes fiscales mises en oeuvre depuis 1988 sont les suivantes:

- les tarifs douaniers au nombre de 11 ont été simplifiés et ramenés à 8. L'IAS a été remplacé par la TVA pour le secteur moderne;
- les autorités ont également mis en place un prélèvement douanier remplaçant à hauteur de 81 % les recettes budgétisées en 1991 au titre de la différence sur structure des prix du pétrole, ainsi qu'un système d'ajustement automatique des prix intérieurs du pétrole en les rattachant aux prix mondiaux. La société générale de surveillance (SGS) a joué un rôle important dans la mise en place d'un système permettant de contrôler la concordance entre les déclarations en douane et les attestations de vérification fournies par cette société;
- la réduction de différents impôts et taxes : cette mesure qui consiste à réduire certains taux d'imposition en particulier la contribution forfaitaire, l'Impôt sur le Bénéfice Industriel et Commercial et certains droits de porte a été entamée dès 1988. Le minimum fiscal a été aboli en 1992. C'est dans la même optique qu'en 1994 le taux maximum de TVA a été réduit de 17 % à 15 % ; tous les droits de douane supérieurs à 36 % ont été réduits à ce niveau et un minimum de 6 % a été instauré en droit de douane. La taxe conjoncturelle à l'exportation (TCE) et la taxe dégressive de production (TDP) ont été suspendues après la dévaluation.

b. Le renforcement de l'administration fiscale (douanes et impôts):

Cette mesure a débuté en 1989 par l'évaluation des Taxes à l'importation sur la base de valeur réelle, la signature du contrat avec la Société Générale de Surveillance (SGS) pour déterminer la valeur des biens importés, l'ouverture de 8 centres de recouvrement des impôts, l'informatisation de l'Administration des Douanes et des Impôts en 1990.

Cependant, durant 1992-1993 il y a eu un retard sensible concernant la réorganisation et le renforcement des administrations de la douane et des impôts. A la fin de l'année 1994, on a constaté des progrès notables accomplis dans le renforcement des services des impôts tandis que les résultats ont été moins performants au niveau des services de douanes.

Des mesures énergiques ont été prises dès 1993-1994:

- réorganisation des services de Douanes, renforcement en personnel (300 agents nouveaux) informatisation des services et création d'un fichier informatique pour chaque contribuable, renforcement du système de contrôle;
- mobilisation des services de l'Armée pour la lutte contre la fraude, allocation des ressources budgétaires depuis 1993 pour la construction et l'équipement de bureaux au titre du Budget d'Equipeement pour la Direction Nationale des Impôts et de la Douane.
- renforcement des procédures de recouvrement de la TVA et intensification du recouvrement des arriérés des divers droits et taxes.

c. La maîtrise des exonérations fiscales :

Les dispositions réglementaires prises depuis 1991 ont contribué à maîtriser les exonérations ces dernières années. Le nouveau code d'investissement (1991) prévoit les modifications dans les exemptions et les privilèges accordées aux entreprises dont la suppression de toute exonération au titre de la fiscalité dite de porte.

- Concernant le code général des impôts, les exonérations concernent essentiellement les produits assujettis à la TVA. Le ratio du montant des exonérations accordées au niveau du cordon douanier par rapport au montant de la fiscalité de porte a régulièrement baissé depuis 1989. En effet le montant des exonérations qui représentait 53% du montant de la fiscalité de porte en 1989 est passé à 30,2% en 1994. Elles passent de 18 milliards FCFA environ en 1989 à 16 milliards en 1994.
- Les exonérations ad hoc ont été éliminées.
- En ce qui concerne, la réduction des exonérations au cordon douanier en faveur des sociétés cogérées le nombre de ces entreprises a fortement diminué ces dernières années, suite à la politique de privatisation de l'Etat. D'ailleurs l'UMPP demeure l'unique société cogérée.
- Au titre des exonérations accordées au niveau du cordon douanier aux sociétés d'Etat, la réduction a été progressive passant de 2,7 milliards en 1989 et 0,2 milliards en 1991. Depuis 1992, il n'existe plus d'exonérations accordées aux sociétés d'Etat.
- L'essentiel des exonérations accordées en 1994 (27,9 milliards) a concerné les accords et projets (59,5%), « la politique nationale » (10,9%) et le code minier (7,1%).

d. Le renforcement du recouvrement des coûts des services économiques et sociaux.

Cette mesure a été appliquée dans le cadre des programmes sectoriels de la Banque Mondiale dans les secteurs de la santé, l'irrigation et l'éducation. Durant la période 1988-1994 le Gouvernement a poursuivi la mise en oeuvre de la stratégie visant la participation accrue des bénéficiaires aux coûts des prestations offertes aux usagers. Les mesures appliquées varient d'un secteur à l'autre :

- Dans le secteur de la Santé

Le Gouvernement a adopté une stratégie conçue sur la base de l'initiative de Bamako qui met l'accent sur la promotion des soins de Santé Primaire (SCP) à travers une plus grande décentralisation du système de Santé et une plus large participation de la communauté dans la gestion et le financement de la prestation des soins de Santé Primaire dans les Centres de Santé.

L'application de cette stratégie a abouti à un taux de recouvrement des coûts très élevé dans les centres de soins primaires, étant donné que la plupart des centres de Santé sont entièrement gérés par les collectivités locales et sont très peu subventionnés par l'Etat. C'est ainsi que les coûts récurrents, y compris les salaires du personnel, sont couverts dans une proportion de 60% à 100% dans le cadre du programme de recouvrement des coûts des services des CSCOM. La moyenne d'une prescription des CSCOM (entre 600 et 1 200 F CFA) est inférieure de loin aux moyennes dans l'ensemble du pays en la matière.

Le Gouvernement, conscient de la nécessité de contrôler régulièrement l'impact des mesures mises en oeuvre de point de vue de l'accessibilité et de l'utilisation des services de santé, a

décidé d'instituer un système d'information sur la gestion dans le cadre du projet Santé, Population et hydraulique Rurale, afin de s'assurer que l'action menée en vue d'un meilleur recouvrement des coûts ne va pas à l'encontre des objectifs fondamentaux de la stratégie définie pour le secteur de Santé.

Par ailleurs, les taux de recouvrement des coûts sont légèrement moins bons dans les centres hospitaliers nationaux, où les établissements reçoivent des subventions de l'Etat dans le cadre de leur nouveau statut d'établissement public à caractère administratif (EPA)

- Dans le secteur de l'Education

L'application du recouvrement des coûts s'est traduite par une participation du secteur privé au financement des frais de fonctionnement au niveau des écoles primaires à travers une cotisation variant entre 500 et 5000 F CFA par mois et par élève.

Le Gouvernement a encouragé le développement du secteur privé de l'Education, qu'il s'agisse des écoles catholiques, des médersas ou de la création des écoles de base et des écoles communautaires. La législation appropriée relative à la création, le financement et le fonctionnement des écoles communautaires et privées a été élaborée et adoptée en 1994

- Au niveau de l'irrigation

La politique de recouvrement de redevances pour le service de l'eau a été appliquée depuis 1986. Cependant, on a constaté une accumulation d'arriérés très importants des exploitants vis à vis de l'Office du Niger durant plusieurs années. Pour mieux valoriser les investissements de rénovation des aménagements hydro-agricoles effectués depuis 1988 le recouvrement des redevances a été rigoureusement appliqué depuis 1991 dans le cadre des mesures à mettre en œuvre avant le démarrage du 2ème contrat-plan.

L'application de ces mesures s'est concrétisée par la mise en vigueur d'un nouveau système de tarification de l'eau et des modalités arrêtées et l'affectation prioritaire des produits des redevances à l'entretien des réseaux. Le fonds de redevance fait l'objet d'une procédure de gestion impliquant le contrôle des usagers.

Le produit de redevances estimé à 1100 Millions F CFA pour 1993 devrait assurer au moins 50% des ressources affectées aux travaux d'entretien des réseaux et le reste devrait être affecté au fonctionnement de la nouvelle structure de l'Office du Niger recentrée sur les seules tâches d'Aménagement et de Gestion.

A titre illustratif, le canal Gruber-Nord, les distributeurs du Retail et Siengo, de N'Débougou, de Kokry et de Boky Wèrè après leurs réhabilitations sont passées du compte Etat au compte de la redevance.

2. Intégration des fonds spéciaux et budgets annexes

Les fonds spéciaux et budgets annexes sont pris en compte dans la préparation et le suivi du budget d'Etat depuis 1988. L'intégration complète de six(6) fonds spéciaux et budgets annexes et leur inclusion dans les procédures de contrôle des dépenses ont été effectuées à compter du 1er Janvier 1991.

B. Les dépenses :

1. Les mesures de réduction du niveau global des dépenses publiques

Exprimées en francs constants de 1987 les dépenses publiques (services de la dette non compris) ont baissé de 18,6 % entre 1987 et 1992 et leur rapport au PIB a également baissé de 25 % à 18 % aux mêmes dates.

Cette baisse est la résultante d'une forte baisse des dépenses d'investissement publiques inscrites au BSI de 39 % et d'une augmentation des dépenses de fonctionnement de 16 %.

Exprimé en % du PIB, les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement ont évolué comme suit entre 1987 et 1992: de 14,7 à 8,4 (moyenne de la période) pour les premières et de 10,7 à 12,1 (moyenne de la période).

Quoique différenciée selon les grands secteurs, la baisse des dépenses publiques en termes réels entre 1987 et 1992 les a tous affectés : les taux de réduction du montant annuel moyen des dépenses enregistrés entre ces deux dates (charges communes et comptes spéciaux exclus) par rapport aux dépenses de début de période ont été de 22,8% pour les Services généraux, 15,7 % pour les services sociaux et 9 % pour les secteurs économiques.

En conséquence la part des dépenses d'éducation dans les dépenses publiques globales a peu varié sur la période: 14,4 % en moyenne sur la période alors que 4 % seulement des investissements publics ont été consacré à l'Education.

La baisse des dépenses publiques de santé a été plus forte que celle des dépenses d'éducation et des dépenses publiques globales: -21 % en termes réels entre 1987 et 1992. Leur part dans les dépenses publiques globales a été de 7,7 % en moyenne.

Le volet déflationniste des politiques macroéconomiques a donc été un succès. Ces politiques ont prescrit une réduction importante des dépenses publiques qui devrait porter en priorité sur la masse salariale et les subventions et autres transferts.

a. La réduction de la masse salariale

Le départ volontaire de plus de 5600 agents de l'Etat depuis 1987, le blocage des salaires, le gel des recrutements et les efforts entrepris pour vérifier les effectifs et apurer le fichier des salaires du Bureau Central de la Solde (BCS) ont eu pour impact de limiter la masse salariale dans les proportions prévues par les différents programmes. Cet objectif a été atteint de façon satisfaisante. Selon le TOFE, l'évolution de la masse salariale a été la suivante en milliards de FCFA : 38.2 en 1990 ; 42.4 en 1991 ; 41.5 en 1992 ; 40.9 en 1993 et 44.5 en 1994. La part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement a baissé de 60 % en 1987 à une moyenne de 51% en 1992 et à 30 % en 1994 suite à la dévaluation.

b. La réduction des subventions et transferts :

Subventions aux entreprises publiques

Dès 1988 le Gouvernement a mis un terme à l'octroi de subventions extra budgétaires aux entreprises Publiques.

Subvention aux produits et intrants agricoles et autres produits de grande consommation

La mise en oeuvre de la politique de libéralisation de la commercialisation et des prix a eu comme conséquence immédiate la réduction des subventions à la filière céréalière et la suppression des subventions aux intrants agricoles et aux produits de grande consommation par l'élimination du système de péréquation.

Les transferts de fonds aux élèves et étudiants

En 1983, dans le but de réduire le coût de l'éducation le gouvernement a fermé les internats des établissements secondaires et transformé les bourses à ce niveau en dotation de matériel et de fonctionnement. Le montant des bourses a été ramené de 3,8 milliards FCFA en 1985 à 3 milliards en 1988. Toutefois en raison des procédures budgétaires, le bénéfice de ces économies n'a pas pu être récupéré par le Ministère de l'Education pour financer ces objectifs prioritaires.

Des hausses considérables ont été constatées au cours de la période 1989-1993; surtout entre 1991 et 1993 compte tenu de l'influence politique de plus en plus grande des étudiants des niveaux secondaire et supérieur. Jusqu'au début de l'année scolaire 1993-94, tous les étudiants du niveau supérieur avaient automatiquement accès à une bourse. Aucun processus de sélection n'était mis en place et les étudiants considéraient l'octroi d'une bourse comme un droit plutôt qu'un privilège. Cette situation a été aggravée par le fait que le gouvernement n'a pas réussi à limiter, par le biais de sa politique d'orientation, le nombre d'étudiants qui entraient en 1ère année aux niveaux secondaire et supérieur. Cependant depuis le début de l'année scolaire 1993-94, les autorités ont commencé à appliquer des critères de sélection relatifs aux bourses d'études. Toutefois les économies réalisées grâce à l'application des critères de sélection ont été dans une large mesure annulées par l'ampleur des nouvelles inscriptions au niveau supérieur.

Autres transferts

A partir de 1991, on a assisté à une augmentation des transferts due au paiement de sommes revendiquées au gouvernement par divers groupes sociaux notamment les opérateurs et d'autres victimes des événements de 1991, les transferts accordés à des écoles du secteur privé, l'apurement du passif des entreprises liquidées et le paiement des primes octroyées aux travailleurs licenciés.

La résultante de ces évolutions a été un léger accroissement en termes réels des dépenses de transferts sur la période 1987-1992: 5 milliards en 1987 et une moyenne de 5,5 milliards sur la période 1987-1992. Soit 7,9 % et 8 % des dépenses publiques de fonctionnement hors service de la dette. L'accroissement a été plus substantiel après la dévaluation avec l'inscription de 13 milliards au filet de Sécurité social en 1994.

2. La restructuration des dépenses publiques :

a. La restructuration intersectorielle :

De 1987 à 1992 l'évolution des dépenses publiques par secteur (charges communes et comptes spéciaux non compris) se présente de la façon suivante pour les secteurs concernés :

Les services économiques

Les services économiques ont reçu en moyenne 52 % du total des dépenses publiques sur la période 1987-92. Cette part est en hausse par rapport à son niveau de début de période qui était de 48,8 %.

- L'agriculture:

De loin le premier secteur économique avec 24,8 % du total des dépenses en début de période, sa part a légèrement augmenté pour atteindre une moyenne de 25,4 % sur la période.

- Les Transports

Les dépenses relatives au secteur des transports ont fortement augmenté depuis 1987 en passant de 8,8 milliards à une moyenne de 11,3 milliards en francs constants de 1987 et leur part dans les dépenses totales est passée de 6,2 % à une moyenne de 9,3 %. Cette forte augmentation a porté principalement sur les dépenses d'investissement.

L'essentiel de cet accroissement concerne le transport routier dont les parts dans les dépenses d'investissement a été de 12 % en moyenne sur la période contre 5,8 % en 1987. Depuis 1993 on observe un accroissement permanent des dépenses affectées à l'entretien courant des routes conformément à la lettre de la politique des transports et les accords conclus par le gouvernement dans le cadre du projet sectoriel des transports. Les dotations budgétaires ont évolué comme suit : 1426 millions de FCFA en 1993 ; 3316 millions en 1994 ; 3800 millions en 1995 et 4140 millions en 1996.

Les services sociaux

La part des secteurs sociaux dans les dépenses publiques globales n'a pas beaucoup changé sur la période: 22,5 % en 1987 et une moyenne de 22,2 % sur 1987-92. La restructuration proclamée des dépenses publiques en leur faveur n'a pas été effective.

L'Education:

La moyenne annuelle des dépenses publiques d'éducation sur 1987-92 a baissé de 16,3 % par rapport à son niveau de début de période et la part de l'Education dans le total des dépenses publiques est restée pratiquement constante autour de 14,4 % sur la période (soit sa valeur en début de période).

Cette évolution des dépenses publiques totales d'Education est la résultante d'une baisse respective de 5,8 % et de 45 % des dépenses publiques de fonctionnement et de celles d'investissement dans le secteur. Ainsi pour un objectif de 25 % retenu dans les programmes, la part de l'éducation dans les dépenses publiques de fonctionnement a baissé de 21,3 % en 1987 à une moyenne de 17,5 %. Quant aux dépenses d'investissement dans l'éducation leur part dans le total des dépenses d'investissement a légèrement augmenté de 7 % en 1987 à une moyenne de 7,6 %.

La santé:

En termes réels, les dépenses publiques de santé ont baissé de 11 milliards en 1987 à une moyenne de 9,4 milliards sur la période, soit une baisse de 14,5 %. Leur part dans les dépenses totales de l'Etat est restée constante à 7,7% sur la période 1987-1992 contre 8 % prévu pour 1992.

En ce qui concerne les dépenses publiques de fonctionnement dans le secteur de la santé la baisse a été de 13,6 %. Leur part dans le total des dépenses de fonctionnement

de l'Etat a baissé de 6,1 % en 1987 à une moyenne de 4,6 % sur la période alors que les PAS prévoient une augmentation progressive de cette part de 7,3 % en 1991, à 8 % en 1992 et 9 % en 1995.

Quant à la restructuration des dépenses de santé par nature pour accroître les moyens de fonctionnement des services, les résultats obtenus ne semblent pas probants. Jusqu'en 1992, les crédits affectés aux dépenses de matériel et autres dépenses de fonctionnement n'ont pratiquement pas varié en francs constants de 1987 (1,1 milliards en moyenne). Leur part dans les dépenses de fonctionnement a légèrement augmenté en raison de la baisse des charges de personnel liées à la politique de réduction des effectifs de la fonction publique.

La baisse a été moins forte pour les dépenses d'investissement dans le secteur (Par contre leur part dans les dépenses totales d'investissement public a légèrement augmenté de 7 % en 1987 à une moyenne de 7,6 %).

Toutefois, on assiste à une progression des dépenses accordées à ce secteur depuis 1992.

b. La restructuration intrasectorielle

- Réorienter les dépenses d'éducation vers l'éducation de base.

Les dépenses totales consacrées au premier cycle de l'enseignement primaire n'ont augmenté que faiblement depuis 1988. Leur part reste inférieure à 30% dans le budget du Ministère de l'Education Nationale et à 40% si on tient compte des dépenses d'éducation dans les budgets annexes, régionaux et les charges communes.

La part des dépenses de fonctionnement consacrées à l'enseignement primaire dans le budget de l'éducation n'a été que de 37% en moyenne sur la période 1988-1992 ; ce qui est modeste par rapport à la moyenne de 47% environ pour d'autres pays à faibles revenus. Ces résultats sont loin de l'objectif prévu dans les programmes d'ajustements de 42% pour la période concernée et 45% en 1994-95.

Quant aux dépenses de bourses, elles se sont accrues de manière spectaculaire et le nombre de nouveaux étudiants s'est élevé à 25% environ au dessus de la limite prévue.

Cette mesure, bien déterminante pour la réalisation de l'objectif d'un taux de scolarisation de 50 % en l'an 2000, n'a été que relativement appliquée à cause de la très forte pression exercée par les étudiants. Entre 1991 et 1993, des hausses considérables ont été constatées dans les transferts de fonds aux étudiants. L'accès des étudiants aux bourses constitue un problème épineux malgré la nouvelle réglementation appliquée dans ce domaine depuis 1994.

- Réorienter les dépenses de santé vers les soins de santé primaire.

Etant donné l'organisation et le fonctionnement actuels du système de la santé au Mali, il est extrêmement difficile d'estimer de façon précise le montant des dépenses effectuées aux différents niveaux du secteur et de suivre leur évolution afin de porter un jugement sur les progrès réalisés dans l'affectation prioritaire des dépenses de santé aux centres de soins primaires.

Toutefois l'effort d'investissement en matière de santé étant tourné vers les centres de soins primaires depuis plusieurs années, la restructuration en leur faveur des dépenses publiques d'investissement dans le secteur ne fait aucun doute. En 1991 et 1992 par exemple plus de 50% des dépenses d'équipement du secteur ont été consacrées à la construction et à la remise en état d'infrastructures du premier niveau ainsi qu'à d'autres activités de soins primaires.

Par ailleurs la répartition suivante des crédits publics affectés au secteur de la santé montre que la part des centres de soins primaires (25 %) est plus élevée que celles des autres niveaux de la pyramide (20 % pour les soins secondaires, et 15 % pour les soins tertiaires). Cependant les services administratifs à eux seuls absorbaient 37 % de ces crédits. Les 3 % restant ont été affectés à la formation.

Eu égard à ces constats on peut raisonnablement affirmer que la priorité a été accordée par le gouvernement aux soins de santé primaires dans la pyramide des soins du secteur de la santé.

c. la restructuration des dépenses par nature et l'amélioration de la qualité des services publics par la réduction de la part de la masse salariale dans les dépenses ordinaires au profit des dépenses en matériel et fournitures, et la réforme de la fonction publique.

Afin de maîtriser l'évolution de l'administration publique et réduire les charges occasionnées par son fonctionnement, plusieurs mesures sont intervenues pour réduire sa structure et les effectifs:

- la réduction du nombre et de la taille des structures intervenue en 1989-1990 a permis:
 - * la suppression de toutes les inspections à l'exception de celles de l'Intérieur et des Finances; Directions Nationales (4) ; services rattachés (4) ; Organismes personnalisés (1) ; services régionaux (8), des divisions administratives et financières de tous les services centraux .
 - * la fusion de 8 services centraux, 14 services rattachés et 4 services régionaux.

Toutefois l'élaboration de cadres organiques et leur application dans l'esprit de ces réformes n'a pas été une réussite. Aussi certaines structures supprimées ont été recréées (CPS, Inspection de la santé, etc.), ce qui pose un problème de cohérence et de solidité de certaines réformes.

- l'application du statut des fonctionnaires en matière de recrutement a permis d'instaurer le concours d'entrée à la fonction publique depuis 1983. Cette mesure est devenue plus rigoureuse avec la limitation du nombre de recrutement à 250 personnes par an.

- le programme de départ volontaire et de retraite anticipée : Le premier programme de départ volontaire à la retraite a eu lieu en 1988 avec le départ de 610 agents de la Fonction Publique. A la date du 31 mars 1993, le second programme effectué durant le PAS 1990-1992 a permis le départ de 4978 agents pour une économie de 1223 milliards de FCFA alors que l'objectif était de réduire l'effectif de la fonction publique de 8200 agents sur les trois années. Selon les estimations, le montant cumulé des économies devrait passer à environ 3 milliards de FCFA par an à partir de 1993.

Force est de constater que ce programme n'a pas été bien pensé et bien ciblé. Les départs ont concerné pour l'essentiel les fonctionnaires dont l'Etat a le plus besoin (les enseignants notamment). D'où le recours actuel à de nombreux vacataires dans l'Enseignement et de contractuels dans la Santé. Et il n'est pas certain que l'Etat ait réduit ses dépenses de salaires si l'on tient compte du coût de ses vacataires et autres contractuels alors que le recours aux vacataires pose un problème de qualité de l'enseignement à un moment où l'amélioration de cette qualité est une priorité des politiques sectorielles de l'Education.

- l'élimination systématique des agents en situation irrégulière par des contrôles physiques.

- l'informatisation de la base de données du personnel.

La réforme de la fonction publique a été centrée essentiellement sur la réduction des effectifs et l'efficacité de la fonction publique ne s'est pas améliorée. Cette approche de dégraissage de la Fonction publique n'a fait que créer des problèmes sociaux. La réduction des effectifs n'a pas permis de réaliser les économies recherchées et la plupart des fonctionnaires n'ont pas réussi dans la création des PME-PMI à cause de la faiblesse de la prime de départ, les conditions de paiement, la faiblesse de l'encadrement et le manque du sens des affaires.

A l'issue de ces réformes, la structure des dépenses publiques de fonctionnement a évolué de la manière suivante

- Les dépenses de personnel

La part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement a fortement baissé depuis 1987:

- parts dans les dépenses de fonctionnement hors service de la dette: 58,1 % en 1987, une moyenne de 51 % entre 1987 et 1992 ; 30 % environ après la dévaluation ;
- parts dans les dépenses de fonctionnement service de la dette compris: 50,7 % en 1987 et 42 % de moyenne sur 1987/92;

A première vue, des progrès considérables ont été faits dans la réalisation de l'objectif de réduction de la part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement. Toutefois la prise en compte des rémunérations versées aux vacataires et contractuels de l'enseignement et la santé tempérerait ce jugement.

- Matériel, fournitures et autres dépenses d'exploitation

Leur part dans les dépenses de fonctionnement (hors service de la dette) a légèrement augmenté de 28 % en début de période à une moyenne de 29 % sur la période 1987-1992. Mais le niveau de ce financement reste très insuffisant par rapport aux besoins des services et constitue un frein objectif à l'amélioration de la qualité des services publics. La hausse de ce poste s'est poursuivie après la dévaluation.

- Le service de la dette publique

C'est de loin le poste de dépenses de fonctionnement qui a le plus augmenté: en francs constants de 1987, il est passé de 9,2 milliards en 1987 à une moyenne de 14,4 milliards sur la période 1987-1992 pour des parts respectives dans le total des dépenses de fonctionnement de 12,8 % et 16,9 %. Son taux de croissance annuel moyen a été de 15 % entre 1987 et 1989, 4,9 % en 1990, 17 % en 1991 et 78 % en 1992.

Le service de la dette a été de fait le premier poste prioritaire de dépense de l'Etat et les mesures relatives à la gestion de la dette ont été bien appliquées. Ce poids de la dette a sérieusement limité les marges de manœuvre de l'Etat dans le financement de ses secteurs prioritaires d'intervention.

3. Améliorer les procédures de passation des marchés publics :

Depuis 1990, le Gouvernement a mis en oeuvre une série de mesures portant sur l'amélioration du cadre réglementaire de passation des marchés publics comme réponse aux distorsions existant dans l'exécution des dépenses publiques financées tant sur ressources intérieures qu'extérieures.

La réglementation existante a été révisée et un nouveau règlement a été adopté par le décret N°92-059/P-CTSP du 14 février 1992 et l'arrêté n°92- 5064/MEFP/Cab fixant les modalités de l'application du décret susmentionné du 13 Octobre 1992. Il est apparu cependant que les procédures de passation des marchés appliquées étaient toujours lourdes entraînant des retards dans l'exécution des projets. C'est ainsi que les réflexions menées dans le cadre des séminaires ont abouti à une nouvelle révision des procédures en 1995.

4. Amélioration de la programmation et du suivi des investissements :

- La programmation triennale et la budgetisation des investissements publics sur une base glissante

Introduite au Mali en 1988, cette procédure est devenue permanente avec l'élaboration annuelle d'un programme triennal d'investissement (PTI) et d'un budget spécial d'investissement (BSI).

En 1989 le BSI a été intégré dans les procédures normales de contrôle des dépenses et d'établissement du Budget d'Etat. Les critères de sélection des projets ont été élaborés en 1991. Le suivi trimestriel a été instauré depuis 1991. La présentation d'une étude de faisabilité ou d'un rapport d'évaluation pour chaque nouveau projet à inscrire dans le PTI et le BSI est devenu obligatoire depuis 1992.

Cinq cellules de planification et de statistique ont été créées dans cinq départements (Agriculture, Santé, Transport, Education, Mines-Eaux-Energie) avec une mission de préparation et de suivi des programmes sectoriels d'investissements.

Malgré les progrès réalisés dans l'élaboration et le suivi du PTI et BSI, il n'existe pas encore d'expertise d'évaluation des projets au niveau des départements techniques pour la mise en oeuvre effective de la sélection des projets. Le suivi de l'exécution des projets reste purement financier.

-L'orientation du programme d'investissement public vers les secteurs sociaux et l'appui aux secteurs directement productifs

Depuis 1992 les programmes triennaux d'investissement sont élaborés suite aux orientations des différents documents-cadres de politique économique et financière (1992-1995, 1994-1996, 1995-1997). Conformément aux mesures prévues dans les PAS l'approbation du programme d'investissement et du budget spécial d'investissement constitue un des repères structurels, dont l'observation conditionne la bonne exécution du PAS.

L'évaluation annuelle du PTI et du BSI par la Banque Mondiale a été dans l'ensemble acceptable et satisfaisante parce que traduisant les priorités sectorielles contenues dans le PAS. C'est ainsi que le PTI (1991-93) (1992-94) et (1993-95) ont accordé une grande priorité au secteur Economie Rurale, à la remise en état des infrastructures existantes et à l'Education et à la Santé.

Cependant, l'exécution des BSI a accusé certaines faiblesses qui ont pesé lourd sur le niveau des dépenses des projets, notamment la situation au Nord du Mali, la lourdeur administrative dans les procédures de passation des marchés, l'organisation institutionnelle, la mobilisation des financements et l'absence de fonction de suivi des projets dans les départements techniques.

Sur la période allant de 1987 à 1994 dans le cadre de l'exécution du Budget Spécial d'Investissement les dépenses ont, en gros, été affectées au secteur Economie Rurale (37,5%), aux Transports routiers (11,7%), au secteur social dans son ensemble (12,1%), dont l'Education 4,4% et la Santé 7,7%.

II. Politique monétaire et du crédit:

Globalement les mesures relatives à la politique monétaire et du crédit ont été bien appliquées. La Banque centrale a poursuivi sa politique prudente de crédit.

A. De l'encadrement direct du crédit à un système de contrôle indirect de la masse monétaire axé sur le marché

La BCEAO a substitué à son dispositif de contrôle directe de la masse monétaire, par l'encadrement quantitatif du crédit, un système de contrôle monétaire indirect axé sur le marché

En effet de 1975 à 1989, une politique sélective du crédit à différents taux était appliquée:

- le taux d'escompte normal (TEN) tenant compte de l'évolution du loyer de l'argent à l'étranger;
- le taux d'escompte préférentiel (TEP) appliqué aux concours à l'Etat, aux PME, au crédit immobilier dont le montant ne dépasse pas 10 millions et aux crédits de campagne;

Les conditions de banque étaient donc modulées; les secteurs privilégiés bénéficiant d'un taux égal au TEP majoré de 1 à 3 points et les autres financés au TEN majoré de 5 points au maximum.

Parallèlement, le Comité National du Crédit pouvait imposer aux banques, en fonction des considérations internes de développement économique, des coefficients minima d'emploi dans les secteurs prioritaires ou des coefficients maxima d'emploi pour les secteurs non essentiels. L'inobservation des orientations définies expose la banque concernée à la constitution de dépôts obligatoires rémunérés ou non.

En 1989, l'encadrement du crédit, et cette politique sélective ont été abandonnés au profit de la primauté des mécanismes de marché. Le taux d'escompte préférentiel a été aboli le 1er octobre 1989 et depuis cette date le taux d'escompte normal est maintenu à un niveau supérieur au taux des avances sur le marché monétaire de façon à décourager le recours au refinancement de la Banque centrale.

B. La dévaluation du F CFA

Dans le but d'améliorer la compétitivité de l'économie, renforcer les conditions d'une croissance mieux équilibrée et durable et le retour à une situation financière interne et externe stable d'ici 1997 ; le Gouvernement du Mali, en étroite concertation avec ses partenaires de l'UMOA, a décidé de dévaluer le F cfa de 50 % à compter du 12 janvier 1994 en faisant passer sa parité de 50 francs à 100 francs CFA pour 1 FF.

C. L'évolution des agrégats monétaires

L'examen de l'évolution des agrégats monétaires révèle :

(1)- l'argent extrêmement cher a été l'invariante structurelle de la politique monétaire. Après la suppression des crédits préférentiels, la Banque Centrale a augmenté son taux de base de 9 % à 11 % et le taux des avances sur le marché monétaire a varié entre 10 % et 12 % sur la période 1989/93. Les taux d'intérêt nominaux débiteurs hors taxe des banques sont passés de 14,5 % en 1980 à 16,8 % en 1995 (il est même arrivé que les taux TTC dépassent 21 %) alors que les taux d'intérêt créditeurs étaient de 6,2 % et 5 % aux mêmes dates (après avoir augmenté pour atteindre 7,8 % en 1992 et 1993). Les taux d'intérêts réels ont été largement positifs en raison de la maîtrise de l'inflation.

(2)- la baisse du taux annuel moyen de croissance nominale de la masse monétaire au sens large de 18,5 % sur la période 1970-80 à 8,1 % sur 1980-92. L'accroissement de la masse monétaire sur la période 1984-94 est la résultante d'une hausse modérée de la circulation fiduciaire (50,5 milliards en 1984 contre 65,1 milliards en 1994 soit une hausse annuelle moyenne de 2,8 %) et d'une augmentation relativement importante des dépôts bancaires (64,7 et 105,3 pour un taux de croissance annuel moyen de 6,7%).

(3)- l'amélioration de la position débitrice des institutions monétaires vis-à-vis de l'extérieur: endettement net (37,8 milliards en 1983, 1 milliard en 1989; avoirs extérieurs nets de 13,3 milliards en 1990 et 90,1 milliards en 1994) et la croissance de la contrepartie de la masse monétaire constituée d'avoirs extérieurs nets (-37,8 milliards en 1984, 65 en 1993 et 123,7 en 1994);

(4)- la non réalisation de l'objectif de réduction de la part des crédits à l'Etat dans le total des crédits au profit du secteur privé: après une réduction substantielle de 40 % en 1984 à 30 % en 1987, cette part est remontée à 59 % en 1989 pour se stabiliser à une moyenne de 46 % entre 1991 et 1993;

(5)- baisse de la part des secteurs de développement dans les concours entre 1984 et 1994: commerce: 35,7 % et 29,5 %; industries: 23 % et 10,7 %; secteur agricole: 10,9% en moyenne sur la période;

(6)- la prépondérance des crédits à court terme qui ont représenté 89 % des encours jusqu'en 1989. avant de baisser de moitié depuis cette date au profit des crédits à moyen et long terme.

(7)- l'existence d'une surliquidité permanente du système bancaire d'au moins 40 milliards au cours de ces dix dernières années à relier aux difficultés d'accès au crédit

(en raison de son coût et des autres conditions posées par les banques notamment leur attitude face au risque), de la structure des dépôts bancaires, etc.

La politique monétaire a été un obstacle à la promotion de l'investissement privé. L'accès au crédit a été plus difficile et plus coûteux pour financer les initiatives privées. La politique monétaire n'a pas été utilisée comme instrument d'orientation du crédit vers les secteurs porteurs de croissance économique et notamment les PME-PMI. Le secteur informel en dépit de son dynamisme n'a, semble-t-il, été qu'un bénéficiaire marginal du crédit bancaire. Elle n'a pas aidé non plus à surmonter les autres difficultés d'accès au crédit bancaires.

Des initiatives de financement non bancaires des PME- PMI et du secteur informel mises en oeuvre à travers le projet FED Cèsiriso et le projet canadien PAPME (Projet d'Appui au PME) n'ont pas suppléé de manière significative à l'insuffisance du financement bancaire.

Le problème d'accès aux ressources de financement demeure l'un des obstacles majeurs du développement du secteur privé au Mali, un goulot d'étranglement que les politiques monétaire et du crédit n'ont pas aidé à desserrer. Politiques monétaire et du crédit d'une part et politique de promotion du secteur privé d'autre part ont manqué de cohérence.

III. Promotion du secteur privé comme moteur du développement économique et social

A. La reforme des entreprises publiques :

Au cours de la période 1988-1994 le Gouvernement a mis en place un vaste programme de reforme du secteur public. Un objectif clé du programme de réforme a été d'essayer de restructurer les entreprises publiques déficitaires, la BDM et les comptes chèques postaux (CCP) et d'élargir la participation du secteur privé à l'activité économique par le désengagement de l'Etat des activités industrielles et commerciales.

Le Gouvernement a également décidé de ne pas entreprendre de nouvelles activités commerciales ou industrielles. Dans le cadre de cet effort, toutes les entreprises se sont vu accorder une autonomie en matière de gestion, une discipline financière a été introduite et les arriérés croisés entre les entreprises publiques et entre les entreprises et l'Etat ont été partiellement réglés. La BDM a été privatisée, les CCP ont été restructurés en 1990-1991 pour devenir la Société des Comptes Chèques Postaux et de la Caisse d'Epargne (SCPCE). Les contrats plans visant à améliorer les opérations et la situation financière des entreprises stratégiques ont été signés. Les statuts révisés pour les entreprises publiques ont été adoptés. A la fin de 1990, un plan d'action pour les 22 entreprises publiques restantes qui n'étaient pas incorporées originalement dans le PASEP a été élaboré ainsi que des procédures et un calendrier pour régler les dettes des entreprises privatisées et liquidées. Sur la période de 1988 à 1994 sur les 67 entreprises dont l'Etat était l'actionnaire unique ou majoritaire, 29 ont été liquidées, 15 ont été privatisées et un certain nombre d'autres ont été restructurées. En Mars 1994 l'Assemblée Nationale a approuvé une nouvelle loi de privatisation destinée à fournir un cadre juridique pour les entreprises publiques. En 1994, le Gouvernement a achevé les opérations de privatisation de la COMATEX, du chantier naval de la COMANAV et du Grand Hotel de Bamako. La privatisation de l'ULB, de l'OTER et de la mine d'or de Kalana était bien avancée.

Cependant des retards importants ont été accusés dans les opérations de privatisation et le règlement des dettes des entreprises liquidées ou privatisées.

Le programme a entraîné des coûts sociaux avec le licenciement de 3 822 travailleurs au titre du PASEP (1987-1993).

Le désengagement de l'Etat, bien qu'ayant progressé, reste encore à maîtriser, notamment dans ses conséquences sociales, ainsi qu'au niveau économique, en ce sens que le secteur privé national n'offre pas encore une alternative crédible de relèvement.

B. L'amélioration du cadre juridique, réglementaire et fiscal

- La libéralisation de tous les prix des biens et services y compris ceux des produits pétroliers a été achevée en 1991. Tous les contrôles des prix ont été abolis en 1991. Ce processus entamé durant la période 1982-1986 par un relèvement progressif des prix aux producteurs des principaux produits agricoles, dont les céréales et les cultures industrielles et la libéralisation de la commercialisation des céréales ensuite par la libéralisation du commerce intérieur et extérieur a été achevé en 1991. C'est ainsi que ce vaste programme de réforme des prix a fait passer le Mali d'un système où les prix à quelques exceptions près, étaient tous contrôlés (avant 1986) à une situation où ils étaient tous entièrement libérés (juillet 1992).
- Les monopoles d'importation (à l'exception des cigarettes) et d'exportation ont été supprimés. Ce processus a abouti à la suppression des monopoles et des privilèges d'Etat.
- Les nouveaux codes du commerce et d'investissement (révisés 2 fois pendant la période 1986-1992) ont été adoptés durant 1990-1992. Ce qui a eu pour effet d'éliminer les exonérations fiscales (taxes commerciales et autres), dont bénéficiaient les entreprises publiques et de traiter toutes les activités économiques de la même manière. La révision de ces codes avait pour but de promouvoir l'investissement privé et faciliter la création d'entreprises (codes du commerce et d'investissement).
- Un nouveau code minier plus attrayant pour les investisseurs étrangers et nationaux a été adopté en 1991 et la participation de l'Etat a été limitée à 20% dans la création de nouvelles sociétés minières.
- Le tarif douanier a été simplifié et réduit progressivement, les droits et taxes ont été consolidés, entraînant en 1991 la centralisation de 81% des recettes au cordon douanier. La réforme fiscale a permis de simplifier et alléger la fiscalité, afin d'augmenter la rentabilité des affaires (introduction des taxes TVA et TPS à la place de l'impôt sur les affaires et services). L'impôt sur les bénéfices des sociétés a été réduit progressivement de 50% à 45% et de 45% à 35%, l'impôt sur les entrepreneurs particuliers a été réduit de 25% à 15% et l'impôt sur les artisans de 15% à 10%, la taxe à l'exportation a été supprimée. Toutefois l'application de la TVA a connu un grand retard et rencontre aujourd'hui encore de sérieuses difficultés.
- Les procédures administratives régissant l'activité économique ont également été simplifiées. Les licences d'exportation et d'importation ont été remplacées par un système d'enregistrement. Des guichets uniques ont été créés à partir de 1989 pour l'accomplissement des formalités liées aux transactions commerciales internationales et à la création d'entreprises.
- Diverses autres mesures ont été prises: création des tribunaux du commerce (à Bamako, Kayes et Mopti); les formalités à accomplir pour bénéficier des avantages du code d'investissement, enregistrer les importations et exportations et obtenir une autorisation des guichets uniques ont été automatisées; le monopole de l'embauche de l'Office National de la

Main d'Oeuvre et de l'Emploi a été supprimé en 1991; révision du code du travail en 1992 pour libéraliser les licenciements.

La libéralisation de l'économie et la mise en place d'un cadre réglementaire approprié sont à mettre au compte des grandes réussites du programme d'ajustement structurel. Cependant, le secteur privé malien souffre encore de:

- l'inadéquation de certains textes législatifs et réglementaires face d'une part, à l'évolution rapide du contexte économique national et international d'autre part;
- de l'évolution moins rapide des composantes de réforme fiscale en terme de réduction des impôts en raison de contrainte budgétaire de l'Etat;
- surtout du fait que la portée pratique des réformes juridiques et institutionnelles reste encore très faible en raison du comportement des agents de l'Etat et des opérateurs économiques

C. La réforme des ODR :

Le Gouvernement a procédé à la restructuration importante des Opérations de Développement Rural afin de rationaliser le secteur pour le rendre plus performant. Un plan d'action de restructuration cas par cas des ODR a été élaboré. A la date du 30 juin 1990 six (6) ODR ont été dissoutes. Cette mesure a pris du retard dans son exécution qui était prévue pour Juin 1988. La réorganisation de cinq autres opérations de développement rural a été achevée et leur rôle a été limité aux prestations de services publics en 1994.

La restructuration du secteur cotonnier, opérée avec succès dans le contexte du premier contrat-plan avec la CMDT pour la période 1989/1990-1993/1994 a été renforcée par la signature en Juin 1994, d'un deuxième contrat-plan pour la période 1993/1994-1997/1998. Le nouveau contrat plan prévoit un bien meilleur équilibre des incitations de marché en faveur des producteurs de coton graine et leur participation aux bénéfices de la CMDT a été porté de 25% à 35%. Globalement, les améliorations de la gestion de la CMDT, conjuguées aux effets de la dévaluation du francs CFA et de la hausse des prix internationaux du coton ont permis au secteur cotonnier de dégager un bénéfice brut estimé à 20 Milliards de F CFA.

En ce qui concerne le secteur rizicole, le Programme de Restructuration de l'Office du Niger entamé depuis 1984 a été poursuivi dans le cadre d'un programme de réforme élaboré en consultation avec la Banque Mondiale et les Bailleurs de Fonds bilatéraux. Ce programme comprenait la réhabilitation des infrastructures d'irrigation, le renforcement de la gestion de la société et des mesures visant une meilleure récupération des coûts. Cependant les progrès accomplis ont été limités dans le temps. C'est pourquoi des mesures énergiques ont été prises en 1993 dans le cadre du programme de restructuration de l'Office du Niger : un nouvel Office du Niger, aux activités et aux effectifs nettement réduits et mieux ciblés, a été créé en Mars 1994. La privatisation et la liquidation des rizeries et autres entités sont en cours. SUKALA a été transformée en société d'économie mixte avec 40% de participation de l'Etat malien.

En résumé on peut dire que la libéralisation du secteur agricole, ainsi que les autres mesures structurelles ont eu un impact positif sur le secteur et le niveau des productions et des rendements a sensiblement augmenté.

IV. Bilan des politiques macroéconomiques

Des progrès fragiles dans le rétablissement des grands équilibres, des avancées importantes dans la modification des conditions structurelles de fonctionnement de l'Economie, un échec patent dans la

relance d'un processus de croissance durable et équitable et un soutien au développement des ressources humaines largement en deçà des proclamations.

A. Le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques

En ce qui concerne cet objectif, les réformes appliquées ont donné quelques résultats encourageants:-

- l'inflation

Il a été contenue à moins de 3 % (2,4 % entre 1990 et 1993) par an en moyenne entre 1985 et 1994 et à 34,5 % après la dévaluation du Fcfa de 50 % en 1994. Le taux moyen d'inflation est passé de 9,7 % sur la période 1970-80 à 3,7 % sur 1980-92.

- l'équilibre des finances publiques

Le déficit budgétaire global sur la base des engagements dons exclus est tombé de 10,6 % du PIB en 1987 à 8,5 % en 1990 et de 12 % du PIB en 1991 à 9,6 % en 1993. Ce ratio est remonté à 13,2 % en 1994 suite à la dévaluation. Ces taux sont assez proches des objectifs de 12,5 % fixés pour 1992.

- l'équilibre de la balance des paiements et la dette extérieure

La balance des paiements courants a enregistré un déficit croissant de 1982 à 1986 avec des soldes déficitaires respectifs de 37 et 63,5 milliards à ces deux dates. De 1987 à 1993 ce déficit baisse mais est généralement supérieur à 20 milliards (sauf en 1989 et 1991). Une amélioration de la balance des paiements fragile cependant car non fondée sur des gains de compétitivité de l'Economie malienne. Elle dépend beaucoup des exportations de coton qui sont tributaires des conditions climatiques et des cours mondiaux erratiques de ce produit.

Le Mali, tout en bénéficiant d'importants dons, a eu recours à un endettement massif croissant pour couvrir ses besoins de financement. L'encours de la dette extérieure est passé de 151 milliards en 1980 à 770,6 milliards en 1993 et 1430 milliards en 1994 et la dette par habitant connu une hausse vertigineuse en passant de 25 000 Fcfa à 162 500 Fcfa (supérieur au PIB par habitant au prix courant estimé à 87 966). Sur la période 1990-93, le rapport de l'encours de la dette extérieure au PIB a cependant diminué de 112,6 % à 108,6 %. Avec la dévaluation ce ratio est remonté à 150 %.

Le service de la dette représentait 7,4 % des exportations en 1992 contre 5,1 % en 1989 tandis que la valeur actuelle nette de la dette représentait 254 % des exportations en 1992 contre 244,3 % en 1989. Cette croissance explosive de la dette extérieure a fragilisé davantage le processus de développement en hypothéquant sérieusement les possibilités d'arbitrage dans l'allocation des ressources publiques à l'avenir.

B. La modification des conditions structurelles de fonctionnement de l'Economie

- le désengagement de l'Etat du secteur productif marchand, le recentrage de son intervention sur le développement des ressources humaines et le soutien aux activités de production

La restructuration du secteur des entreprises publiques a effectivement consacré un désengagement massif de l'Etat du secteur productif marchand. Cependant faute d'une

réallocation adéquate des ressources publiques, le recentrage de l'intervention de l'Etat sur le développement des ressources humaines a été limité jusqu'en 1992. Par contre le soutien de l'Etat aux activités de production à travers le transport routier notamment s'est renforcé;

- l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des dépenses publiques

Cet objectif était recherché à travers la restructuration des dépenses publiques et une meilleure maîtrise de leur procédures de gestion. Or excepté la réduction de la part des salaires dans les dépenses de fonctionnement au profit des dépenses en matériel, fournitures et entretien, et l'accroissement des ressources affectées au transport routier il n'y a pas eu de restructuration significative des dépenses publiques.

Par ailleurs les études faites sur le processus de gestion budgétaire des dépenses ont révélé la persistance de faiblesses majeures dans ces processus et de fréquentes et importantes malversations financières ont été décelées par les institutions de contrôle de la gestion des ressources publiques.

Par conséquent, même en l'absence d'études spécifiques sur l'efficacité et l'efficience des dépenses on peut douter qu'elles se soient notablement améliorées. Les progrès signalés dans la programmation et le suivi des investissements publics depuis quelques années devraient aboutir à terme à des investissements publics plus efficaces et plus efficaces si la gestion des projets est maîtrisée.

- la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé

Plusieurs effets des politiques macroéconomiques appliquées ont conduit à la création d'un environnement plus favorable au secteur privé: le désengagement de l'Etat des activités productives marchandes, la libéralisation du commerce et des prix, l'amélioration de la structure des incitations à travers la réforme fiscale, la révision des codes de commerce et d'investissement, etc. Le secteur privé et les forces du marché ont commencé à jouer un rôle plus important dans l'économie avec l'élimination de distorsions majeures et la suppression d'obstacles importants au développement du secteur privé (au niveau des textes tout au moins). Cependant, cet environnement reste encore peu incitatif en raison des pratiques administratives, du mauvais fonctionnement du système judiciaire et de la difficulté d'accès des entreprises au crédit.

C. La croissance économique et le DHD

1. La croissance du PIB et le revenu par habitant

Les PAS n'ont pas abouti à une relance de la croissance économique. La situation en matière d'épargne et d'investissement ne s'est pas améliorée. Le taux d'investissement moyen des années 1980 (FBCF/PIB) est pratiquement le même que celui de 1981: 20 % . L'épargne a été très faible sur la période car la consommation finale avoisinait le PIB. Le taux d'investissement relativement élevé de 20 % n'a pas pu être réalisé que grâce au financement extérieur. En outre l'efficacité de l'investissement s'est gravement détériorée au fil des ans: la productivité marginale du capital été réduite de moitié en passant de 20,8 % entre 1960 et 1984 à moins de 10 % entre 1980 et 1986³. Cette évolution a contribué aux performances médiocres constatées en matière de croissance économique.

³ Mohamed DIALLO et Modibo DOLO Les politiques macroéconomiques-----, avril 1995

Du début de la mise en oeuvre des PAS à 1994, la croissance économique ne s'est pas améliorée par rapport à la période antérieure. Le taux de croissance annuel moyen du PIB en termes réels a été 2,5 % environ (le PIB à prix constant a été de 590,4 et 694,1 milliards en 1987 et 1994 respectivement). Cette moyenne est la résultante de variations en dents de scie du PIB qui reste largement tributaire de la production du secteur primaire (celle-ci a représenté 42,8 à 46,8 % du PIB entre 1987 et 1994) et donc des conditions climatiques, et des cours mondiaux du coton. Les objectifs de croissance durable de 4 à 5 % inscrits dans les PAS sont donc loin d'être atteints.

Si l'on se réfère au PIB / habitant le revenu par habitant moyen de la période 1987-1994 est resté à son niveau de 1987. Le PIB réel par habitant en 1994 n'est pas très différent de celui de 1987: 78 592 et 76 405 Fcfa respectivement. Donc l'objectif d'un taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant de 0,3 % à 1,3 % (différence entre les objectifs de taux de croissance du PIB et le taux de croissance de la population) contenu dans les PAS n'a pas été atteint.

La référence à la dépense moyenne par habitant considérée par la DNSI comme meilleur indicateur du revenu par habitant ne change pas fondamentalement le constat ci-dessus: la dépense moyenne par habitant a légèrement baissé de 134 941 à 130 485 Fcfa entre 1988/89 et 1994.

2. L'emploi

N'ayant pas réussi à relancer un processus de croissance durable alors qu'elles ont engendré des réductions importantes d'emploi dans le secteur public (licenciements, départs volontaires à la retraite et réduction drastique des recrutements), les politiques macroéconomiques ont enclenché un processus de croissance explosive du chômage depuis le début des années 1980.

Le taux de chômage au niveau national n'étant pas connu au Mali, nous allons nous référer à quelques données parcellaires sur la question.

Dans son rapport sur le marché du travail Jean P. LACHAUD⁴ rapporte les informations suivantes: le taux de chômage urbain était de 8,1 % en 1976 et 16 % en 1988; le tiers de la population active de Bamako était sous-employé ou en chômage au début des années 1980; les deux tiers des chômeurs recensés en 1988 sont des jeunes âgés de 15 à 29 ans et le taux de chômage était de 30 % dans la catégorie des jeunes de 25 à 29 ans; 73 % des chômeurs ayant déjà travaillé était en chômage depuis plus d'un an en 1988 et le licenciement était la première cause du chômage à l'époque.

Selon un document de l'OIT/EMANO⁵ les chômeurs à la recherche d'un premier emploi constituent l'écrasante majorité des chômeurs en 1991 avec une part de 82 % dans cette population contre 18 % pour les chômeurs ayant déjà travaillé.

Une enquête récente de Messieurs ORIVEL et SI MOUSSA⁶ confirme l'existence d'un chômage massif de longues durées en rapportant que 1/5 des diplômés CAP et 1/6 des diplômés BT trouvent un emploi 15 mois après l'obtention de leurs diplômes.

Dans notre rapport sur l'Identification des créneaux porteurs d'emploi et l'étude des besoins de formation dans les régions⁷, nous avons estimé la création de 21 000 demandeurs d'emploi (

⁴ J.P. LACHAUD Le marché du travail au Mali, analyse et structuration

⁵ OIT/EMANO Diagnostics pour l'identification des objectifs prioritaires du BIT au Mali

⁶ A. SI MOUSSA et F. ORIVEL Etude de suivi des diplômés de l'enseignement tech. et professionnel au Mali

⁷ Koni Expertise Identification des créneaux porteurs d'emploi-----

(y compris les exclus et ceux qui ont abandonné l'école en âge de travaillé) par an par le système scolaire depuis le début des années 1990 alors que les créations d'emploi par les entreprises du secteur moderne était inférieur à 1000 par an de 1990 à 1992. Le secteur informel est donc devenu le refuge des demandeurs d'emploi et l'emploi se précarise de plus en plus.

Ces données parcellaires permettent d'affirmer que l'emploi est un fléau social au Mali actuellement. C'est le domaine où les politiques ont eu l'impact le plus négatif sur le développement humain. Ce impact se situe au niveau :

- du licenciement de 3822 travailleurs effectué entre 1987 et 1993 au cours de la restructuration des entreprises publiques et du désengagement de l'Etat du secteur productif;
- des départs volontaires anticipés à la retraite d'agents de la fonction publique dans le cadre de la réduction de la taille de la fonction publique: plus de 5 600 départs depuis 1987,
- de la réduction draconienne des recrutements dans la fonction publique;
- de l'impact déflationniste des PAS sur la croissance économique et les créations d'emploi (même si d'autres facteurs ont contribué au ralentissement de la croissance économiques)

Les PAS n'ont pas réussi à initier une politique efficace de l'emploi permettant de contrer cette explosion du chômage: la politique de promotion du secteur privé et de l'auto emploi à travers l'appui à la création d'entreprise par les chômeurs n'ont pas été une réussite pour de nombreuses raisons bien connues. Or le traitement social du chômage est pratiquement insignifiant dans les politiques. D'ailleurs il n'existe pas d'objectif de taux de chômage socialement acceptable et politiquement soutenable dans les PAS qui sont braqués sur des critères financiers. Dans la logique des PAS le chômage, quelque soit son niveau, apparaît comme un mal transitoire nécessaire pour rétablir les équilibres macro-économiques et relancer la croissance qui finira par avoir raison du chômage.

3. L'équité et la lutte contre la pauvreté

Le développement de la pauvreté au Mali depuis le début des années 1980 est un domaine d'échec des PAS à promouvoir le développement humain. La stagnation du revenu par habitant, l'explosion du chômage qui prive de nombreuses personnes de revenus et la baisse du pouvoir d'achat ont accéléré le processus de développement de la pauvreté. Les salariés et les bénéficiaires de revenus fixes (comme les pensions de retraite) sont les premières victimes de cette perte de pouvoir d'achat. En effet le PAS a décrété le gèle des salaires dans le secteur public alors qu'une inflation de 2 à 3% était observé chaque année. Pire l'entrée du Mali dans l'UMOA en 1984 et la dévaluation du Fcfa se sont traduites par des baisses de pouvoir d'achat importantes pour les salariés.

Pour un seuil de pauvreté fixé à 137 000 francs CFA, la DNSI a établi que la proportion de pauvres était de 72,8 % de la population en 1988-89 et ajoute que « Compte tenu de la diminution constatée du revenu annuel moyen par habitant entre 1988/1989 et 1994 et de la dégradation de l'environnement économique et social, on peut conclure à une accentuation du degré de pauvreté en 1994 se traduisant par une plus grande vulnérabilité des couches les plus défavorisées. » (p 17).⁸

⁸ DNSI DHD Mali Profil du développement humain durable, octobre 1995.

Les mécanismes de marché n'ont pas produit l'équité attendu dans les programmes. Les inégalités de revenus se sont renforcées et le développement de la pauvreté a touché inégalement villes, campagnes, régions, catégories socio-professionnelles.

En 1994 le revenu par habitant corrigé (optique dépense) était deux fois plus élevés en milieu urbain qu'en milieu rural contre 1,5 en 1988-89 (243 025 et 116 444 Fcfa respectivement en 1994 contre 181 070 et 116 561 en 1988-89) et 1,5 à 3 fois plus élevé à Bamako que dans les régions contre 1,2 et 2,4 en 1988/89 (284 039 Fcfa en 1994 et 214 035 en 1988/89 à Bamako). Les différentiels de prix entre ces localités sont dérisoires par rapport à ces différences de revenu. Il apparaît d'ailleurs que 90 % des pauvres se trouvent en milieu rural, les agriculteurs et éleveurs étant les plus touchés.

En effet le revenu annuel moyen des ménages dont le chef est agriculteur ou éleveur pour 1994 a été estimé à 36 462 Fcfa. L'importance de l'autoconsommation ne saurait expliquer l'écart énorme entre le revenu annuel moyen de cette catégorie socio-professionnelle avec ceux des autres qui varient de 175 583 pour les salariés du secteur public à 146 937 Fcfa pour les indépendants.

4. Le développement des ressources humaines

Jusqu'en 1992 au moins, les politiques macro-économiques appliquées ont plus été un facteur de blocage du développement des ressources humaines que de leur promotion pour les raisons suivantes:

- elles ont été à l'origine de la réduction des dépenses publiques dans les secteurs sociaux (Education et Santé) qui n'ont pas disposé des moyens nécessaires à l'application de leurs politiques. En outre les dépenses d'Education et de Santé n'ont pas connu de restructuration d'envergure en faveur de l'Education de base et de la Santé primaire;
- en l'absence d'une politique conséquente de soutien aux plus démunis et aux régions défavorisées, la politique de recouvrement d'une partie plus importante des coûts dans le secteur public et la généralisation de la pratique des prix de marché ont contribué au maintien de fortes inégalités de revenus, d'accès à un revenu, à l'éducation et à la santé. **La recherche de l'équité à travers l'utilisation efficace de la main d'oeuvre par les mécanismes de marché dans le cadre du processus de croissance économique n'a pas marché;**
- elles ont enclenché un processus d'explosion du chômage et renforcé le processus de développement de la pauvreté de masse comme exposé ci-dessus;
- en réponse à ces échecs une dimension sociale de l'ajustement structurel est prise en compte dans les PAS depuis 1990 mais elle n'a pas connu le développement espéré: politique de promotion de l'auto-emploi à travers des structures d'appui à la création de PME, politique de promotion de l'emploi à travers le financement de travaux d'intérêt public à haute intensité de main d'oeuvre, mise en place d'un filet de sécurité sociale pour limiter les effets sociaux négatifs de la dévaluation dont l'utilisation a été insuffisamment ciblée sur ces effets. Sur les 13 milliards de fonds du filet de sécurité sociale, 11,8 ont été dépensés en 1994 de la manière suivante: Ajustement des salaires: 2,959; Education: 2,756 (achat de livres et d'équipements pédagogiques, construction et rehabilitation de salles de classes); Santé: 1,422 (dont 1 milliard pour l'achat de médicaments essentiels par la PPM); Moins values (Pétroliers, sur le sucre, Fiscalité) 2,294; Autres: 2 373 (dont: Centrale

0,9
d'achat de l'UNTM: 0,3 ; arriérés 0,859, Concertations régionales: 0,140 ; réévaluation
marchés: 0,851; Equipement quartiers périphériques: 0,183).

Le filet de sécurité sociale a été reconduit pour 10 Milliards en 1995 et 8,7 Milliards en
1996.

Troisième partie: Evolution des indicateurs de DHD et Recommandations

Chapitre 5 L'évolution des indicateurs de DHD

I. Constat 1: Les politiques appliquées n'ont pas réussi à faire sortir le Mali du groupe de pays du monde où le dénuement humain est le plus grand

A. - Des indicateurs de DHD parmi les plus faibles du monde

Pour apprécier le niveau de développement humain atteint au Mali, nous utiliserons l'indicateur de développement humain (IDH) mis au point par le PNUD en 1990 et les indicateurs classiques qui servent de référence dans ce domaine.

L'Indicateur de Développement Humain (IDH) du PNUD est un indicateur composite élaboré à partir de trois autres indicateurs: la longévité, le savoir et le niveau de vie. D'après la méthode de calcul de l'IDH, un pays dont la population ne souffrirait d'aucune privation pouvant affecter son bien être devrait avoir un IDH égal à 1. Plus l'IDH d'un pays est proche de 1, plus son niveau de développement humain est élevé.

En nous référant au calcul de l'IDH fait par le PNUD pour les différents pays, il apparaît que le Mali fait partie des pays du monde où le dénuement humain est le plus grand. Tel est le premier constat que nous avons fait. Toutefois, conformément aux recommandations de la représentation résidente du PNUD à Bamako, le panorama que nous dressons dans la suite de l'étude sera faite sur la base des données statistiques fournies par la DNSI dans son Profil du développement humain durable au Mali⁹. Les valeurs des indicateurs figurant dans ce document sont généralement beaucoup plus élevées que celles du Rapport mondial sur le développement humain.

Selon les rapports mondiaux sur le développement humain, l'IDH pour le Mali étaient de 0,143 en 1987, 0,081 en 1990, 0,214 en 1992. Avec ces valeurs de l'IDH le Mali fait partie du groupe de pays à faible développement humain (pays dont l'IDH est inférieur à 0,5) et occupait les rangs d'avant dernier pays à IDH le plus faible en 1987, 5^{ème} pays à IDH le plus faible en 1990, et 7^{ème} pays à IDH le plus faible en 1992.

D'après le Rapport mondial sur le développement humain le niveau de développement humain atteint par le Mali est inférieur à la moyenne des pays de l'Afrique au sud du Sahara région du monde où « le dénuement humain est le plus grand » Mais l'IDH calculé par la DNSI, bien que supérieur à celui du PNUD, se situe dans la moyenne des pays au sud du Sahara: 0,230 en 1987; 0,247 en 1992 et 0,251 en 1994.

Cette faiblesse du développement humain au Mali ressort des indicateurs présentés dans les tableaux 1 et 2. Hormis l'apport calorique en % des besoins et l'espérance de vie (estimation DNSI), le Mali a des résultats inférieurs aux moyennes des Pays en développement et de l'Afrique au sud du Sahara pour tous les indicateurs

Les performances les plus mauvaises du Mali aussi bien en niveau absolu que comparativement aux autres pays concernent le taux d'alphabétisation des adultes, les taux de scolarisation et l'accès aux services de santé.

⁹ Sekouba DIARRA et Scydou Moussa TRAORE: Profil du développement humain durable au Mali DNSI 1995

Des performances mauvaises dans l'absolu. environ un enfant sur quatre était scolarisé dans le premier cycle de l'enseignement fondamental (taux net); moins d'un malien sur trois a accès aux services de santé, un adulte sur cinq de 15 ans ou plus est alphabétisé, environ un malien sur deux a accès à l'eau potable, environ quatre maliens sur cinq selon la DNSI vivent au-dessous du seuil de pauvreté et 36 % d'entre eux vivent dans l'extrême pauvreté.

Des performances mauvaises par rapport aux autres pays car pour chacun de ces indicateurs les taux maliens sont inférieurs de moitié aux taux moyens correspondants enregistrés dans les pays en développement et légèrement inférieurs à 60 % des taux moyens de l'Afrique au sud du Sahara (excepté le taux de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté pour lequel les taux maliens sont largement supérieurs au taux moyens des zones de référence retenues ici)

Tableau 1 Indicateurs de développement humain selon le PNUD

| Indicateurs | Mali | Afrique subsaharienne | Pays en développement |
|--|------|--------------------------|--------------------------|
| Espérance de vie en 1992 | 45,4 | 51,1 | 63 |
| Accès aux serv. de santé 1985-91 | 35 | 59 | 81 |
| Accès à l'eau potable 1988-1991 | 41 | 45 | 70 |
| Apport calorique en % des besoins en 1988-90 | 107 | 92 | 109 |
| Taux d'alphabétisation des adultes en 1992 | 36 | 51 | 69 |
| PIB réel par habitant (ajusté en \$) en 1991 | 480 | 1 250 | 2 730 |
| Population au dessous des seuils de pauvreté | 54 | 54 | 31 |

Source: PNUD: Rapport mondial sur le développement humain 1994

Les estimations de la DNSI pour les mêmes indicateurs, significativement différentes des celles ci-dessus, confirment ce premier constat. (Cf tableau 2 ci-dessous).

Tableau 2 Indicateurs de développement humain du Mali selon la DNSI

| Désignation | Valeur |
|---|--------|
| IDH en 1992 | 0,247 |
| Espérance de vie en 1992 (ans) | 58 |
| Taux de fréquentation des serv. de santé en 1992 | 28 % |
| Accès à l'eau potable 1994 | |
| Apport calorique en % des besoins en 1988-89 | 91,9 % |
| Taux d'alphabétisation de la population de 15 ans et plus en 1994 | 22,9 % |
| Taux d'entrée dans le 1er Cycle en 1992/93 | 39,4 % |
| Taux brut de scolarisation dans le 1er Cycle en 1993/94 | 35,4 % |
| Taux net de scolarisation dans le 1er Cycle en 1993/94 | 24,2 % |
| PIB par habitant en 1994 (prix constant)* | 78 600 |
| Proportion de pauvres en 1988,1994** | 72,8 % |

Source: DNSI DHD Profil du développement humain durable au Mali

* Le revenu par habitant corrigé (estimé par référence aux dépenses moyennes par habitant par la DSI) est de 120 874 Fcfa en 1994.

** Population au dessous des seuils de pauvreté. Seuil de pauvreté retenu = 137 000 Fcfa = dépense moyenne incompressible pour satisfaire les besoins énergétiques alimentaires de 2450 calories par jour par individu. La population extrêmement pauvre c'est-à dire avec un revenu inférieur à 77 000 F est estimée à 36 % de la population totale.

B. Un développement humain caractérisé par de très fortes inégalités

A l'instar des autres PMA le développement humain au Mali comporte de fortes inégalités entre Bamako et les régions, entre les ruraux et les urbains, entre les femmes et les hommes. Ces disparités sont retracées dans les tableaux 3 et 4 dont l'analyse révèle que:

Tableau 3 Valeurs de l'IDH ajusté selon les disparités regionales

Tableau 3: Valeurs de l'IDH ajusté selon les disparités régionales

| Régions | Inégalité de revenu | | | Inégalité Instruction | | | Inégalité Espér. de vie | | | IDH | | |
|-----------|---------------------|-------|-------|-----------------------|-------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1976 | 1987 | 1994 | 1976 | 1987 | 1994 | 1976 | 1987 | 1994 | 1976 | 1987 | 1994 |
| Mali | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0,146 | 0,23 | 0,251 |
| Urbain | 1,342 | 1,342 | 1,342 | 2,243 | 2,254 | 2,243 | 1,22 | 1,127 | 1,127 | 0,282 | 0,362 | 0,394 |
| Rural | 0,864 | 0,864 | 0,864 | 0,748 | 0,644 | 0,748 | 0,963 | 0,968 | 0,969 | 0,117 | 0,19 | 0,216 |
| Kayes | 1,246 | 1,246 | 1,246 | 1,001 | 0,999 | 1,001 | 1,104 | 1,063 | 1,063 | 0,162 | 0,254 | 0,277 |
| Koulikoro | 1,242 | 1,242 | 1,242 | 0,771 | 0,87 | 0,771 | 1,01 | 0,979 | 0,979 | 0,15 | 0,237 | 0,25 |
| Sikasso | 0,805 | 0,805 | 0,805 | 0,723 | 0,792 | 0,723 | 1,118 | 1,002 | 1,002 | 0,131 | 0,199 | 0,212 |
| Ségou | 0,885 | 0,885 | 0,885 | 0,631 | 0,866 | 0,631 | 0,965 | 0,965 | 0,965 | 0,132 | 0,208 | 0,208 |
| Mopti | 0,65 | 0,65 | 0,65 | 0,697 | 0,728 | 0,697 | 0,807 | 0,96 | 0,96 | 0,103 | 0,179 | 0,193 |
| Tomboucto | 0,892 | 0,892 | 0,892 | 0,982 | 0,585 | 0,982 | 0,828 | 0,935 | 0,935 | 0,117 | 0,185 | 0,235 |
| Gao/Kidal | 1,004 | 1,004 | 1,004 | 0,721 | 0,713 | 0,721 | 1,064 | 1,025 | 1,025 | 0,138 | 0,21 | 0,23 |
| Bamako | 1,586 | 1,586 | 1,586 | 2,442 | 2,903 | 2,442 | 1,315 | 1,158 | 1,158 | 0,346 | 0,433 | 0,396 |

Source: DNSI DHD Mali. Profil du développement humain durable au Mali. Etude bilan diagnostic

Tableau 4 Autres indicateurs de l'inégalité de développement humain

Tableau 4 Les inégalités dans le développement humain au Mali: valeur des indicateurs

| | Revenu par hbt en 1994* | Proport. pauvres 1988/89 | Espéran. de vie en 1994 | Taux, d'alphab en 1994 | Taux de fréquent Svcs de santé 1994 | Taux net d'entrée 1992/93 1er cycle | Taux net Scola-risa 1992/93 1er cycle |
|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Mali | 120 874 | 72,8 | 58,5 | 22,9 | 30,1 | 39,4 | 24,2 |
| Sexes | | | | | | | |
| Hommes | | | 56,8 | 32,3 | | 46,4 | 29,4 |
| Femmes | | | 60,3 | 14,1 | | 32,4 | 18,4 |
| Urbains / ruraux | | | | | | | |
| Urbains | 183 083 | 51,9 | 65,9 | 49,2 | | | 53,3 |
| Ruraux | 85 322 | 80,7 | 56,7 | 17,5 | | | 18,9 |
| Régions | | | | | | | |
| Bamako | 214 202 | 37,2 | 67,8 | 52,5 | 30,1 | 141,4 | 52,8 |
| Kayes | 122 758 | 60,1 | 62,2 | 22,4 | 19,6 | 33,9 | 23,5 |
| Koulikoro | 80 038 | 61,7 | 57,3 | 18,3 | 32,4 | 47,1 | 23,3 |
| Sikasso | 83 800 | 83,9 | | 17,3 | 26,9 | 34,7 | 19,4 |
| Ségou | 128 514 | 83,9 | 56,5 | 15,1 | 38,8 | 30,3 | 21,2 |
| Mopti | 56 672 | 90 | 56,1 | 15,8 | 14,5 | 17,8 | 17,7 |
| Tombouctou | 77 313 | 74,4 | 54,7 | 13,5 | 13,3 | 18,9 | 20,3 |
| Gao/Kidal | 71 491 | 66,8 | 60 | 16,5 | 56,8 | 22,3 | 16,8 |

* Revenu mesuré par référence à la dépense moyenne

Source DNSI: DHD Mali Profil du développement humain durable au Mali Octobre 1995

1. L'IDH des urbains double celui des ruraux

Le niveau de développement humain des urbains doublait celui de ruraux en 1994. Ce grand écart de développement humain entre ruraux et urbains se retrouve au niveau des indicateurs suivants: les taux de scolarisation brut dans l'enseignement primaire et d'alphabétisation en milieu rural sont au moins trois fois inférieurs à celui des zones urbaines environ; le revenu par habitant des premiers équivaut à 64 % de celui des seconds; le taux de mortalité infantile des ruraux n'est pas loin du double de celui des urbains; le taux brut de mortalité et la proportion de pauvres en milieu rural dépassent plus d'une fois et demie leurs niveaux en milieu urbain;

2. Le niveau de développement humain du district de Bamako double environ ceux des régions les moins développées (Mopti, Ségou et Sikasso) et dépasse de 1/3 la valeur de l'IDH de la région la plus développée (Kayes).

C'est au niveau du taux de scolarisation net dans le premier cycle de l'enseignement fondamental que l'écart est le plus grand entre Bamako et les autres régions: ce taux à Bamako est plus de trois à cinq fois plus élevé que dans les régions.

Le deuxième écart le plus important entre Bamako et les régions concerne le revenu par habitant: celui-ci est de 1,6 à 2,8 fois plus élevé à Bamako que dans les régions.

Aussi bien au niveau des enfants que de l'ensemble de la population les taux de mortalité sont deux fois plus élevés en moyenne dans les régions qu'à Bamako

Notons enfin l'existence d'écarts élevés de développement humain entre régions au niveau de tous les indicateurs. Mopti, Ségou et Sikasso sont les régions à plus faible niveau de développement humain.

3. Le niveau de développement humain des hommes double celui des femmes

D'après le rapport DNSI sur le DHD le niveau de développement humain des femmes est deux fois inférieur à celui des hommes. En 1994 les moyennes des rapports entre chaque composante de l'IDH entre l'indicateur des femmes et celui des hommes était de

- espérance de vie: 1,059;
- niveau d'instruction: 0,395
- revenu: 0,052
- moyenne de l'ensemble de ces indicateurs: 0,502

L'inégalité d'accès à l'instruction entre femmes et hommes ressort aussi du tableau 3 ci-dessus. Le taux d'alphabétisation des femmes est inférieur à la moitié de celui des hommes

II. Constat 2: Les politiques appliquées ont cependant contribué à une hausse modérée de l'IDH, résultante de progrès et regressions de ses différentes composantes

L'IDH du Mali est passé de 0,156 en 1976 à 0,230 en 1987 et 0,251 en 1994, soit des hausses de 47 % sur 1976-87 et 9,1 % sur 1987-94. Avec un taux d'augmentation annuelle moyen de 1,3 il y a donc eu un net ralentissement de l'augmentation de l'IDH entre 1987 et 1994 par rapport à la décennie précédente qui a connu un niveau de taux correspondant de 4,2 %.

A. Des progrès dans le DHD

Cette progression du DHD est imputable principalement aux améliorations enregistrées au niveau de l'espérance de vie et de l'instruction. Des améliorations insatisfaisantes cependant dans la mesure où :

elles sont inférieures à celles enregistrées par les pays en développement et plus particulièrement les pays de l'Afrique au Sud du Sahara avec le maintien du Mali dans la queue du Peloton des PMA :

elles sont largement inférieures aux objectifs visés

1. L'amélioration de la situation sanitaire et l'augmentation de l'espérance de vie

La situation sanitaire s'est globalement améliorée entre 1976 et 1994, une amélioration nettement plus faible sur la période 1987-1994 par rapport à la décennie précédente :

L'espérance de vie à la naissance a augmenté en conséquence

• l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance

Elle a augmenté de 10 ans environ au cours des deux dernières décennies en passant de 48,2 ans en 1976 à 56,9 en 1987 et 58,5 en 1994, soit une augmentation annuelle légèrement supérieure à une demi année.

L'amélioration de l'espérance de vie s'est nettement ralentie entre 1987 et 1994 par rapport à la décennie précédente : 1,7 % par an et 0,8 % respectivement.

Ces performances du Mali sont inférieures à la moyenne des Pays en développement où l'espérance de vie est de 63 ans actuellement.

• la baisse des taux de mortalité

Les taux de mortalité ont connu une baisse importante entre 1976 et 1987 (excepté le taux de mortalité juvénile).

Exprimé en pour mille à ces deux dates respectivement, le taux brut de mortalité est passé de 18,1 et 12,6 et le taux de mortalité infantile de 132,3 et 102,3.

Après avoir augmenté au cours de la décennie précédente, la baisse du taux de mortalité infantile entre 1987 et 1994 est l'une des meilleures performances du Mali dans la mesure où le niveau actuel de ce taux est inférieur au taux moyen des PMA (114%) et est égal à celui des pays de l'Afrique au Sud du Sahara.

Cependant le taux reste encore très élevé et dénote que la situation sanitaire des enfants est loin d'être satisfaisante.

Aux mêmes dates le taux de mortalité maternelle était en nombre de décès de femmes pour 100 000 naissances vivantes de 1200 et 850. Une performance peu satisfaisante dans la mesure où :

- le niveau de la mortalité maternelle est encore trop élevé au Mali;

- le taux malien actuel est nettement supérieur aux taux moyens observés aussi bien dans les pays en développement (420), de l'Afrique au Sud du Sahara (690) et des PMA (740);

- **la progression de l'accès aux soins de santé**

L'accès des populations aux soins de santé s'est accrue de manière satisfaisante à deux égards au moins: l'augmentation de la fréquentation des centres de santé et la diminution du nombre d'habitants pour un médecin. Ce résultat est imputable aux nombreuses mesures prises pour élargir l'accès aux soins de santé (cf. annexe). Toutefois d'autres mesures prises dans le cadre des PAS ont eu tendance à réduire l'accès des populations aux soins de santé: le recouvrement des coûts de la santé et la hausse du coût des médicaments liés à la libéralisation. Cet impact négatif n'étant pas connu encore il faut garder quelques réserves sur la progression de l'accès des populations aux soins de santé.

La diminution du nombre d'habitants par personnel de santé

Le nombre d'habitants par médecin est passé de 26 879 en 1982 à 23 510 en 1984 et 20.164 en 1994. L'amélioration remarquable de ce ratio s'est nettement ralenti depuis 1984 en raison des mesures de limitation des effectifs de la fonction publique mises en oeuvre dans le cadre du PAS. Son niveau actuel, bien que loin de la norme 1 médecin pour 10.000 habitants prescrit par l'OMS, est meilleur que la moyenne des PMA (1 médecin pour 22.590 habitants) et celle des pays d'Afrique Subsaharienne (1 médecin pour 24.380).

L'augmentation de la fréquentation des centres de santé par les populations

Malgré les efforts consentis dans l'implantation des structures de soins, l'accessibilité aux centres de santé offrant des soins essentiels acceptables demeure faible. Le taux de couverture est actuellement estimé à 35 % pour le Mali contre une moyenne de 68 % pour les pays en développement en 1990 déjà, 62 % pour les PMA, et 60 % pour l'Afrique au Sud du Sahara 60 %.

La fréquentation des centres de santé (hospitalisation et consultations externes) a augmenté de 4,9 % entre 1990 et 1992 alors que les hospitalisations enregistraient une baisse de 6,6 %. Les services de planification familiale sont très peu fréquentés par les femmes: taux de fréquentation de 4.8 % en 1992.

- **la hausse des taux de couverture vaccinale des enfants et des femmes en âge de procréer**

Selon les spécialistes des questions sanitaires les taux de couverture vaccinale des enfants et des femmes en âge de procréer a augmenté de façon remarquable au cours de la présente décennie en raison des efforts faits en la matière. Nous ne disposons pas de séries temporelles d'appréciation en la matière. Toujours est-il que cela nous paraît plausible eu égard à la baisse des taux de mortalité de ces couches sociales. Cependant ces taux de vaccination sont généralement très faible jusqu'à présent (Cf annexe).

2. Le développement de l'instruction

L'évolution des indicateurs ci-dessous illustre la modestie des progrès réalisés en la matière sur la dernière décennie.

l'augmentation de l'indice du niveau d'éducation

De 1976 à 1987: 0,069 en 1976 et 0,145 en 1987 soit une hausse de 110 % en 11 ans et une moyenne de 10 % par an.

De 1987 à 1994: 0,145 en 1987 à 0,181 en 1994 soit une hausse de 24,8 % en 7 ans et une moyenne de 3,5% par an.

l'accroissement du taux d'alphabétisation

En 11 ans le taux d'alphabétisation des adultes a plus que doublé entre 1976 et 1987 en passant de 9,4 % à 20,2 %. Depuis cette dernière date, la croissance du taux d'alphabétisation s'est considérablement ralenti pour atteindre 22,9 % en 1994. Soit une hausse de 3 points en 7 ans (contre 10,8 points entre 1976 et 1987). Déjà en 1992, les taux en la matière étaient de 32,5 % au Tchad, 31,2 % au Niger, 31,6 % au Burkina Faso, 26,9 % en Guinée.

l'accroissement du taux de scolarisation

Un demi succès au mieux, sinon un échec car loin des 50 % requis pour le décollage économique et le Mali reste dans la queue du peloton des PMA, la progression des effectifs scolarisés au Mali a été la plus faible de la zone sahélienne

- Taux brut de scolarisation: 24 % en 1987/88 et 35,4 % en 1993/94 (soit une hausse 11 points en 7 ans)

- Taux net de scolarisation: 17,7 % en 1987/88 et 24,2 % en 1993/94 (soit une hausse de points en 7 ans)

Ces taux en valeur absolue sont peu satisfaisants si l'on sait que la moyenne requise pour un décollage économique est de 50 %. Même comparée aux autres pays, la progression des effectifs scolarisés au Mali a été la plus faible dans l'ensemble des pays de la zone sahélienne soit 0,2 % entre 1980-1985 et 3,5 % entre 1985-1990 contre respectivement 3,2 % et 6,8 %.

l'accroissement du taux d'admission dans l'enseignement fondamental

Taux d'entrée dans le premier cycle de l'enseignement fondamental: 22 % en 1987/88 et 39,4 % en 1992/93.

Taux d'entrée dans le second cycle de l'enseignement fondamental: 7,9 % en 1987/88 et 9,9 % en 1992/93.

l'accroissement du nombre moyen d'années d'étude de la population âgée de 25 ans ou plus

Il est passé de 0,74 ans en 1987 à 1,26 ans en 1994 soit un gain d'une demi année en 7 ans (contre 0,46 ans entre 1976 et 1987).

B. Des stagnations et régressions dans le DHD

En raison de nombreuses régressions ou stagnations d'indicateurs partiels de DHD que l'IDH intègre mal, il n'est pas certain que son amélioration signalée ci-dessus traduise une amélioration comparable du bien être des populations

1. L'explosion du chômage

Comme exposé précédemment les politiques macroéconomiques ont enclenché un processus de croissance explosive du chômage depuis le début des années 1980 parce qu'elles ont eu un effet déflationniste sur la croissance économique sans réussir à amorcer un processus de croissance durable et ont prescrit les réductions importantes d'emploi faites dans le secteur public (Cf deuxième partie).

2. Le développement de la pauvreté

La réduction de la pauvreté figure parmi les objectifs visés par les PAS. Force est de constater qu'elles n'y ont pas réussi. Pire elles ont contribué au développement de la pauvreté. D'une part les politiques de développement rural n'ont permis une augmentation significative du revenu net par habitant des paysans ruraux, la catégorie socio-professionnelle la plus touchée par la pauvreté (Cf annexe). D'autre part les politiques macro-économiques ont enclenché un processus de développement de la pauvreté décrit dans la deuxième partie du rapport.

Pour rappel, la DNSI a établi que la proportion de pauvres était de 72,8 % de la population en 1988, 1994 pour un seuil de pauvreté fixé à 137 000 francs CFA. et ajoute que « Compte tenu de la diminution constatée du revenu annuel moyen par habitant entre 1988/1989 et 1994 et de la dégradation de l'environnement économique et social, on peut conclure à une accentuation du degré de pauvreté en 1994 se traduisant par une plus grande vulnérabilité des couches les plus défavorisées. » (p 17).¹⁰

3. Le développement de la malnutrition des enfants entre 1989 et 1994

Le taux de malnutrition chronique des enfants de moins de cinq ans s'est accru de 23,2 % entre 1989 et 1994 en passant de 30,2 % à 37,2 % . Sur la même période, le même taux pour les enfants de moins de trois ans s'est accru de 30 % (27,1 % en 1989 et 40,9 en 1994). Quand à la malnutrition aiguë, son taux n'a pas changé pour le premier groupe (13,6 % en 1989 et 13,1 % en 1994) alors qu'il baissé de 16 % pour le second groupe). **Globalement il y a eu dégradation de l'état nutritionnel des enfants qui n'ont pas bénéficié de protection spécifique à ce niveau dans les politiques.**

4. La persistance de fortes inégalités de développement humain que les politiques n'ont pas réduit de manière significative en ce qui concerne les ruraux et les urbains, les hommes et les femmes

Nous n'avons malheureusement pas pu avoir des séries temporelles sur plusieurs indicateurs partiels de DHD. Il ressort de l'analyse des données disponibles présentées dans les tableaux 3, 4 et ceux qui suivent que les politiques n'ont pas réussi à réduire les inégalités de développement humain exception faite des inégalités entre Bamako et les régions.

¹⁰ DNSI DHD Mali Profil du développement humain durable, octobre 1995.

a. **L'inégalité de développement humain entre Bamako et les régions a été réduite de manière significative mais elle est malgré tout très élevée**

De 1987 à 1994 la réduction d'écart d'IDH entre Bamako et les régions n'a été significative que pour Kayes, Sikasso et Koulikoro et Ségou où les écarts ont baissé respectivement de 20 %, 15 %, 14 %. L'IDH pour Bamako est passé de 0,346 en 1976 à 0,433 en 1987 et 0,396 en 1994. A ces dates son rapport aux taux régionaux était compris entre 2,1 à 3,3 ; 1,7 à 2,4 ; 1,4 à 2. On constate une baisse de l'IDH pour Bamako liée à la baisse du taux d'alphabétisation

L'évolution de l'écart d'IDH entre Bamako et les autres régions est la résultante de deux mouvements contradictoires: la réduction de l'écart sur taux d'alphabétisation et la proportion de pauvres d'une part, et l'accroissement des écarts sur taux de mortalité brute et taux de mortalité infantile.

• les inégalités devant l'éducation

Il ressort du tableau qui suit que les disparités régionales des indicateurs d'éducation sont très fortes aussi. Les indicateurs sont de deux à dix fois plus élevés à Bamako que dans les régions. Et certaines régions, notamment Mopti, Tombouctou et Sikasso, sont nettement en retard par rapport à d'autres. On note une amélioration significative du nombre moyen d'années d'études dans toutes les régions et une réduction de l'écart de taux d'alphabétisation entre Bamako et les régions.

| Indicateurs | Bamako | | Régions | |
|--|--------|-------|------------|-------------|
| | 1987 | 1994 | 1987 | 1994 |
| Taux d'alphabétisation | 54,6 | 52,5 | 12 à 20,4 | 13,5 à 22,4 |
| Nombre moyen d'années d'étude | 2,56 | 4,16 | 0,19 à 0,4 | 0,62 à 1,38 |
| Taux brut de scolarisation Fondamental I | | 81,8 | | 27,6 à 34,7 |
| Taux net de scolarisation Fondamental I | | 52,8 | | 16,8 à 23,5 |
| Taux brut de scolarisation Fondamental II | | 39,2 | | 6,4 à 17,0 |
| Taux net de scolarisation Fondamental II | | 8,3 | | 1,1 à 3,7 |
| Taux d'entrée dans l'enseignement fondamental I * | | 141,4 | | 17,3 à 47,1 |
| Taux d'entrée dans l'enseignement fondamental II * | | 36 | | 4,8 à 10,2 |

* ces données concernent 1992/93

• les inégalités devant la santé

L'écart d'espérance de vie entre Bamako et les régions a été notablement réduit: d'une fourchette de 1,1 à 1,6 le rapport d'espérance de vie est passé à une fourchette de 1 à 1,2. (l'espérance de vie à Bamako est passé de 63,4 à 67,8 ans dans le même temps).

Les inégalités de taux de mortalité brut et de taux de mortalité infantile entre Bamako et les régions n'ont pratiquement pas variées. Ces taux sont en général plus que deux fois plus élevés environ dans les régions qu'à Bamako. De 1976 à 1987 le taux brut de mortalité est passé de 8,4 à 6,1 et le taux de mortalité infantile de 65,2 à 50,6 à Bamako.

La forte disparité entre Bamako et les régions en matière d'accès aux soins de santé n'a que légèrement baissée entre 1990 et 1994. Le taux de fréquentation des centres de santé est deux fois plus élevé qu'au niveau national. Son évolution a été la suivante:

- Bamako: 61,9 % en 1990 et 57,1 % en 1994
- Régions: de 13,9 à 45,1 % en 1990 et de 13,3 à 56,8 % en 1994

- **les inégalités de revenu et la pauvreté**

Les inégalités de revenus entre Bamako et les régions se sont aggravées entre 1988/89 et 1994. En 1994, le revenu par habitant (optique dépense EBC) était de 1,5 à 3 fois plus élevé à Bamako que dans les régions contre 1,2 à 2,4 en 1988/89.

En 1988/89, la proportion de pauvres dans les régions était de 2,4 à 1,6 fois plus élevée qu'à Bamako.

b. L'inégalité forte et constante de développement humain entre ruraux et urbains de 1987 à 1994

De 1987 à 1994 l'écart entre l'IDH des urbains et celui des ruraux est resté pratiquement constant: le premier étant un peu moins de deux fois plus élevé que le second.

- **les inégalités devant l'éducation**

Ces disparités sont encore plus fortes que celles liées au sexe. Les données du tableau ci-dessous montrent que les indicateurs d'éducation des ruraux sont trois fois moins élevés en moyenne que ceux des urbains. Ainsi le taux de scolarisation au second cycle est cinq fois plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural et les urbains étudient quatre fois plus longtemps que les ruraux. On note cependant une baisse des inégalités de taux d'alphabétisation et de nombre moyens d'années d'étude entre 1987 et 1994.

| Indicateurs | Urbains | | Ruraux | |
|---|---------|------|--------|------|
| | 1987 | 1994 | 1987 | 1994 |
| Indice du niveau d'éducation | | | | |
| Taux d'alphabétisation | 43,5 | 49,2 | 13,4 | 17,5 |
| Nombre moyen d'années d'étude | 1,66 | 3,49 | 0,18 | 0,84 |
| Taux brut de scolarisation Fondamental I | | 80,2 | | 27,2 |
| Taux net de scolarisation Fondamental I | | 53,3 | | 18,9 |
| Taux brut de scolarisation Fondamental II | | 41,1 | | 8,2 |
| Taux net de scolarisation Fondamental II | | 9,5 | | 2,0 |

- **les inégalités devant la santé**

L'inégalité d'espérance de vie entre urbains et ruraux a légèrement baissé entre 1976 et 1987: l'espérance de vie des urbains est passée de 58,8 à 65,9 et celui des ruraux de 46,4 à 56,7. De 1,2 le rapport entre ces deux éléments a baissé à 1,1. L'écart d'espérance de vie entre ruraux et urbains reste à un niveau élevé de 10 ans environ.

Les inégalités de taux de mortalité brut et de taux de mortalité infantile entre ruraux et urbains n'ont pratiquement pas variées. Le taux de mortalité brut est environ 1,7 fois plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines (où il était de 8,2 en 1987). Quant au taux de mortalité infantile, il est deux fois plus élevé environ dans les zones rurales qu'en milieu urbain (où il était de 61,8 en 1987).

- **les inégalités de revenu**

Les inégalités de revenu entre ruraux et urbains se sont accrues entre 1988/89 et 1994. En 1994, le revenu par habitant (optique dépense EBC) était deux fois plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural (243 025 F cfa et 116 444 Fcfa) contre 1,5 en 1988/89.

En 1988/89, la proportion de pauvres dans les régions était de 2,4 à 1,6 fois plus élevée dans les régions qu'à Bamako. Il est fort probable que cet écart ait augmenté compte tenu du constat qui précède.

c. Persistance d'une forte inégalité de développement humain constante entre les femmes et les hommes de 1976 à 1994

Entre ces deux dates, l'IDH pour les femmes a été environ deux fois inférieur à l'IDH pour l'ensemble de la population. Les femmes sont fortement désavantagées par rapport aux hommes en matière d'éducation et de revenu. Elles ont cependant un avantage net en matière d'espérance de vie.

- **l'avantage des femmes en matière d'espérance de vie**

L'espérance de vie à la naissance des femmes est supérieure à celle des hommes de trois ans environ depuis 1976. Pour rappel la première était de 60,6 en 1994 contre 56,8 pour la seconde;

- **les inégalités de revenu**

Il existe peu de données sur les revenus par sexe au Mali. Même en l'absence de données fiables de nombreux facteurs concourent au maintien de la forte inégalité de revenu reconnue de tous entre hommes et femmes: inégalité d'accès à l'éducation et à la formation, inégalité d'accès aux facteurs de production et à l'emploi, discrimination salariale à qualification égale avec les hommes, etc.

- **les inégalités devant l'éducation**

Comme il ressort du tableau ci-dessous, les femmes sont fortement désavantagées dans l'accès à l'éducation par rapport aux hommes. Les inégalités de taux d'alphabétisation et de nombre moyen d'années d'étude se sont même légèrement accrues entre 1987 et 1994. Le taux d'alphabétisation et le nombre moyen d'années d'étude des hommes sont plus que doubler les données correspondantes pour les femmes.

L'inégalité la moins forte concerne l'entrée dans le premier cycle de l'enseignement fondamental dont le taux pour les femmes atteint 70 % de celui des hommes.

| Indicateurs | Hommes | | Femmes | |
|---|--------|------|--------|------|
| | 1987 | 1994 | 1987 | 1994 |
| Taux d'alphabétisation | 28,7 | 35,3 | 12,6 | 14,1 |
| Nombre moyen d'années d'étude | 0,74 | 1,96 | 0,25 | 0,61 |
| Taux brut de scolarisation Fondamental I | | 44,2 | | 25,7 |
| Taux net de scolarisation Fondamental I | | 29,4 | | 18,4 |
| Taux brut de scolarisation Fondamental II | | 17,6 | | 10,2 |
| Taux net de scolarisation Fondamental II | | 3,9 | | 2,6 |
| Taux d'entrée dans l'enseignement fondamental I * | | 46,4 | | 32,4 |
| Taux d'entrée dans l'enseignement fondamental II* | | 12,5 | | 7,1 |

* ces données concernent 1992/93

5. La formidable croissance de la dette publique extérieure et du poids de son service dans les dépenses publiques a fragilisé davantage le processus de développement humain

L'accroissement forte et régulière de la dette publique extérieure et du poids de son service dans les dépenses publiques mentionné précédemment (Cf deuxième partie) fragilise le processus de développement humain à deux titres au moins:

- . réduction des marges de manoeuvre du gouvernement dans l'allocation des ressources publiques, et donc dans sa politique de développement humain;
- . forte dépendance des ressources extérieures pour le financement de l'investissement public (le budget spécial d'investissement est financé actuellement à 80 % par des ressources extérieures)

La politique d'endettement inconsidérée hypothèque le développement humain aussi bien des générations actuelles que surtout celui des générations futures. **Une politique de développement humain ne saurait être durable si elle est fondée principalement sur l'accès aux ressources extérieures.**

Chapitre 6 Recommandations pour l'opérationnalisation du développement humain durable dans les stratégies et politiques de développement

Les nombreux constats faits dans les développements précédents nous ont inspiré des réformes à entreprendre pour opérationnaliser le concept de développement humain. Les recommandations que nous allons faire dans ce sens porte sur comment s'y prendre pour bâtir des stratégies et politiques centrées sur le développement humain dans toutes ses dimensions et les appliquer avec succès. La définition du contenu des politiques en termes de mesures correctrices ou de changements de politique n'est pas notre principale préoccupation même si quelques recommandations sont faites dans ce sens dans les annexes consacrées aux politiques sectorielles.

Après une brève présentation des réformes proposées pour l'opérationnalisation du DHD nous n'exposerons que les mesures qui nous semblent appropriées pour la réalisation de ces objectifs.

I. Les objectifs des réformes à faire pour opérationnaliser le DHD

Pour opérationnaliser le concept de DHD les réformes doivent viser quatre principaux objectifs: mieux centrer les stratégies et politiques sur le DHD tout en améliorant leur applicabilité, faire des programmes d'actions évaluables et adaptés à la mise en oeuvre des stratégies et politiques, assurer l'internalisation des stratégies, politiques et programmes, et maintenir les politiques et programmes en cours d'exécution sur le chemin du DHD.

A. Des politiques et stratégies mieux centrées sur le DHD à applicabilité améliorée

L'opérationnalisation du DHD suppose que ses principales dimensions soient au coeur de stratégies et politiques cohérentes, internalisées et formulées avec une précision suffisante. Il n'en est pas ainsi actuellement au Mali en raison des nombreuses lacunes que nous avons exposées précédemment. Pour dépasser ces lacunes les politiques et stratégies doivent contenir:

- **des objectifs quantifiés réalistes pour tous les indicateurs de développement humain:** l'IDH, l'espérance de vie à la naissance, l'accès aux services de santé, l'accès à l'eau potable, l'accès à l'assainissement, l'apport journalier de calories en % des besoins, le taux d'alphabétisation des adultes, la scolarisation à tous les niveaux (et plus généralement la formation du capital humain) et le revenu par habitant.

La quantification doit concerner aussi bien le niveau général des indicateurs, que leurs niveaux spécifiques désirés pour des ensembles victimes d'inégalité (les femmes, les ruraux, les régions, d'autres groupes vulnérables ou exclus comme les enfants, les chômeurs, les pauvres, etc.) en vue de réduire les disparités constatées dans le développement humain;

- **des horizons temporels précis pour les stratégies et les politiques**

La fixation de délai à la réalisation d'objectifs mesurables facilitera les évaluations de performance périodiques des politiques et programmes et donc la prise de mesures correctrices pour progresser vers le niveau de DHD désiré;

B. Des programmes d'actions évalués adaptés pour la mise en oeuvre des stratégies et des politiques

L'élaboration de programmes d'actions évaluables et adaptés pour la mise en oeuvre des stratégies et politiques serait aussi un grand pas en avant vers l'opérationnalisation du DHD au Mali. Cela suppose :

- **l'élaboration systématique de programmes d'actions pour la mise en oeuvre des stratégies et politiques**

Ceci permettra d'éviter l'improvisation et le tâtonnement trop courant jusqu'à présent ;

- **des objectifs quantifiés pour les variables intermédiaires qui déterminent la réalisation des objectifs de développement humain**

Les variables intermédiaires constituent le pont entre les objectifs de DHD désirés et les mesures et actions à exécuter pour leur réalisation. La quantification de ces variables permet de mieux cibler les mesures et les moyens à mobiliser pour leur mise en oeuvre sur les objectifs de DHD. Quelques exemples de variables intermédiaires à quantifier : la population par/médecin/infirmier/sage femme; le nombre de centre de santé d'un certain type à construire; etc. sont déterminant à l'accès aux services de santé. Fixer des objectifs quantifiés d'accès aux services de santé sans quantifier les niveaux nécessaires de ces variables intermédiaires à atteindre compromettra à coup sûr la réalisation de cet objectif de DHD.

- **la détermination avec précision dans les programmes des actions à entreprendre pour atteindre les sous-objectifs de variables intermédiaires et le délai d'exécution de ces actions;**

C. Des stratégies, politiques et programmes d'actions internalisés

L'internalisation c'est le sentiment d'appropriation des stratégies et politiques par les maliens (aussi bien l'Administration, que de la société civile et des milieux politiques) permettrait de réduire les résistances (déclarées ou sourdes) à la bonne application des stratégies et politiques

D. Le maintien des politiques et programmes en cours d'exécution sur le chemin du DHD

Le DHD ne peut devenir une réalité que si les dirigeants maintiennent les politiques et les programmes en cours d'exécution sur le chemin du DHD. Les réformes à faire au Mali doivent tendre vers la réalisation d'un tel objectif.

Avec la réalisation de ces quatre objectifs, il sera possible d'opérationnaliser le concept de DHD au Mali. Quelles mesures faut-il prendre pour qu'il en soit ainsi ? Nous allons fournir quelques éléments de réponse à cette question à présent.

II. Les mesures proposées pour l'opérationnalisation du DHD

Nous avons identifié une dizaine de mesures nécessaires à l'opérationnalisation du DHD.

A. Recommandation 1: Entreprendre les mesures suivantes pour mieux cibler le DHD comme objectif prioritaire de l'action gouvernementale

Nous recommandons de:

1. Mesurer les principales disparités en matière de DHD et identifier les caractéristiques socio-économiques des groupes vulnérables ou exclus et leur importance numérique

Selon nos constats, il est possible d'accroître le niveau de développement humain du Mali de façon substantielle par la réduction des inégalités. Une meilleure connaissance des disparités et des caractéristiques socio-économiques des groupes vulnérables ou exclus permettrait d'en faire des cibles privilégiées des politiques de développement humain et d'explorer cette voie de promotion du DHD.

Beaucoup de progrès ont été accompli ces dernières années dans la mesure du DHD grâce aux travaux ponctuels réalisés en cours: l'étude du PNUD -- réalisée par la DNSI, l'étude sur la situation alimentaire et nutritionnelle des enfants et des femmes au Mali de l'UNICEF, les études de la CMDT sur les revenus paysans en zone Mali-Sud, etc.

Les caractéristiques socio-économiques des groupes vulnérables ou exclus comme les chômeurs, les pauvres (urbains ou ruraux), les enfants «de la rue», etc. sont assez mal connus. D'où la difficulté actuelle de cibler ces groupes par des mesures spécifiques de grande envergure. Nous recommandons que des études soient faites pour mieux identifier ces groupes.

2. Redéfinir les priorités de DHD en fonction des disparités constatées et des caractéristiques socio-économiques des groupes fragiles ou exclus

Ainsi qu'il ressort de nos constats, d'importants progrès ont été réalisés dans la définition des priorités de DHD à partir de la fin des années 1980 dans le cadre des choix de politiques sectorielles. La meilleure connaissance du DHD au Mali à laquelle notre précédente recommandation aboutira doit être utilisée pour redéfinir les priorités de DHD dans une démarche transectorielle d'abord, et sectorielle ensuite. Dans cette démarche on s'intéressera plus que par le passé aux disparités et l'établissement d'une hiérarchie des priorités pouvant servir de base à l'allocation des ressources publiques

3. Fixer des objectifs de DHD en termes de niveau à atteindre pour les différents indicateurs de DHD et de réduction des disparités dans des délais déterminés

L'amélioration du ciblage des politiques nécessaire à l'opérationnalisation du DHD pourra ainsi être réalisée.

Nous recommandons la tenue d'un séminaire national sur la mesure du DHD en vue de:

- regrouper toutes les informations disponibles sur les mesures du DHD au Mali et les traiter de manière à constituer la banque de données homogènes actualisées et fiables sur le DHD au Mali;

- sensibiliser les dirigeants et populations du Mali ainsi que les partenaires au développement (pays, ONG, organisations internationales, etc.) aux différents aspects du niveau de développement humain atteint par le Mali (niveau général des indicateurs et mesures des disparités);

- dégager un consensus national sur une hiérarchie des priorités et des objectifs quantifiés de DHD autour desquels bâtir les stratégies et politiques de DHD

B. Recommandation 2: Analyser plus finement les mécanismes par lesquels les politiques en cours engendrent l'exclusion sociale et identifier des mesures correctrices et les changements de politique nécessaires pour réduire les inégalités

Les mécanismes de l'exclusion sociale sont encore peu connus au Mali en dépit de l'importance du phénomène que nous avons constaté dans le présent rapport. Les politiques la génèrent sans qu'on y prenne garde et il est par ailleurs difficile de cibler les groupes exclus par des mesures adaptées pour lutter contre le phénomène. Nous recommandons vivement que ce phénomène fasse l'objet d'une analyse approfondie après l'identification plus précise des groupes exclus que nous avons recommandée.

Pour faire cette analyse, nous recommandons de recourir à la matrice d'analyse de l'exclusion sociale utilisée pour l'étude du cas Bolivien au cours d'un atelier organisé, sur le développement humain, par le PNUD dans ce pays¹¹. Cette matrice recense par domaine de politique les groupes exclus et identifie pour chacun d'eux les mesures correctrices et les changements de politique nécessaires pour lutter contre leur exclusion.

C. Recommandation 3: Mieux articuler priorités, objectifs, mesures et actions dans les stratégies, les politiques, les programmes et les projet de développement

Selon nos constats, il est nécessaire de renforcer la cohérence interne des politiques et programmes, la cohérence globale de l'ensemble des politiques et programmes, de mieux adapter objectifs, mesures et actions à tous les niveaux. A cette fin, nous recommandons de :

1. déterminer et fixer des sous-objectifs quantifiés (toutes les fois que cela est possible) avec délai de réalisation pour les variables intermédiaires déterminant la réalisation de chaque objectif de DHD;
2. lister les mesures et actions permettant d'agir sur ces variables intermédiaires et de recenser tous leurs impacts sur d'autres aspects du DHD;
3. choisir les mesures les plus appropriées qui permettent d'atteindre les objectifs et dont les effets négatifs sur d'autres indicateurs de DHD sont faibles ou pouvant être combattus efficacement par d'autres mesures;
4. adapter l'allocation des ressources publiques à la hiérarchie des priorités déclarées dans les politiques (Cf. la cinquième recommandation)

¹¹ UNDP Through the lens of sustainable human development (A brainstorming workshop in Bolivia Oct. 94)

D. Recommandation 4: Assurer une meilleure prise en charge des objectifs et mesures de politique pour le DHD par les politiques et programmes macro-économiques

En imposant la recherche des grands équilibres macro-économiques comme la première priorité de l'action gouvernementale, le PAS a mis toutes les politiques publiques sous la coupe des politiques macro-économiques. Nous recommandons de dépasser cet état de fait, cet économisme excessif que nous avons constaté, pour établir une approche plus dynamique des rapports entre politiques sectorielles et politiques macro-économiques en vue d'une meilleure prise en charge du DHD. Pour cela il est souhaitable que:

- . des contraintes soient posées aux politiques macro-économiques sous forme de règles à respecter de manière à ce qu'elles ne puissent pas se traduire par une régression dans le développement humain;
- . mieux utiliser les instruments de politique économique pour développer la structure des incitations au développement humain à travers notamment la réforme fiscale et la réforme de la politique monétaire et du crédit.

Des exemples, certes rarissimes, existent déjà: les exonérations fiscales accordées aux CSCOM agréés au moment de leur création, aux jeunes diplômés, partants volontaires de la fonction publique et les compressés des entreprises publiques qui montent de nouvelles affaires, etc.

Les exonérations et abattements fiscaux peuvent être étendues à beaucoup d'autres actions favorables au développement humain telles que:

- les investissements dans les domaines sociaux: infrastructures et équipements scolaires, pharmacie, équipements d'assainissement public, etc.
- la réduction des disparités dans le développement humain: investissements économiques ou sociaux dans les régions défavorisées, dans les zones rurales, dans certaines activités où les femmes sont prépondérantes, etc.

De même la politique monétaire et du crédit doit dépasser le monétarisme pur et dur centré presque exclusivement sur la stabilisation monétaire et la sécurité absolue pour être plus inventive et mettre en place une structure des incitations favorables au développement humain; politique sélective de taux d'intérêt, politique sélective d'encadrement du crédit en faveur des investissements sociaux et de la réduction des disparités dans le développement humain en suivant les axes définis ci-dessus.

E Recommandation 5: Adopter des méthodes et procédures d'allocation optimale des ressources publiques tout en veillant à ce que cette allocation soit le reflet de la hiérarchie des priorités du programme d'actions des structures publiques

Cette recommandation a été faite dans le cadre d'autres travaux¹² et parmi les nombreuses actions proposées pour y parvenir il faut retenir:

¹² Linda ENGLISH & Konimba SIDIBE La gestion budgétaire des dépenses publiques au Mali Avril 94
Konimba SIDIBE Amélioration de la préparation et de la présentation du budget de l'Etat au Mali Septemb. 94

1. la révision du cadrage financier macro-économique pour en faire un guide plus précis d'allocation des ressources publiques (intersectoriel et intrasectoriel);
 2. l'établissement de budgets par programmes pluriannuels;
 3. l'amélioration des procédures d'arbitrage utilisées pour l'allocation des ressources;
 4. l'amélioration de la transparence des documents retraçant l'allocation des ressources publiques (budgets et programmes d'investissements publics);
- Rappelons que le manque de transparence actuel de ces documents rend leur analyse extrêmement difficile. Comment s'assurer dans ces conditions que l'allocation des ressources publiques est conforme aux priorités retenues dans les programmes d'action, or il y a le risque que des priorités déclarées ne dépassent pas les proclamations si les moyens conséquents ne sont pas affectés à leur réalisation.

F. Recommandation 6: Mettre en place un dispositif permettant d'assurer le respect du calendrier d'application des programmes et leur maintien sur le chemin du développement humain durable

1. **Etablir le chronogramme détaillé réaliste de toutes les actions à entreprendre pour l'exécution des mesures inscrites dans les programmes**
Pour l'établissement de ce chronogramme, il importe de tenir compte des difficultés (voire les résistances) que la mise en oeuvre des mesures pourrait rencontrer et prévoir dans certains cas des actions alternatives ou complémentaires.

2. **Développer le suivi et l'évaluation des politiques et programmes appliqués**

Quelque soit la qualité d'un programme, il y a peu de chances que ses effets attendus se réalisent s'il n'est pas appliqué de manière satisfaisante. Par ailleurs, même correctement appliqué un programme peut avoir des effets négatifs importants non prévus sur le développement. Un suivi permanent et des évaluations périodiques doivent être faits pour permettre aux autorités d'agir à temps pour assurer une bonne application des programmes et leur maintien sur le chemin du DHD (prise de mesures correctrices, abandons de certaines mesures, changements de politique, décisions de gestion des équipes dirigeantes, etc.)

Pour l'application de cette mesure nous recommandons les actions suivantes:

1. Définir des indicateurs de suivi par secteur et programmes
2. Définir les responsabilités de chaque structure pour la production des états statistiques.
Nous insistons encore une fois sur la nécessité de donner aux CPS toute l'importance qu'elles méritent et les doter de moyens conséquents de travail aussi bien en ressources humaines que matérielles.
3. Faire des revues périodiques internalisées et plus systématique de l'exécution des programmes et projets.
D'abord il faut une réappropriation interne des revues organisées par le FMI et la Banque Mondiale actuellement.

Ces revues sont un progrès important institué par le PAS. Mais jusqu'à récemment elles ne préoccupaient réellement les autorités qu'à l'approche de l'arrivée des experts de ces institutions. Une situation comparable à celui d'un élève ne faisant pas d'autoévaluation, et ne préparant ses examens qu'à l'approche de leur date. Une telle revue s'apparente à un contrôle sanction: les experts contrôlent l'application correcte des mesures prévues et mesurent les progrès accomplis au niveau des indicateurs de performance, voire de conditionnalités du PAS. Dans ces conditions les autorités ont utilisé par le passé toutes sortes d'artifices pour dégager des performances fictives en vue d'assurer l'accès aux financements extérieurs.

Il est nécessaire d'améliorer ces revues par les actions suivantes:

- les internaliser: que les responsables du pays perçoivent les revues comme des activités nécessaires de contrôle de gestion au sens moderne, c'est-à-dire les aidant à maîtriser la gestion des affaires publiques dont ils ont la responsabilité;
- réviser la périodicité des revues et les rendre plus systématique de manière à ce que leurs résultats puissent être utilisés pour prendre des décisions en temps opportun.

3. Mettre en place un dispositif assurant l'exploitation effective des états statistiques pour la prise de mesures correctrices ou les changements de politique le cas échéant

Le peu d'états statistiques disponibles n'est pas suffisamment exploité actuellement. Un exemple significatif: en décembre 1994 le PRMC a publié des informations prévoyant une flambée des prix des céréales en 1995, malgré tout les décideurs ont semblé être surpris par cette flambée lorsqu'elle s'est produite.

La mesure des indicateurs de performances des programmes et projets serait peu utile si cette situation devait perdurer. Nous recommandons en conséquence la mise en place d'un dispositif garantissant l'exploitation effective des informations fournies par le système de suivi et d'évaluation des programmes.

G. Recommandation 7: Développer la production et la diffusion d'informations statistiques

Un accroissement significatif de la production et de la diffusion d'informations statistiques est une condition importante à la mise en oeuvre correcte de beaucoup de mesures que nous avons recommandées. Citons en quelques unes:

- l'amélioration du ciblage des mesures de politiques et le montage des programmes et projets;
- l'internalisation des politiques et programmes: l'adhésion la plus large aux programmes ne peut être obtenue sans une information suffisante des populations sur l'état du développement humain;
- les insuffisances quantitatives et qualitatives sont un obstacle majeur à l'amélioration de l'allocation des ressources publiques au Mali (plus précisément l'élaboration du budget d'Etat et des programmes publics d'investissement.

Nous recommandons en conséquence que des actions soient entreprises pour la production et la diffusion d'informations statistiques: des statistiques générales aux statistiques spécifiques sur les indicateurs de DHD.

II. Recommandation 8: Promouvoir la participation populaire au processus de développement et conclure un pacte social pour le DHD

L'avènement de la démocratie a créé les conditions favorables à la promotion de la participation au processus de développement que nous recommandons.

Pour bien cibler les actions à entreprendre dans ce cadre, nous recommandons le recours aux outils d'analyse utilisés à cette fin au cours du séminaire de Bolivie que nous avons précédemment mentionné. La première étape de la méthode consiste à identifier d'abord les principaux acteurs sociaux dont les forces et faiblesses sont ensuite analysées à quatre niveaux: la capacité de participation au processus de développement, le degré d'implication ou d'exclusion dans les processus fondamentaux de développement, la représentativité par rapport à leur base, l'efficacité de cette représentation. Les résultats obtenus à l'issue de cette étape sont ensuite utilisés pour déterminer les objectifs prioritaires à rechercher pour promouvoir la participation populaire et les actions appropriées pour ce faire.

La documentation disponible dont nous avons eu connaissance ne permet pas actuellement de faire cette analyse de façon satisfaisante pour le Mali en raison de l'insuffisance de données. Les études se sont intéressées surtout à la capacité institutionnelle des acteurs de l'administration et dans une moindre mesure à celle de quelques autres acteurs sociaux. Nous recommandons en conséquence la réalisation d'études monographiques pour compléter cette documentation de façon à permettre l'élaboration d'une matrice d'analyse des acteurs principaux mettant en lumière les lignes d'actions prioritaires pour promouvoir la participation populaire en vue de la conclusion d'un véritable pacte social pour le DHD entre tous les acteurs.

En attendant nous sommes d'avis qu'il faut poursuivre les actions en cours pour le renforcement des capacités institutionnelles.

Conclusion

Beaucoup des priorités affirmées dans les déclarations de politique sont relatives au développement humain durable. Mais de nombreux constats faits dans le présent rapport ont permis d'établir que la qualité de ces politiques laisse beaucoup à désirer quant à leur cohérence et leur opérationnalité : imprécision dans l'énoncé des priorités et des objectifs, l'absence de hiérarchie claire des priorités, ciblage insuffisant des mesures et actions, non détermination de l'ensemble des moyens nécessaires à l'application des politiques, etc.

Mais le DHD en tant que tout indissociable n'est pas l'élément principal autour duquel les politiques sont bâties dans une démarche d'ensemble consciente et voulue par les décideurs de stratégies et politiques de développement. En raison de l'hégémonie des politiques macro-économiques dans le programme d'actions gouvernemental depuis le début de la mise en oeuvre des PAS en 1982, le rétablissement des grands équilibres macro-économiques et les réformes structurelles pour promouvoir l'Economie de marché au Mali ont été les premières priorités des gouvernements. Ceci a contribué à certains décalages importants entre les priorités déclarées dans les politiques et celles révélées par les mesures appliquées car la réalisation des autres objectifs a été conditionnée à celle de ces deux priorités absolues. Des critères de conditionalités ont souvent été respectés vaille que vaille au prix d'incohérences de politiques publiques que les autorités ont été obligées de corriger par la suite en prenant des mesures contraires à certaines mesures appliquées auparavant (le recrutement de vaccataires et autres contractuels pour remplacer des partants volontaires à la retraite anticipée en est l'illustration parfaite). Cette même volonté du respect des critères de conditionalité a amené les autorités à revenir à plusieurs reprises sur certaines mesures prises sans une étude approfondie de toutes leurs implications (l'instabilité fiscale créée par des hausses et baisses successives de taux d'imposition en est la parfaite illustration).

Il apparaît clairement que les politiques macro-économiques engagées depuis le début des années 1980 ne l'ont pas été dans une optique de développement humain durable parce que principalement centrées sur des performances économiques et financières. Elles ont permis des progrès encore fragiles dans le rétablissement des grands équilibres macro-économiques et réalisé de nombreuses réformes structurelles nécessaires au développement du secteur privé. **Elles n'ont pas encore réussi à asseoir un processus de croissance durable et équitable, l'un de ses objectifs proclamés. Elles ont contribué à la dégradation de certaines dimensions du DHD comme l'accès à l'emploi, le développement de la pauvreté, et les contreperformances dans les secteurs sociaux.**

Il faut bien se garder cependant d'imputer toutes les contreperformances de DHD aux politiques macro-économiques. Les lacunes dans les gestions sectorielles y ont contribué aussi. Nous avons mis en exergue certaines de ces lacunes dans le présent rapport. Nous avons cependant conscience que la gestion publique au Mali comporte beaucoup d'autres insuffisances qui bloquent le processus de développement du pays. Pour ne citer qu'un exemple, en dépit de tous les progrès faits dans les réformes visant à instaurer une structure des incitations attrayante pour le secteur privé, celui-ci n'a toujours pas réussi à décoller en raison, en partie, des pratiques administratives et judiciaires dissuasives créant une insécurité permanente sur les affaires.

Ainsi les politiques publiques n'ont pas réussi à sortir le Mali du groupe des pays où le dénuement humain est le plus grand. Plus inquiétant est le fait que ces contre-performances en

matière de développement humain sont perçues par certains décideurs de politiques et stratégies comme un mal nécessaire transitoire pour rétablir les conditions d'une croissance durable qui apportera avec elle le développement humain. **Il faut bien se garder d'une telle démarche et adopter une approche intégrée du DHD car après tout le but ultime recherché par toute politique publique est (ou doit être) l'amélioration du bien être des populations. Telle est à notre sens la première condition d'une opérationnalisation du DHD au Mali.**

Avec la dévaluation du F cfa intervenue en 1994, de nouvelles **espérances** sont nées quant à la capacité des PAS à asseoir un processus de croissance durable. **Les premiers résultats macro-économiques enregistrés depuis les renforcent.** En effet les données disponibles au 30 septembre font penser que pour la deuxième année consécutive d'après dévaluation, les objectifs fixés seront atteints :

- la croissance attendue est supérieure à l'objectif de 5 % ;
- l'inflation sera probablement légèrement supérieure aux 8 % attendus mais restera à un niveau très raisonnable ;
- les recettes budgétaires au 30 septembre 1995 sont situées près de 20 % au-dessus de l'objectif initial ;
- le niveau des dépenses est maintenu dans la limite des crédits votés au titre de l'exercice 1995 ;
- les arriérés intérieurs ont été apurés à un rythme supérieur aux prévisions et des efforts sont faits pour éviter l'accumulation de nouveaux arriérés afin d'assainir les relations de l'Etat avec les opérateurs privés ;
- les agrégats monétaires se comportent bien : au 30 Septembre 1995, le repère relatif aux avoirs intérieurs nets de la BCEAO est respecté et l'avance statutaire a été contenue à l'intérieur du plafond autorisé ;

Cette approche intégrée veut dire une perception unitaire de l'action gouvernementale par tous les dirigeants du pays et non une vision parcellaire, fragmentée, enfermée dans des aspects sectoriels particuliers (macro-économiques ou autres). C'est à ce prix qu'une véritable hiérarchie de priorités centrée sur le DHD pourra être définie et qu'un véritable arbitrage se fera entre les mesures et actions à mettre en oeuvre pour la réalisation des objectifs prioritaires de DHD. Un véritable arbitrage dans la mesure où toutes les mesures et actions susceptibles d'atteindre les objectifs seront examinées en prenant en compte tous leurs impacts sur le DHD.

Certaines des recommandations que nous avons faites sont de nature à favoriser cette marche vers l'opérationnalisation du DHD.

L'application correcte des nombreuses modalités d'opérationnalisation du DHD que nous avons recommandées suppose un renforcement des capacités institutionnelles non seulement de l'Etat, mais aussi de tous les principaux acteurs sociaux. C'est là une autre condition de l'opérationnalisation du DHD au Mali. Les voies de sa réalisation sont déjà toute tracées, il importe seulement que chacun en mesure la portée et travaille à sa concrétisation.

PERSONNES RENCONTREES

Primature

Commissariat au plan

M. Dembelé, Directeur National Adjoint de la planification

DNP

Mme Maïga Zaminatou Cissé, Chef Division Programmation et Financement

M. Mohamed Zibo Maïga, Chef Division Economique et Sociale.

Ministère des Finances et du Commerce

Cabinet

M. Mohamed Diallo, Conseiller Technique

M. Aboubacar A. Touré, Conseiller Technique

Direction National du Trésor et de la Comptabilité Publique.

M. Dionké Diarra, Directeur National.

Direction National du Budget

M. Bakary Koné, Directeur National

M. Coulibaly, Chef Division Dépenses

M. Touré, Chef Division Statistiques Budgétaires.

DNSI

Mme Sidibé, Directrice

Ministère de l'Education de base

Cabinet

M. Ibrahima Kampo, Chef de Cabinet

Projet PNUD/UNESCO

M. SIDIBE Amadou, Chef de Projet

Enseignement Secondaire Général

M. Moussa Koumaré, Professeur d'Enseignement Secondaire Général, Lycée des Filles, Ancien Proviseur de Lycée, Bamako.

Direction Administrative et financière

M. Dramane Koné, Chef de la Division Finances.

Cellule de Planification et de Statistiques

M. Dao Amadou, Directeur

M. Doumbia Moussa, Chef Division Statistiques

Projet Education de Base

M. Togo Barthélémy, Directeur

Cellule Scolarisation des Filles

M. Sakhare Soumano, Chef.

Ministère de la Santé de la solidarité et des personnes âgées

Direction nationale de la santé publique

Dr Fode Boundy, Directeur Adjoint de la Santé Publique

Direction Administrative et Financière

M. Abdoulaye C. Sangaré, Directeur DAF

CPS

M. Salif Coulibaly, Directeur Général

M. Mamadou Bassery Ballo, Directeur Adjoint

M. Mahamadou Diarra.

Inspection

Dr. Hama Cissé, Inspecteur Général

Dr. Yacouba Coulibaly, Inspecteur.

PSPHR

M. Abdramane A. Maïga, Directeur Adjoint

Dr. Tiecoura Coulibaly, Coordinateur Technique.

FASEF

M. Daouda Diakite, Administrateur .

Ministère du Développement Rural et de l'Environnement**Cabinet**

M. Abdoulaye Touré, conseiller
M. Amadou Koné, conseiller

Cellule de planification et de statistique

M. Amadou Moctar Thiam
M. Makan Sissoko
M. Souleymane Diallo, directeur-adjoint
M. Salif Kanouté.

CAMOPA

M. Léo Sidibé

Direction Nationale des Ressources Forestières Fauniques et Halieutiques.

M. Yacouba Doumbia
M. Yafong Berthé
M. Alamis Touré, suivi environnemental
M. Djiriba Traore
M. Ousmane Sangaré

Génie Rural

M. Nankouma Keïta, directeur
M. Paul Coulibaly, division aménagements
M. Traoré, division topographie
M. M. Diarra, division Machinisme agricole et équipement.

CMDT

M. Mamadou Niang, suivi-évaluation
M. Jean-Pierre Derlon, aménagement des terroirs

PNVA

M. Aly Kantao, coordonnateur
Mme Sokona Fanta Nafo, promotion féminine
Mme Sow Maïmouna, promotion féminine

IER

M. Bakary Sékou Coulibaly, économie des filières

APEX

M. Copps, projet
 M. Ousmane Guindo, coordonnateur technique
 M. Aboubacar Konaké, auditeur interne
 M. Malcolm A. Versel, économiste

Chambre d'Agriculture

M. Abdoul Karim Ag Taky, président Chambre d'Agriculture de Kidal
 M. Hamadoun Oumar Koïta, président Chambre d'Agriculture de Mopti
 M. Mahamane Cissé, président, Chambre d'Agriculture de Gao
 M. Karamoko Soumounou, président de l'Assemblée Permanente de la Chambre d'Agriculture du Mali (APCAM)
 M. Fousseyni Diallo, secrétaire général de l'Assemblée Permanente de la Chambre d'Agriculture du Mali (APCAM)

OMBEVI

M. Sadou Oumar Ba, directeur adjoint

AVS

M. Almoubarak Touré, Observatoire du foncier
 M. Samba Soumaré, Observatoire du foncier

Service de la Protection des Végétaux

M. Lassana Sylvestre Diarra.

DNE

M. N'Thio Diarra, consultant .

PGRN

M. Haïdara

PRODESO

M. Mamadou Doumbia, directeur

PRMC

M. Meach Sam-Ell, conseiller technique

PRISAS/MSU

M. Josué Dioné, projet

SOCETEC

M. Moustapha Dème, consultant

Caisse d'épargne Nièsigiso

M. Gilles Baril, Réseau des caisses d'épargne Nièsigiso

Cabinet ABT

Abou Bacar Traoré, Conseiller Fiscal

Projet MLI/94 006 PNUD-BIT, Appui à la promotion des femmes

Mme Sow Assa Doucouré, Coordinatrice National

M. Yacouba Traoré, Responsable Administratif et Financier

Crédit initiative - S.A

M. Founeké Kéita, Directeur

Banques

M. Souleymane Daffé, Président Directeur Général de la Banque de Développement du Mali (BDM-SA)

M. Babaly Ba, Directeur, Service du crédit à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)

M. Sam Carlson, Spécialiste Education à la Banque Mondiale.

Bibliographie

MACROECONOMIE

- Ministère des Finances et du Commerce, Documents Cadre de politique économique et financière à moyen terme 1990-1992 ; 1992-1995 ; 1994-1996 ; 1995-1997.
- Direction Nationale du Plan, Plans quinquennaux de développement économique et social, 1981-1985 et 1987-1991.
- Ministère des Finances et du Commerce - Banque Mondiale, Aide-mémoire du FMI et de la Banque Mondiale.
- Ministère des Finances et du Commerce, Etats d'avancement des mesures prévues dans le cadre du programme économique et financier appuyé par des ressources de la FASR.
- Banque Mondiale, Revue des dépenses publiques "Volume 1 et 2", octobre 1994.
- Banque Mondiale, L'ajustement en Afrique : reformes, résultats et chemin à parcourir.
- Banque Mondiale, Programme de coopération 1995.
- FMI, Séminaire 17-23 Novembre 1992 sur la programmation et les politiques financières à Bamako, Documentation de base.
- Conférence de table ronde Mali : Genève, Septembre 1994.
- Ministère du Plan, Programme de reformes économiques et financières du Mali - une nécessité ? Juillet 1986.
- Banque Mondiale, Projet d'assistance du secteur privé, document du projet 16 octobre 1982.
- BEP Ministère des Finances et du Commerce, Rapport d'achèvement du programme d'ajustement du secteur des entreprises publiques (PASEP) 1988-1991, Avril 1992.
- Ministère des Finances et du Commerce, Mémorandum du gouvernement du Mali sur la politique économique et financière pour l'année 1982.
- Ministère des Finances et du Commerce, FMI Accord de confirmation : examen en milieu de la période d'application, 2 février 1983.
- Ministère du Plan, Bilans des plans de développement économique et social 1981-1985 ; 1987-1991.
- Ministère du Plan, Plan quinquennal 1987-1991 volume I.
- PNUD, Revue finale de l'exécution du Programme d'Action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique (1986-1990) Rapport de la mission de la sous région du Sahel II.

- Direction Nationale du Plan, Plans et programmes économiques en cours de réalisation au Mali, Analyse comparative et bilans partiels, Novembre 1988.
- Ministère des Finances et du Commerce, Note sur les programmes d'ajustement structurels au Mali, 1990.
- Cellule d'Appui à la Reforme Budgétaire (Ministère des Finances et du Commerce), Evaluation de la politique des exonérations fiscales et douanières appliquée en République du Mali.
- COFEB-BCEAO, Politique et pratiques monétaires.
- Direction Nationale du Plan, Notes sur l'exécution du BSI et présentation des programmes triennaux d'investissement

EDUCATION

- Ministère de la Santé Publique de la Solidarité et des Personnes Agées (MSPSPA) -Cabinets- Déclaration de politique sectorielle de santé et de population. Déc.1990.
- MSPSPA - Schéma-Directeur de l'Approvisionnement et de la distribution en Médicaments essentiels, Fév. 1995.
- Direction de la Santé Publique : Rapport du groupe de réflexion sur les CSCOM ; 1994.
- Direction Nationale de la Santé Publique : Activités des CSCOM d'Avril 1994 à Janvier 1995
- Mars 1995;
- Direction Nationale de Planification et de la Formation Sanitaire et Sociale : Plan Décennal 1981-1990.
- Direction Nationale de Planification et de la Formation Sanitaire et Sociale - Projet de développement Sanitaire (PDS) : Rapport final - 1982.
- Ministère de la Santé Publique de la Solidarité et des Personnes Agées : Plan d'action National pour la survie, le développement et la protection de l'enfant - Octobre 1992.
- Cellule de planification et de statistique : les indicateurs sanitaires et sociaux du MSSPA - Octobre 1994.
- Projet Santé Population Hydraulique Rural (PSPHR). Divers fiches descriptives et documents relatifs au projet.

- PSPHR : Fonds d'Action Sociale pour l'Education Familiale (FASEF) - Note d'information - 1995.
- Coulibaly (Salif) : Amélioration des conditions de vie des enfants et des jeunes - Rapport de consultation Déc. 1993.
- Coulibaly (Salif) : Réduction de la morbidité et de la mortalité - Rapport de consultation - Déc. 1993.
- Direction Nationale de la Planification : Déclaration de la politique Nationale de Population du Mali. - 8 Mai 1991.
- Programme des Nations Unies pour le Développement : Rapport Mondial sur le Développement Humain Durable - 1990-1991-1992-1993-1994.
- MED, Point d'exécution du Programme d'Ajustement du secteur de l'éducation.
- MED, Lettre de politique éducative du Ministère de l'éducation Nationale au président de l'IDA Bamako, 28 Avril 1989.
- Banque Mondiale, Mission de supervision du Projet de consolidation du secteur de l'Education, 11 novembre 1993.

SANTE

- Ministère de la Santé Publique de la Solidarité et des Personnes Agées (MSPSPA) -Cabinets- Déclaration de politique sectorielle de santé et de population. Déc. 1990.
- MSPSPA - Schéma-Directeur de l'Approvisionnement et de la distribution en Médicaments essentiels - Fév. 1995.
- Direction de la Santé Publique : Rapport du groupe de réflexion sur les CSCOM ; 1994.
- Direction Nationale de la Santé Publique : Activités des CSCOM d'Avril 1994 à Janvier 1995
- Mars 1995;

- Direction Nationale de Planification et de la Formation Sanitaire et Sociale : Plan Décennal 1981-1990.
- Direction Nationale de Planification et de la Formation Sanitaire et Sociale - Projet de développement Sanitaire (PDS) : Rapport final - 1982.
- Ministère de la Santé Publique de la Solidarité et des Personnes Agées : Plan d'action National pour la survie, le développement et la protection de l'enfant - Octobre 1992.
- Cellule de planification et de statistique : les indicateurs sanitaires et sociaux du MSSPA - Octobre 1994.
- Projet Santé Population Hydraulique Rural (PSPHR). Divers fiches descriptives et documents relatifs au projet.
- PSPHR : Fonds d'Action Sociale pour l'Education Familiale (FASEF) - Note d'information - 1995.
- Coulibaly (Salif) : Amélioration des conditions de vie des enfants et des jeunes - Rapport de consultation Déc. 1993.
- Coulibaly (Salif) : Réduction de la morbidité et de la mortalité - Rapport de consultation - Déc. 1993.
- Direction Nationale de la Planification : Déclaration de la politique Nationale de Population du Mali. - 8 Mai 1991.
- Programme des Nations Unies pour le Développement : Rapport Mondial sur le Développement Humain Durable - 1990-1991-1992-1993-1994.
- Rapport d'évaluation du Projet Santé Population Hydraulique Rurale.

DEVELOPPEMENT RURAL ET ENVIRONNEMENT

CCA-ONG, Sinaba Massaman, L'importance des ONG dans l'économie sociale du Mali, juillet 1992, 32 pages

MDRE, CAMOPA, Rapport d'étape no 2, octobre 1994, 17 pages et annexes

MDRE, PNVA, Doumbia Kadiatou N'Diaye et al., Atelier Zopp sur l'accès des femmes aux services agricoles, Ségou 11-12 avril 1994

Danté N., Deme O., Kouyaté D., Analyse de genre dans la filière poisson au Mali, Service de la Coopération canadienne au Mali, mai 1995, 56 pages

MDRE, Actes de la Conférence nationale sur le foncier rural, janvier 1992

SERNES, Evaluation des options de politique et des procédures de développement rural au Mali et alternatives pour l'avenir, 1991, 74 pages

Ministère de l'agriculture de l'élevage et de l'environnement, Schéma Directeur du secteur du développement rural, mars 1992, volumes 1, 2 et 3

MDRE, Programme national de Vulgarisation Agricole, Projet test de crédit agricole, rapport préliminaire, Makan Sissoko, Sidi Modibo Diop, mars 1995, 35 pages

MDRE, CPS, Note sur l'élaboration du Plan National d'action environnementale (PNAE), septembre 1994, 37 pages

Dioné J., "Libéralisation des marchés céréaliers: Synthèse des résultats des études et implications pour les politiques alimentaires et de développement agricole du Mali", juin 1991,

Coulibaly Chéibane, Les ruraux et la gouvernance démocratique, avril 1994

Wise Victoria, "Gender issues in food security research", PRISAS/MSU project, février 1994

MDRE, PNVA, Bilan de la campagne 1993-94, mai 1994, 60 pages

MDRE, PNVA, Doumbia Kadiatou N'Diaye, Etude sur les moyens d'améliorer l'efficacité du dispositif de vulgarisation du PNVA en direction des femmes, mars 1994, 78 pages

CMDT, Projet d'appui Femmes et Développement dans la zone Mali-sud, rapport annuel 1994 et plan d'opération 1995, janvier 1995

MDRE, Revue des dépenses publiques secteur du développement rural, 1993

CMDT, Section Gestion des Terroirs, J.P. Derlon, A. Coulibaly, "Pollution des eaux du Fleuve Banifing par les intrants agricoles chimiques", octobre 1994

CMDT, Suivi-Evaluation, F.Giraudy, M.Niang, Revenus paysans en zone Mali-Sud, Première partie: Revenus et dépenses des individus et des exploitations, mars 1994

CMDT, Suivi-Evaluation, F.Giraudy, M.Niang, Revenus paysans en zone Mali-sud, Deuxième partie: Comptes d'exploitation paysans et impact de la dévaluation, avril 1994

CMDT, Suivi-Evaluation, "La production et l'utilisation de la fumure organique par les exploitations de la zone Mali-Sud, février 1995, 10 pages

CMDT, Suivi-évaluation, Samaké Siridie, Giraudy F., "L'utilisation de la fumure organique par les exploitations de la région CMDT de Koutiala, juillet 1994, 20 pages

CMDT, Suivi-évaluation, Division Défense et restauration des sols, Maïga et al., Les bandes enherbées, novembre 1994,

CMDT, Suivi-évaluation, Giraudy et al., Division Défense et restauration des sols, Les techniques de comblement des rigoles, novembre 1994, 12 pages

CMDT, Suivi-évaluation, Giraudy et al., Division Défense et restauration des sols, Les parcs améliorés, février 1994, 16 pages

CMDT, Contrat-Plan, 1994-1998

CMDT, Charges d'intrants, dépenses et charges totales, Note de synthèse

Coulibaly, A., La filière bétail-viande au Mali, novembre 1994, 32 pages

Séminaire National sur l'élaboration d'une politique et d'une stratégie nationales en matière d'épargne et de crédit rural, Bamako, du 3 au 7 avril 1995

MDRE, Contrat-Plan No3 Etat/OPAM, 1994-96, 27 pages

PRMC, Rapport analytique du programme de crédit PRMC, rapport final juillet 1994, 70 pages

Commission de l'Union Européenne, Coelo Serge, Capitalisation de l'expérience des trois premières phases du PRMC au Mali, 3 tomes + annexes, OCDE, décembre 1994

Djibril Keita, "Evaluation des risques d'exposition chez les travailleurs manipulant les insecticides organophosphorés et pyréthrinoides en zone CMDT de Koutiala", thèse de doctorat en pharmacie, avril 1992, 122 pages

IER, Université d'Amsterdam, Bakary Sékou Coulibaly, Les associations pastorales et la gestion des ressources naturelles, CEE, septembre 1994, 40 pages

PGRN, J.H.Eriksen, N'Golo Traoré, Elevage-économie-Environnement, Rapport principal, février 1995, 132 pages

MDRE, Politique Forestière Nationale, avant-projet, mars 1995, 125 pages

Présidence de la République, Loi no.95-004 fixant les conditions de gestion des ressources forestières, avril 1995, 17 pages

MDRE, Projet d'Appui institutionnel à la Direction Nationale du Génie Rural, Rapport de la revue du Sous-secteur de l'irrigation, juin 1994

Techsult International, Etude d'exécution du projet de développement intégré à l'aval de Manantali, rapport synthèse, mai 1995

Diarra M., Deal III R., Evaluation de l'impact des unités industrielles du secteur de l'élevage sur la pollution environnemtale, APEX, GRM/USAID, août 1994, 42 pages

Mission conjointe des bailleurs de fonds du PASA : Aide-mémoire.

Missions conjointe des bailleurs de fonds de l'Office du Niger : Aide-mémoire du 3 Décembre 1990

Missions conjointe des partenaires au développement de l'Office du Niger : Aide-mémoire du 30 Décembre 1992

Divers

- Ministère du Transport, Déclaration de politique générale dans le secteur des transports du 2 novembre 1993.

- Gouvernement, Rapport sur l'état de la Nation et de la République , Juillet 1991.

OPERATIONNALISATION DU DHD

IMPACT DES POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE AU MALI

----- **TERMES DE REFERENCE** **-----**

CONTEXTE

Dans le cadre de leur mandat d'assistance au développement économique et social au Mali, le Système des Nations Unies, et le PNUD en particulier, ont entrepris d'examiner les voies et moyens d'aider le Gouvernement du Mali à opérationnaliser le concept de Développement Humain Durable (DHD).

Le Concept de Développement Humain Durable privilégie :

- Le développement des capacités humaines grâce à l'investissement dans le potentiel humain (éducation, santé, formation) afin de permettre aux Hommes de travailler de façon productive et créatrice tout en respectant l'environnement et les écosystèmes ;
- Le développement centré sur l'Homme par la nécessité de veiller à ce que la croissance économique et la richesse nationale dont les Hommes sont les artisans soient équitablement réparties ;
- Le développement participatif qui donne une chance à chacun de participer au processus de croissance et de développement à travers notamment l'accès à un emploi productif et rémunérateur et la participation aux choix des politiques et programmes.

Par cette approche, la promotion du DHD met un accent particulier sur les stratégies et programmes dont les dimensions suivantes en constituent l'ossature :

- la lutte contre la pauvreté ;
- la création d'emplois ;
- la gestion des ressources naturelles et l'environnement, et
- l'intégration de la femme au développement.

BUT DE L'ETUDE

L'étude vise à établir l'impact des politiques économiques et sociales sur le Développement Humain Durable ainsi qu'à évaluer la prise en compte de ce concept dans les budgets, programmes et plans de développement du Mali.

MANDAT DU CONSULTANT ET CONTENU DE L'ETUDE

Les consultants s'attacheront à examiner soigneusement l'impact des politiques économiques et sociales sur le Développement Humain Durable au Mali. Ils procéderont à une analyse comparative dans le temps et l'espace et veilleront à ce que l'impact de ces politiques sur les genres soit mis en exergue.

Les politiques macro-économiques suivantes retiendront leur attention :

- La politique fiscale et budgétaire ;
- La politique des revenus, des prix et de l'emploi ;
- La politique d'investissement à travers le PTI/BSI ;
- La politique monétaire et du crédit.

Dans la mesure où le Développement Humain Durable est la résultante d'une synergie en des domaines trans-sectoriels, il conviendrait que les consultants identifient l'impact de ces politiques sur les secteurs ou domaines prioritaires pour le DHD.

Il s'agit notamment de :

- santé primaire, y compris la planification familiale ;
- éducation de base et alphabétisation ;
- alimentation en eau et assainissement ;
- nutrition ;
- protection de l'environnement ;
- infrastructures rurales de désenclavement ;
- vulgarisation agricole ;
- (re)distribution de revenus et des richesses ;

Les consultants veilleront à juger de l'intégration et de la prise en compte du concept du DHD à trois niveaux :

- le niveau des priorités déclarées dans les stratégies et politiques de développement, telles qu'on peut les identifier à l'aide des documents et déclarations officielles ;
- le niveau des priorités révélées grâce à un examen approfondi des politiques réellement menées (ex. structure des dépenses et des recettes fiscales) en faisant, autant que de besoin, ressortir les réalisations à l'aide d'indicateurs pertinents ;
- le niveau des mécanismes institutionnels et du processus de prise de décision, grâce à la mise en évidence des mécanismes et processus par lesquels les stratégies et objectifs en matière de DHD sont traduits en actions et programmes, budgétisés et exécutés

Au terme de leur analyse, les consultants prendront soin de faire des recommandations opérationnelles, en termes d'amélioration des politiques gouvernementales et en termes de

renforcement éventuel des capacités nationales en relation avec le DHD, que ce soit pour la formulation des politiques et programmes ou pour leur mise en oeuvre.

APPROCHE METHODOLOGIQUE

Les orientations ci-dessous sont données à titre indicatif

S'agissant de l'impact de la politique fiscale et budgétaire les consultants s'inspireront des études déjà réalisées dans ce domaine notamment la revue des dépenses publiques conduite par la Banque Mondiale. Ils feront notamment ressortir :

- les dépenses effectuées par secteur d'activités leur évolution et répartition par région. Ils tiendront compte à cet effet d'indicateurs pertinents pour certains secteurs (ex. : dépenses d'éducation primaire/enfants scolarisés ou scolarisables de la tranche d'âge correspondante en différenciant les genres) ;
- la structure économique de la dépense et notamment l'évolution des moyens de fonctionnement et des transferts et subventions. Ils vérifieront notamment si les subventions profitent réellement aux plus défavorisés en utilisant les ratios adaptés aux questions que l'on se pose ;
- la prise en compte des préoccupations de DHD dans l'aide hors-projet ;
- les procédures et mécanismes réels de décisions budgétaire par rapport à ceux annoncées, mettant ainsi en évidence les obstacles à la mise en oeuvre d'une stratégie de développement humain durable.
- la part des secteurs prioritaires pour le DHD dans les charges communes et les mécanismes de gestion desdites dépenses ;
- le processus de compression budgétaire et son impact sur les secteurs prioritaires du DHD.

S'agissant des ressources, l'attention sera accordée à l'analyse du prélèvement public et aux possibilités de mobilisation de ressources plus importantes pour le DHD.

En ce qui concerne la politique d'investissement il s'agira de vérifier :

- si la prise en compte du DHD inscrite dans les politiques se matérialise dans les programmes triennaux d'investissement et les budgets spéciaux d'investissements ;
- si les dépenses d'investissement prioritaires pour le DHD sont effectivement réalisées.

Pour la politique monétaire et de crédit, les consultants prêteront une attention particulière au crédit en faveur du monde rural, de l'artisanat et des PME/PMI. Ils feront ressortir l'impact de la politique monétaire et du crédit sur la productivité et l'emploi des moins favorisés. Les politiques d'assurances et de prévoyance sociale seront également analysées. Les consultants apprécieront l'impact de ces politiques au regard du DHD.