



# Bilan Commun de Pays

Mali

2001

# REPUBLIQUE DU MALI



## SOMMAIRE

<b>LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....</b>	<b>4</b>	
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>	
<b>RESUME DES PROPOSITIONS D’ACTION .....</b>	<b>6</b>	
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>10</b>	
<b>PROCESSUS DU BILAN COMMUN DE PAYS AU MALI.....</b>	<b>10</b>	
<b>Chapitre I : PAUVRETE.....</b>	<b>13</b>	
I.1 Diagnostic .....	13	
I.2 Défis majeurs face aux objectifs globaux de développement .....	14	
I.3 Réponses en cours et stratégies de changement.....	15	
I.4 Rôle des Nations Unies et domaines privilégiés pour l’intervention future .....	16	
<b>CHAPITRE II : GOUVERNANCE .....</b>	<b>17</b>	
II.I GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ET SOCIALE .....	17	
II.I.1 Diagnostic de la situation de développement en matière de gouvernance et décentralisation .....	17	
II.I.2 Les défis majeurs .....	20	
II.I.3 Réponses en cours en matière de gouvernance démocratique et sociale .....	21	
II.I.4 Rôle des Nations Unies et priorités d’intervention .....	21	
II.II GESTION DU DEVELOPPEMENT .....	23	
II.II.1 Diagnostic de la situation de développement en matière de gestion du développement .	23	
II.II.2 Les défis majeurs .....	29	
II.II.3 Réponses en cours .....	30	
II.II.4 Rôle des Nations Unies dans l’avenir.....	31	
<b>CHAPITRE III :..... POPULATION, SANTE, EDUCATION, EAU ET ASSAINISSEMENT.....</b>	<b>32</b>	
III.I POPULATION .....	32	
III.I.1. Diagnostic de la situation .....	32	
III.I.2 Défis majeurs.....	34	
III.I.3 Réponses en cours et stratégies de changement .....	35	
III.I.4 Rôle des Nations Unies et domaines potentiels d’intervention .....	36	
III.II SANTE / NUTRITION.....	36	
III.II.1 Diagnostic de la situation .....	36	
III.II.2 Défis majeurs.....	38	
III.II.3 Réponses en cours et stratégies de changement .....	39	
III.II.4 Rôle des Nations Unies et domaines potentiels d’intervention .....	39	
III. III EDUCATION.....	40	
III.III.1 Diagnostic de la situation .....	40	
III.III. 2 Défis majeurs .....	42	
III.III. 3 Réponses en cours et stratégies de changement .....	42	
III.III. 4 Rôle des Nations Unies et domaines potentiels d’intervention.....	44	
Axes prioritaires pour le futur .....	44	
III.IV EAU ET ASSAINISSEMENT .....	44	
III.IV. 1 Diagnostic de la situation.....	44	
III.IV.2 Défis majeurs .....	45	
III.IV. 3 Réponses en cours et stratégies de changement.....	45	
III.IV. 4 Rôle des Nations Unies et domaines potentiels d’intervention.....	46	
<b>CHAPITRE IV .....</b>	<b>DEVELOPPEMENT RURAL, SECURITE ALIMENTAIRE, ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>47</b>
IV.I DEVELOPPEMENT RURAL.....	47	
IV.I.1 . Diagnostic du secteur.....	47	
IV.I.2 Défis majeurs.....	48	

IV.I.3	Réponses en cours .....	49
IV.I.4	Rôle des Nations Unies.....	50
IV.II	SECURITE ALIMENTAIRE .....	50
IV.II.1	Diagnostic de la situation .....	50
IV.II.2	Défis majeurs.....	51
IV.II.3	Réponses en cours .....	52
IV.II.4	Rôle des NU .....	52
IV.III	ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES .....	52
IV.III.1	Diagnostic de l'environnement et des ressources naturelles.....	52
IV.III.2	Défis majeurs .....	54
IV.III.3	Réponses en cours.....	55
IV.III.4	Rôle des Nations Unies.....	56

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ADEMA PASJ	Alliance pour la Démocratie : Parti Africain de la Solidarité et la Justice
ADIN	Autorité pour le Développement Intégré du Nord Mali
AN	Assemblée Nationale
ANICT	Agence Nationale D'Investissement des Collectivités Territoriales
APD	Aide Publique au Développement
BCP	Bilan Commun de Pays
BSI	Budget Spécial d'Investissement
CAF	Centre D'Alphabétisation Féminine
CCA	Common Country Assessment
CCC	Centres de Conseils Communaux
CED	Centre d'Education pour le Développement
CFA	Communauté Financière Africaine
CID	Convention Internationale Désertification
CMLN	Comité Militaire de Libération Nationale
CNDR	Comité National de Défense de la Révolution
CPS	Cellule de Planification et de Statistiques
CS	Centre de Santé
CSA	Centre de Santé d'Arrondissement (non revitalisé)
CSAR	Centre de Santé d'Arrondissement Revitalisé
CSC	Centre de Santé de Cercle
CSCOM	Centre de Santé Communautaire
CSLP	Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté
CSRef	Centre de Santé de Référence
CTSP	Comité de Transition pour le Salut du Peuple
DGDP	Direction Générale de la Dette Publique
DHS	Démographique, Habitat et Santé
DNHE	Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Energie
DNP	Direction Nationale de la Planification
DNSI	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
DTCP 3	Vaccin Diphtérie, Tétanos, Coqueluche et Poliomyélite
ECB	Enquête Budget Consommation
EDM	Energie du Mali
EDSM	Enquête Démographique et de Santé du Mali
EMEP	Enquête Malienne d'Evaluation de la Pauvreté
EPT	Education Pour Tous
FBCF	Formation Brute de Capital Fixe
HCDH	Haut Commissariat aux Droits de l'Homme
HURIST	Human Rights Strengthening (Renforcement des droits humains)
IBW	Institutions de Bretton Woods
IFM	Institut de Formation des Maîtres
IMC	Indice Masse Corporelle
IRA	Infections Respiratoires Aiguës
JNV	Journées Nationales de Vaccination
LCP	Lutte Contre la Pauvreté
MST/SIDA	Maladie Sexuellement Transmissible / Sida
ODHD	Observatoire du Développement Humain Durable
OEF	Observatoire de l'Emploi et de la Formation
OMVS	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPA	Organisation Professionnelle Agricole
OSC	Organisations de la Société civile

## AVANT-PROPOS

Depuis mars 1991, le Mali s'est engagé dans un processus de démocratie pluraliste, qui s'est matérialisé par l'adoption d'une nouvelle Constitution et l'organisation périodique d'élections libres et transparentes. Ces avancées démocratiques qui demeurent fragiles doivent être consolidées.

D'autre part, en dépit des bonnes performances de l'économie malienne au cours de la dernière décennie, une grande majorité de la population continue à vivre dans la pauvreté.

En ce début de siècle, le Mali se trouve donc confronté à deux grands défis : consolider les acquis de la démocratie, lutter efficacement contre la pauvreté.

A l'heure où le pays s'est engagé à relever concrètement ces deux défis, le système des Nations Unies a entrepris, en collaboration avec le Gouvernement, une évaluation systématique du développement du pays dans les domaines d'intervention des Nations Unies. Cet exercice, qui s'inscrit dans la réforme de l'ONU lancée en 1997 par le Secrétaire général Kofi Annan, vient en appui au Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), en voie de finalisation, qui est désormais le cadre unique de référence pour le développement du Mali.

L'objectif de ce Bilan Commun de Pays (en anglais : Common Country Assessment, CCA) est double : 1) trouver un consensus général entre le Gouvernement et le système des Nations Unies sur la situation actuelle de développement du pays, sur les acquis et sur les contraintes à ce développement et sur la pertinence des réponses qui sont apportées, en particulier par les agences des Nations Unies ; 2) servir de base d'orientation pour l'élaboration du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (en anglais : United Nations Development Assistance Framework, UNDAF) pour la période 2003-2007.

L'analyse est menée dans une perspective de Développement Humain Durable, concept qui a été enrichi au fil des années par les Conférences, Conventions et Déclarations des Nations Unies, par l'articulation entre les problématiques de la pauvreté sous ses diverses formes, de la gouvernance démocratique, des droits humains, de l'approche genre, des variables démographiques et environnementales et de la gestion du développement sur le plan local, national, sous-régional, régional et mondial.

L'exercice CCA/UNDAF a impliqué, dans un esprit de participation et de partenariat, les responsables des institutions nationales et des agences des Nations Unies ayant des activités au Mali.

Nous saisissons cette occasion pour adresser nos remerciements à toutes celles et à tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à l'élaboration de ce document, en y investissant leur temps, leurs compétences et leur bonne volonté.

# RESUME DES PROPOSITIONS D'ACTION

## Axes d'intervention potentiels pour le Système des Nations Unies

Du Bilan commun se dégage le champ d'intervention potentiel du SNU au Mali pour son Plan Cadre 2003-2007. Ce champ comprend :

- a) trois grands domaines qui pourront faire l'objet chacun d'un Programme-cadre thématique : gouvernance y compris la gestion du développement ; population et services sociaux essentiels ; sécurité alimentaire, développement rural et environnement ;
- b) dans chacun de ces domaines des axes stratégiques prioritaires ;
- c) des thèmes transversaux qui devront être pris en compte dans chacun des domaines retenus : **lutte contre la pauvreté, équité de genre, droits humains, lutte contre le VIH/SIDA.**

Sont présentés ci-dessous les axes d'intervention potentiels dans les trois domaines de concentration.

### GOVERNANCE

#### Gouvernance démocratique

- L'appui à la formulation de politiques et programmes de lutte contre la pauvreté, ainsi qu'à la mise en place de leurs cadres de suivi, notamment à travers le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
- La professionnalisation du service public et la réforme de la gestion des finances publiques
- Le renforcement du système judiciaire à travers l'appui au programme PRODEJ
- L'appui aux institutions du système démocratique (Assemblée Nationale, Cour Constitutionnelle, Cour Suprême/Section des Comptes, Haut Conseil des Collectivités, Conseil Économique, Culturel et Social), en particulier au pouvoir législatif dans ses missions essentielles de législation et de contrôle ;
- La promotion et la protection des droits humains
- La consolidation du processus de décentralisation tant au niveau des politiques et stratégies qu'aux actions de renforcement des collectivités locales
- La prévention des conflits, y compris la consolidation du processus de paix dans le Nord
- Le plaidoyer et le dialogue sur les politiques pour la mise en œuvre de mesures susceptibles d'atteindre les objectifs du Millénaire

#### Gestion du développement

- Poursuite du renforcement des capacités de gestion de l'économie en général (planification stratégique, mise en œuvre et suivi des programmes d'investissement, information statistique...)
- Appui au programme de réformes économiques visant la viabilité du cadre macro-économique et la réduction de la pauvreté

- Appui à la prise en compte la nécessité de stimuler l'offre et la demande de services sociaux de base dans la politique macro-économique, dans la politique de l'emploi et dans les politiques sociales
- Appui à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique d'investissement à haute intensité de main d'œuvre ;
- Renforcement des capacités nationales pour répondre aux besoins de formation des groupes vulnérables : les femmes, les jeunes et les pauvres en général.
- Promotion du secteur privé et des micro, petites et moyennes entreprises dans des filières porteuses de croissance
- Appui à la mobilisation des ressources internes (élargissement de l'assiette fiscale, dynamisation des services de recouvrement..)
- Appui à la mobilisation et à la gestion de ressources externes et à la coordination de l'aide
- Appui à l'intégration régionale (mise en place d'infrastructures de désenclavement, contribution aux programmes régionaux..)
- Renforcement des infrastructures économiques et désenclavement des zones de production
- Renforcement des capacités humaines et institutionnelles dans le secteur économique et financier

## **POPULATION, SANTE, EDUCATION, EAU ET ASSAINISSEMENT**

### **Population**

- Révision de la Déclaration de Politique Nationale de Population
- Promotion de l'intégration effective de la variable population et des questions de genre dans les programmes et stratégies de développement
- Appui à la mise en œuvre du PRODEC et du PRODESS
- Appui à l'amélioration de la qualité des données sociales et économiques
- Appui à la réalisation du Programme Prioritaire d'Investissement en matière de Population
- Promotion du statut de la femme et de l'enfant
- Développement de l'éducation des filles et des femmes
- Réalisation d'études et analyses spécifiques à partir des résultats de l'EMEP
- Promotion des compétences pour la vie
- Renforcement de l'état civil (enregistrement des naissances)

### **Santé/nutrition**

- Suivi de la mise en œuvre du Programme national et son adaptation régulière à l'évolution du contexte
- Amélioration de la qualité des services
- Extension de la couverture sanitaire
- Amélioration de la situation nutritionnelle des femmes et des enfants (alimentation des femmes enceintes et promotion de l'allaitement maternel exclusif, conduite d'un bon sevrage)
- Lutte contre la maladie et contre les pratiques préjudiciables à la santé de la femme et de l'enfant en particulier
- Développement des ressources humaines (gestion/formation de base et contrôle)
- Développement du financement alternatif notamment la promotion de la mutualité
- Renforcement des capacités nationales en matière de coordination et de gestion des ressources
- Développement des pratiques familiales favorables à la santé de la femme et des enfants au niveau des ménages
- Amélioration de l'hygiène et de la salubrité de l'environnement

## **Education**

- Appui au processus d'élaboration et de mise en œuvre du Plan d'action national EPT (Education pour Tous en 2015) en cours d'élaboration
- Appui aux stratégies de mise en œuvre du PRODEC pour atteindre les objectifs dans les délais fixés
- Développement d'une politique de mise en œuvre du préscolaire communautaire
- Contribution au renforcement : i) de l'offre éducative par l'accroissement des capacités d'accueil et du nombre d'enseignants formés ; ii) de la politique de formation initiale des enseignants
- Contribution au développement d'une école de qualité, amie des enfants et respectueuse des droits de l'enfant
- Renforcement des systèmes de mesure des résultats et des acquis scolaires des élèves
- Renforcement des formules les plus performantes d'éducation non formelle et capitalisation des acquis de ce secteur au profit du secteur formel
- Renforcement des capacités de gestion du personnel administratif et technique du Ministère de l'Education, en particulier au niveau des régions dans le cadre de la décentralisation, pour une meilleure utilisation et une bonne absorption des ressources financières mobilisées
- Appui à l'élaboration et à la promotion de stratégies d'éducation préventive dans le cadre de la lutte contre les MST/SIDA

## **Eau et Assainissement**

- Appui à la mise en œuvre effective de la Politique Nationale d'Hygiène Publique
- Appui à l'actualisation et à la mise en œuvre du Schéma directeur des ressources en eau du Mali
- Renforcement des capacités institutionnelles de gestion du secteur Eau et Assainissement
- Soutien à la mise en œuvre des grandes orientations de la SNLP en matière d'infrastructures d'assainissement et d'eau potable
- Développement de la capacité communautaire dans la gestion de l'eau
- Appui à l'éradication du ver de Guinée

## **DEVELOPPEMENT RURAL, SECURITE ALIMENTAIRE, ENVIRONNEMENT**

### **Développement rural**

- Appui à l'opérationnalisation du plan d'action du SDDR
- Renforcement des capacités de l'Etat et des collectivités locales dans leurs fonctions de planification et de suivi du développement rural
- Appui aux stratégies visant à accroître la contribution du secteur primaire à la lutte contre la pauvreté
- Appui aux processus visant à accroître la contribution du secteur à l'intégration régionale

### **Sécurité alimentaire**

- Appui à la préparation et à la mise en œuvre du programme national de renforcement de la sécurité alimentaire pour la période 2002-2010
- Appui au sous-volet nutrition dans le Programme de développement sanitaire

### **Environnement**

- Renforcement des capacités de planification et de gestion environnementales ;
- Appui à la mise en œuvre et au suivi des conventions internationales relatives à l'environnement ;
- Appui à la structuration de la filière bois/énergie et au développement d'énergies alternatives ;
- Appui à l'élaboration de stratégies décentralisées de prévention et de gestion des risques et désastres.

## Introduction

### PROCESSUS DU BILAN COMMUN DE PAYS AU MALI

Dans le but de renforcer la capacité de l'Organisation des Nations Unies à remplir son mandat dans le domaine du maintien de la paix, de la sécurité, des droits de la personne humaine et du développement, le Secrétaire général a lancé un vaste programme de réformes en juillet 1997. Dans ce cadre, le Groupe des Nations Unies pour le Développement (UNDG , United Nations Development Group) a été chargé d'élaborer au niveau national, en collaboration avec le gouvernement, le Plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement (en anglais UNDAF) dont l'objectif principal est d'assurer une cohérence accrue entre les programmes d'assistance aux pays récipiendaires. Un exercice pilote a été mené dans un certain nombre de pays dont le Mali et, après évaluation, le guide initial de l'UNDAF a été remanié pour tenir compte des impératifs de la programmation des agences.

Mais l'élaboration de l'UNDAF requiert une analyse et une compréhension communes des indicateurs de base dans les principaux secteurs du développement, d'où la nécessité de procéder à un bilan. Le Bilan commun de pays (BCP ou CCA en anglais : « Common country assesment ») est un processus conduit au niveau d'un pays et visant à examiner et analyser l'état du développement de ce pays et d'identifier les questions clé, constituant ainsi le point de départ d'activités de plaidoyer, de dialogue de politiques et de préparation de l'UNDAF. Le CCA permet aussi aux agences des Nations Unies de disposer d'une base commune de données socio-économiques pour leur programmation. L'élaboration du CCA est un processus participatif qui associe l'ensemble des acteurs du développement à savoir, gouvernement, partenaires extérieurs du pays, secteur privé, société civile.

Au Mali, un premier Plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement avait été élaboré pour la période 1998-2002 sans un exercice CCA standard préalable et à un moment où les programmes de la plupart des agences étaient déjà en cours d'exécution. Cependant, l'exercice a permis d'identifier et de mettre en exergue les complémentarités entre les différents programmes des agences. Il a également fait ressortir le besoin d'harmonisation des programmes et des cycles de programmation.

C'est dans le cadre de la préparation du cycle harmonisé de programmation 2003-2007 des agences UNDG que le Mali a mené un véritable exercice de bilan commun. Les principales étapes du processus ont été les suivantes :

- Constitution du groupe CCA et mise à jour des anciens groupes thématiques de l'exercice UNDAF 98-2002 ;
- Proposition par le groupe CCA de termes de référence pour l'élaboration du CCA et approbation par l'équipe de pays des ces termes ;
- Une information officielle a été donnée au Gouvernement, bailleurs de fonds, société civile, secteur privé... du démarrage de l'exercice et des principales étapes par lesquelles il faudra passer ;
- Organisation d'un atelier sur le choix des thèmes par la méthode VIPP et des indicateurs pertinents pour chaque thème de concentration retenu ;
- Recrutement de deux consultants pour la collecte des données conformément aux indicateurs retenus.

Cette phase a pris beaucoup de temps parce que la liste des indicateurs était très longue au début de l'exercice et que les données n'étaient pas toujours disponibles. Il a fallu par la suite établir des priorités pour ne retenir que 10 à 15 indicateurs pertinents pour chaque thème de concentration. Les étapes du processus ont porté sur les actions suivantes :

- ✓ Saisie des agences non représentées au Mali du rapport technique de collecte de données pour observation ; les réactions ont été très peu nombreuses.
- ✓ Atelier de validation du rapport technique de collecte de données. C'est à cette occasion que toutes les parties prenantes ont été directement associées à l'exercice car il fallait valider les indicateurs avant de passer à l'analyse. Cet atelier a permis d'enregistrer des commentaires pertinents sur les données collectées et une véritable toilette a été faite pour ne retenir que les indicateurs les plus pertinents.
- ✓ Formation de l'équipe de pays élargie à certains membres du groupe CCA juste avant la phase d'analyse. Cette formation a été très utile car elle a permis non seulement de mettre l'ensemble des participants au même niveau d'information mais aussi et surtout de réajuster le dispositif institutionnel de préparation du CCA. Ainsi, le comité directeur a été formellement mis en place ; il était composé de l'équipe pays (les chefs d'agences du SNU), de la directrice de la coopération internationale, du directeur national de la planification et du coordonnateur du CSLP.
- ✓ Organisation de deux retraites des agences pour procéder à l'analyse des causes fondamentales et sous-jacentes de la situation qui ressort des données collectées. Sur cette base, des notes d'analyse sur les dix thèmes de concentration retenus ont été préparées et soumises à l'équipe de pays et au comité directeur qui ont fait des commentaires. Ces notes incluaient des propositions de pistes d'action à suivre.
- ✓ Mise en commun des notes par un consultant, finalisation du document par le Groupe CCA et soumission à l'équipe de pays et au comité directeur.
- ✓ Un atelier de validation avec l'ensemble des partenaires du CCA : gouvernement, partenaires extérieurs, société civile, secteur privé organisé pour approuver le document final du CCA et lancer la préparation de l'UNDAF.

Les principaux domaines identifiés initialement dans le champ de compétence des Nations Unies comme pouvant influencer positivement les politiques et stratégies dans les prochaines années ont été :

- Population, Santé, Education, Emploi ;
- Gouvernance et Décentralisation ;
- Gestion du Développement et lutte contre la Pauvreté ;
- Développement rural, Sécurité alimentaire ;
- Environnement et Ressources Naturelles ;
- Infrastructures et Communication.

Dans la rédaction finale ces domaines ont été resserrés selon la configuration suivante :

- Lutte contre la pauvreté
- Gouvernance : démocratique, économique, sociale, locale ; communication pour le développement
- Population, santé/nutrition, éducation, eau et assainissement
- Développement rural, sécurité alimentaire, environnement.

Ils ont chacun fait l'objet de diagnostic et d'analyse afin de déboucher sur des recommandations pertinentes pour des pistes d'action du SNU.

La diversité des thèmes et des secteurs couverts répond au souci d'appréhender de manière compréhensive la problématique du développement du Mali ; ainsi, une batterie de thèmes a été examinée et analysée par des groupes de travail afin d'identifier les causalités et les actions engagées. Le document est le résultat de ces travaux, regroupés autour des thèmes et secteurs fédérateurs que constituent les chapitres du rapport.

Le 1<sup>er</sup> chapitre traite de la pauvreté dont l'éradication constitue la priorité des actions engagées par l'ensemble des partenaires au développement ; à cet égard il faut noter que les travaux d'élaboration du CCA ont été articulés avec le processus de préparation du CSLP. Le 2<sup>ème</sup> chapitre traite de la gouvernance dans ses dimensions démocratique, sociale et économique comme facteur déterminant

dans la lutte contre la pauvreté ; le 3<sup>ème</sup> chapitre porte sur la population et les secteurs sociaux à travers lesquels les manifestations de la pauvreté sont les plus marquantes. Enfin, compte tenu du poids de l'agriculture, qui occupe 80% de la population et représente plus de la moitié du PIB, le 4<sup>ème</sup> chapitre est consacré au développement rural, à la sécurité alimentaire et aux problèmes environnementaux.

## Chapitre I : PAUVRETE

### I.1 Diagnostic

La pauvreté est un phénomène multidimensionnel pour lequel il ne peut y avoir de définition unique. Les mesures du phénomène dépendent fortement du concept adopté. Les études antérieures réalisées au Mali sur le sujet ont mis en lumière trois formes de pauvreté :

- La pauvreté de conditions de vie qui se traduit par une situation de manque dans les domaines relatifs à l'alimentation, l'éducation, la santé, l'emploi, le logement etc. ;
- La pauvreté monétaire ou de revenu qui exprime une insuffisance de ressources engendrant une consommation trop faible ;
- La pauvreté de potentialité caractérisée par le manque de capital (accès à la terre, aux équipements, au crédit, à l'emploi, etc.)

Le diagnostic de la pauvreté qui suit traite essentiellement de la pauvreté des conditions de vie du fait que les données sur le revenu de l'enquête malienne d'évaluation de la pauvreté (EMEP) en cours depuis janvier 2001, ne sont pas encore disponibles. Les autres formes de pauvreté feront l'objet d'analyses approfondies dès que les résultats définitifs de l'EMEP en 2002 seront publiés.

Selon les résultats de l'Enquête malienne de Conjoncture Economique et Sociale de 1994 et sur la base d'un seuil de pauvreté de 77.204 FCFA en 1994, actualisé à 102.971 FCFA en 1996 par l'Observatoire du Développement Humain Durable et de Lutte Contre la Pauvreté (ODHD/LCP), l'incidence de la pauvreté à l'échelle nationale était évaluée à 68,8 % de la population en 1994, à 71,6 % en 1996 et à 69 % en 1998 contre 41% en 1989.

En 1999 selon l'ODHD, l'incidence de la pauvreté est estimée à 64,2% de la population, avec un seuil (niveau de subsistance nécessaire à un individu dans la société) équivalent à 97.843 FCFA. Ce minimum de consommation nécessaire à un individu était évalué, en 1998, à 103.130 F. La pauvreté, ainsi appréhendée, touche 31 % de la population urbaine contre 71% en milieu rural.

La pauvreté des conditions de vie présente les caractéristiques suivantes :

1. L'ampleur de la pauvreté varie selon le milieu de résidence, elle est nettement plus importante en milieu rural qu'en milieu urbain. En effet, en 1998, selon les résultats provisoires de l'Enquête Malienne d'Evaluation de la Pauvreté (EMEP), la population pauvre est, dans une proportion de 88 % implantée en milieu rural et l'incidence de la pauvreté est de 75,9 % en milieu rural contre 30,1 % en milieu urbain. Quant à la profondeur de la pauvreté, elle était de 45,8% en milieu rural, contre 22,3% en milieu urbain ;
2. La pauvreté frappe différemment les secteurs d'activité, le primaire étant le plus touché. Près de 90 % des emplois des pauvres relèvent de ce secteur ;
3. L'âge du chef de ménage est aussi déterminant dans la pauvreté, les ménages dont les chefs sont âgés sont beaucoup plus touchés ;
4. Le niveau d'éducation est faible : seulement 36,8% des enfants d'âge scolaire fréquentent une école, 16,3% des adultes sont alphabétisés ;
5. Les taux de mortalité infantile et maternelle sont estimés respectivement à 111‰ et à 577 pour 100 000 naissances vivantes ;
6. La moitié de la population (49 % en 1999) n'a pas accès à l'eau potable et seule une minorité de 8 % des ménages a accès à des infrastructures adéquates d'évacuation des excréta ;
7. Les taux de malnutrition chronique et aiguë sont respectivement de 30 et 23 % chez les enfants de moins de 3 ans.

Ces indicateurs dénotent de l'ampleur de la pauvreté de conditions de vie dont les principales causes sont de trois ordres :

- L'insuffisance des infrastructures essentielles de base particulièrement dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'accès à l'eau potable ;
- La pauvreté touche beaucoup plus les femmes que les hommes
- Enfin, la pauvreté des localités s'explique à la fois par le non-fonctionnement d'infrastructures socio-économiques que par leur inexistence.

Les principales manifestations de la pauvreté sont saisies à travers des indicateurs sociaux fournis par l'enquête malienne d'évaluation de la pauvreté et le recensement général de la population dans six domaines : Education, Santé, Activité économique, Eau potable, Alimentation/nutrition et logement. D'une manière générale, les indicateurs ont un niveau peu satisfaisant :

- la discrimination entre les régions, cercles et communes dans les dépenses pour les services sociaux de base. Ainsi, on relève que l'offre des services qui est fonction de l'existence des infrastructures n'est pas positivement corrélée aux besoins réels des régions, cercles et communes. D'une manière générale, le district de Bamako bénéficie d'une offre de services nettement supérieure à celle des régions ;
- l'existence d'infrastructures socioéconomiques non fonctionnelles. A titre d'illustration, on peut noter que 6,2 % des écoles primaires, 14,5 % des dispensaires, et 25,7 % des forages dénombrés en 1997 n'étaient pas en fonctionnement.

Pour la pauvreté monétaire et de potentialité, des causes supplémentaires sont à considérer :

- Aléas climatiques et catastrophes naturelles ;
- Dépeuplement des campagnes et démembrement des exploitations agricoles, ce qui rend difficile l'intensification des techniques ;
- Insuffisance de l'accès au capital financier (coûts et conditions d'obtention des crédits, subventions)
- Insuffisances des infrastructures rurales ;
- Instabilité des prix agricoles...

## **I.2 Défis majeurs face aux objectifs globaux de développement**

Les mesures de pauvreté de conditions de vie sont fondées sur les données du troisième recensement général de la population réalisé en avril 1998 et celles du premier passage de l'EMEP.

En admettant que cette pauvreté peut être appréciée à travers l'offre de services sociaux de base (santé, éducation, eau potable, etc.) aux communautés, il a été élaboré un indice de pauvreté  $I_s$  pour chaque localité. Cet indice varie de 0 point pour la localité la plus pauvre à 20 points pour la moins pauvre. Le tableau 1 ci-dessous présente l'incidence et la profondeur de la pauvreté par région, déterminées en fixant respectivement le seuil de pauvreté et de l'extrême pauvreté à dix et cinq points pour l' $I_s$ . La profondeur de la pauvreté mesure les efforts d'investissement à faire pour que les localités pauvres obtiennent un  $I_s$  égal au seuil de pauvreté de 10 points.

**Tableau 1 : Incidence et profondeur de la pauvreté par région en 1998 <sup>1</sup>**

REGIONS/ MILIEU	Incidence de la pauvreté (%)			Profondeur de la pauvreté (%)
	Très pauvre	Pauvre	Total	
Mali	21,0	42,8	63,8	42,3
Urbain	1,6	28,5	30,1	22,3
Rural	27,9	48,0	75,9	45,8
Kayes	24,7	37,7	62,4	43,9
Koulikoro	18,5	41,0	59,5	42,0
Sikasso	13,9	51,9	65,8	37,2
Ségou	25,9	42,3	68,2	45,2
Mopti	38,1	38,1	76,2	53,1

<sup>1</sup> Sources : EMEP (DNSI)

Tombouctou		26,4	50,4	76,8	47,4
Gao		11,1	67,6	78,7	36,7
Kidal		3,6	89,2	92,8	32,7
District	de	0,2	28,4	28,6	14,8
Bamako					

La pauvreté touche aujourd'hui près des deux tiers (64,2 %) de la population totale, soit 6,7 millions de personnes dont près d'un tiers vit dans l'extrême pauvreté. La profondeur de la pauvreté est évaluée à 42,3%. L'incidence et la profondeur de la pauvreté varient selon les régions. Le district de Bamako enregistre l'incidence la plus faible tandis que la région de Kidal souffre de l'incidence la plus élevée. Ainsi, le défi majeur reste l'atteinte des objectifs de développement du Millénaire sur lesquels le pays s'est engagé, dont particulièrement :

- Eradiquer l'extrême pauvreté et la famine à l'horizon 2015, l'extrême pauvreté touche actuellement 1/5 de la population malienne ;
- Réaliser l'enseignement primaire universel à l'horizon 2015, alors que le taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire était de 44% en 1998/99 ;
- Eliminer les disparités entre les sexes, notamment dans l'enseignement primaire alors que le taux net était respectivement de 51% pour les garçons et de 36% pour les filles en 1998/99 ;
- Réduire de 2/3 la mortalité infantile entre 1990 et 2015 ; selon l'EDS II la mortalité infantile pour la période 1987-90 était de 145 pour mille, l'objectif serait alors de 48 pour mille (le taux actuel est de 123 pour mille).

### **I.3 Réponses en cours et stratégies de changement**

Le signe du changement est l'établissement d'un lien fort et durable entre problématique de la pauvreté et politiques de croissance et de développement. Le CSLP prend en charge au niveau opérationnel la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP) adoptée par le Gouvernement et qui traduit sa volonté de mettre la réduction de la pauvreté au premier rang de ses priorités d'action. Ce faisant, le CSLP entend donner à cette stratégie un contenu concret et réel de plusieurs manières :

- en reliant le cadre macro-économique aux exigences de la lutte contre la pauvreté, lequel doit à la fois les prendre en charge globalement et les exprimer notamment à travers le processus et la structure budgétaire ;
- en formulant les politiques de développement à la lumière des impératifs de la réduction de la pauvreté en vue de mieux prendre en charge les finalités et les cibles de celle-ci ;
- en s'interrogeant et en mettant l'accent à tous les niveaux sur les conditions et les actions qui améliorent l'accès des pauvres à tout ce qui est de nature à permettre l'amélioration de leur sort, qu'il s'agisse d'accès à l'éducation ou à la santé, d'accès au travail ou à la solidarité nationale, d'accès aux facteurs de production ou au savoir technique ;
- en développant des programmes spécifiques capables, dans le court-moyen terme, d'atténuer l'impact social et humain de la pauvreté, en attendant que les stratégies et politiques à long terme ne produisent leurs effets positifs ;
- en recherchant l'amélioration des structures et outils d'action de l'Etat et des collectivités publiques à travers une bonne gouvernance qui intègre les préoccupations d'effort spécial en faveur des pauvres ;
- en organisant l'expression des besoins et des attentes des pauvres en vue de mieux sensibiliser et responsabiliser les acteurs du développement, publics ou privés, au regard de ces besoins et attentes.

Le CSLP est porteur de toutes ces démarches qui vont induire des changements :

- dans la manière de gérer l'économie et de promouvoir le développement ;
- dans le rôle de l'Etat et des Collectivités locales, mais aussi dans celui des diverses organisations de la société civile et du monde professionnel ;
- dans les modes d'intervention et les relations avec les partenaires au développement.

#### **I.4 Rôle des Nations Unies et domaines privilégiés pour l'intervention future**

L'intervention du SNU s'inscrira dans la perspective du suivi des objectifs de la déclaration du Millénaire et des objectifs adoptés par les conférences, sommets, et conventions organisés par les Nations Unies, dont le plus important est la réduction de moitié de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté d'ici l'an 2015. Le Mali s'est fixé les objectifs suivants :

- Réduire la pauvreté de 64% en 2001 à 47,5% en 2006 ;
- Eradiquer la pauvreté absolue à l'horizon 2015, le niveau en 1999 étant de 24,4%.

Dans ce contexte, les Nations Unies appuieront les efforts nationaux dans les domaines suivants :

1. L'appui à la formulation, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et programmes de lutte contre la pauvreté aux niveaux macro, méso et micro-économique et social.
2. Le renforcement des capacités nationales pour une gestion stratégique du développement.
3. L'appui au développement des services sociaux essentiels en quantité et en qualité, la promotion d'une culture de droits, l'équité de genre, la lutte contre le SIDA.

## CHAPITRE II : GOUVERNANCE

### II.I GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ET SOCIALE

#### II.I.1 Diagnostic de la situation de développement en matière de gouvernance et décentralisation

Des avancées démocratiques à consolider et des droits humains à promouvoir davantage.

Depuis mars 1991, le Mali s'est engagé dans un processus de démocratie pluraliste et la construction d'un Etat de droit. Le démarrage de ce processus s'est matérialisé le 12 janvier 1992, avec l'adoption par voie de référendum d'une nouvelle Constitution promulguée le 25 février 1992. Parmi les avancées réalisées figure la régularité de l'organisation d'élections libres et transparentes dans les meilleures conditions.

Toutefois, cette démocratie reste encore fragilisée par : (i) l'insuffisance de la culture de droits ; (ii) la faiblesse des institutions publiques qui se manifeste par un déséquilibre entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire au bénéfice de l'exécutif ; (iii) la faiblesse de la société civile dont le rôle de soutien ou de contre pouvoir a été en général faible.

Depuis 1992, l'exécutif est dirigé par le Président de la République élu au suffrage universel et un Premier Ministre, nommé en accord avec la majorité parlementaire. La composition des gouvernements successifs a formellement reflété le souci d'un dosage entre une coalition de partis politiques soutenant la mouvance présidentielle, l'armée et les forces de sécurité et quelques membres de la société civile. L'exécutif est en charge de l'orientation des politiques de développement et de l'administration, c'est à dire de la vision à long terme, comme des arbitrages à court et moyen terme. Il a la charge du fonctionnement correct du service public, de la nomination aux postes supérieurs de l'Etat, ainsi que de la gestion des structures publiques et des ressources humaines et financières.

Les performances de l'exécutif sont affectées singulièrement par : a) la faiblesse des institutions publiques - administratives et judiciaires - qui souvent sont non fonctionnelles, suite à la faiblesse des ressources ainsi qu'au manque de clarté des missions et des objectifs opérationnels ; (b) un système peu efficace de gestion des ressources humaines et financières dans le secteur public ; (c) des fonctionnaires et agents de l'Etat mal rémunérés et démotivés, dont les performances sont faibles et qui ont besoin d'une formation professionnelle ; (d) un développement important de la corruption à différents niveaux ; e) un vieillissement du personnel de l'administration : d'ici 10 ans 70% des fonctionnaires maliens seront partis à la retraite.

L'Assemblée Nationale en tant qu'institution de la République existe depuis la proclamation de l'indépendance en septembre 1960. Mais elle a évolué de 1960 à 1992 dans un contexte de parti unique qui limitait son influence sur la vie politique. En outre, durant cette période, suite à divers événements, le Parlement fut dissout trois fois et remplacé par des institutions d'exception en 1967/68 ( par le Comité National de Défense de la Révolution/CNDR), en 1968-1978 ( par le Comité Militaire de Libération Nationale/CMLN) et en 1991/92 ( par le Comité de Transition pour le Salut du Peuple/CTSP).

Avec l'instauration du multipartisme en 1992, la première Assemblée Nationale de la Troisième République comptait 116 députés venant de 11 partis et la formation majoritaire- l'Alliance pour la Démocratie - Parti Africain de la Solidarité et de la Justice (ADEMA-PASJ), déléguait 76 représentants. La seconde Assemblée Nationale qui accueille six formations a vu se renforcer considérablement le poids du parti majoritaire avec 128 Députés sur 147.

Le parlement exerce ses fonctions dans un contexte caractérisé par : a) la toute puissance du parti majoritaire ; b) la faiblesse des ressources humaines et des outils d'analyse de l'Assemblée Nationale

qui limite ses fonctions de législation, d'orientation et de contrôle et enfin c) la faible représentation des femmes à l'Assemblée Nationale.

Le système judiciaire doit garantir autant l'équilibre entre les pouvoirs publics qu'une justice équitable et transparente pour tous les citoyens. Les nombreux dysfonctionnements dont il souffre ont été relevés à l'occasion du processus d'élaboration du Programme Décennal de la Justice (PRODEJ). Il s'agit des éléments suivants qui relèvent du sous financement chronique du secteur : a) la faible capacité de traitement des tribunaux (insuffisance d'infrastructures et de ressources humaines, lenteur des procédures et dossiers non-traités, couverture géographique limitée, etc.) ; b) le manque d'accessibilité des instruments juridiques et l'ignorance des textes juridiques par les citoyens et les personnes chargées de leur application (l'inexistence d'un système d'information judiciaire fiable et crédible), avec comme corollaire c) la faible transparence dans la conduite du procès pénal et d) le constat d'une certaine impunité face à la violation des droits et aux actes de violence, notamment ceux perpétrés contre les femmes et les enfants, e) les graves problèmes d'éthique des professions juridiques et judiciaires dans un contexte où sévit la corruption.

Il est difficile de diagnostiquer la situation des droits humains au Mali, faute d'un cadre conceptuel et d'indicateurs clairement définis. Cependant, on peut considérer qu'en matière de droits humains, le pays a fait de grands progrès depuis 1991. Dans le préambule de sa Constitution du 25 février 1992, le Mali adhère à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981. Le premier titre de cette loi « Des Droits et devoirs de la personne humaine » contient 24 articles dont 17 sont consacrés aux droits de la personne humaine. Selon la mission conjointe PNUD/HCDH (mars 2000), la situation du Mali est caractérisée par deux phénomènes : l'existence d'un arsenal normatif et institutionnel favorable aux droits de l'homme et la persistance de nombreux obstacles à la jouissance effective de ces droits, aussi bien civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels et au fonctionnement effectif des différentes institutions nationales oeuvrant en ce domaine. Parmi les obstacles structurels au respect et à la jouissance effectifs des droits humains, la pauvreté joue un rôle déterminant, de même que le poids des traditions, particulièrement en ce qui concerne le statut de la femme et de l'enfant. Parmi les aspects normatifs, institutionnels et opérationnels les obstacles relèvent principalement : i) du non respect des procédures conventionnelles internationales ; ii) de la faiblesse des institutions nationales oeuvrant dans le domaine des droits humains ; iii) de l'absence de coordination des activités et programmes en ce domaine.

Pour ce qui est de la situation des femmes et des enfants, des progrès ont pu être enregistrés mais des efforts importants sont encore nécessaires. Dans cette perspective, la création d'un Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille, et une plus grande implication des femmes dans la gestion des affaires publiques constituent des signaux forts (Femmes Ministres 31,8%, Elues à l'Assemblée Nationale 12% ; Cour Constitutionnelle 22,2%, Magistrats 11,1%, Ambassadeurs 9,1%, Conseil Communal 3,3%). Des progrès sont en cours également en faveur des enfants, toutefois une attention accrue devra être portée à la protection des enfants dont plusieurs centaines travaillent dans des pays de la sous région dans des conditions extrêmement pénibles.

Les conventions internationales relatives aux droits humains ratifiées par le Mali connaissent des difficultés d'application en raison de facteurs socioculturels et se heurtent également, entre autres à : a) la non-harmonisation des textes nationaux avec les conventions internationales ratifiées par le Mali et surtout à la méconnaissance de celles-ci ; b) la non-disponibilité/accessibilité des textes nationaux et internationaux ; c) la difficulté d'application des lois existantes, d) la non-disponibilité de données fiables et désagrégées en matière de justice ; e) la faible capacité des organisations des droits humains et des médias à garantir la promotion et la défense de ces droits ; f) le retard dans la production des rapports périodiques sur l'application des conventions.

Le diagnostic de l'état actuel de la corruption dans le service public au Mali conduit à une catégorisation en quatre facteurs déterminants : (i) une importante offre d'opportunités de corruption, en raison notamment de l'étendue des pouvoirs discrétionnaires des gestionnaires publics et du

caractère touffu de la réglementation publique ; (ii) la faiblesse des systèmes de responsabilités et de sanctions et (iii) l'insuffisante transparence dans la gestion publique ; (iv) la faiblesse des structures de contrôle des actions de l'Etat et de l'utilisation des deniers publics.

### Un processus de décentralisation, de communication et de participation bien engagé

La réforme de la décentralisation engagée par le Mali depuis 1992 est entrée dans sa phase effective de mise en œuvre avec l'organisation des élections communales en mai et juin 1999 et la mise en place des organes des collectivités territoriales ( 703 conseils communaux, 49 conseils de cercle et 9 assemblées régionales).

Cette réforme institutionnelle majeure est confrontée à des difficultés opérationnelles dues principalement : a) au manque d'un cadre efficace de gestion stratégique de ce processus de changement ; b) à la faiblesse du dispositif institutionnel et des moyens (humains et matériels) concernant les services déconcentrés qui ne leur permet pas de s'adapter et de participer au processus de changement ; c) au faible niveau de formation des élus locaux et de la population ; et d) à la faiblesse de la société civile dans son rôle d'acteur majeur dans ce processus.

Au plan de la communication et de la participation, l'année 1991 marque une rupture grâce aux nouvelles autorités politiques qui ont mis fin au monopole des médias d'Etat (presse écrite et parlée). Il s'en est suivi une explosion des autres médias et plus particulièrement de la radio. Dix ans plus tard en 2000 le Mali compte plus de 120 radios, parmi lesquelles 15 sont opérationnelles dans la capitale. En matière de presse écrite, 30 titres ont été recensés, dont plus de 15 dans la capitale.

Cette période a vu la mise en place d'une politique nationale de communication (PNCD) qui vise à : a) promouvoir la participation de la population à la définition et à la mise en œuvre des grandes orientations de développement du pays en favorisant un dialogue entre tous les acteurs sur les actions de développement (communication sociale) ; b) consolider les acquis démocratiques, institutionnels et politiques, y compris la prise de conscience par les citoyens de leurs droits et devoirs ; de même, les responsabilités et l'autorité de l'Etat doivent être réaffirmées.

Malgré ces avancées, le Mali n'a pas pleinement tiré profit de son avantage de pionnier en matière de PNCD. Les mécanismes institutionnels prévus à cet effet n'ont guère fonctionné et le Plan d'action pour la mise en œuvre de la PNCD n'a jamais vu le jour.

Selon une étude diagnostique récente, les principales contraintes qui pèsent sur la Communication pour le développement au Mali sont : (i) la non opérationnalisation de la PNCD d'une manière globale et intégrée ; (ii) l'absence de synergie des efforts des différents mécanismes sectoriels de communication pour le développement et la modestie des moyens mis à la disposition des différents secteurs ; (iii) la faible capacité des populations à financer leurs besoins de communication ; (iv) le manque de professionnalisme du personnel des médias ; (v) la faiblesse des infrastructures de télécommunication ; (vi) la prédominance encore importante de l'oralité sur l'écrit.

Le dynamisme de la société civile se traduit par un foisonnement d'ONG opérant aussi bien dans le domaine de la sensibilisation que du développement et des droits humains. Dans ses statistiques de décembre 2001, la Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB) relevant du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, a recensé 1.481 ONG dont 184 internationales. Sur ces 1.481 ONGs, à peine 230 produisent des rapports. Nombre d'ONG sont regroupées dans trois grands collectifs que sont : le Comité de Coordination des Actions des ONG (CCA-ONG), le Secrétariat de Concertation des ONG Maliennes ( SECO-ONG/MALI – ONG nationales) – à chacun de ces collectifs sont affiliées plus de 130 ONG dont certaines aux deux (environ 50 à 60%) – et la Coordination des Associations et ONG Féminines.

Selon le répertoire de l'Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH) près d'une cinquantaine d'OSC sont engagées dans la promotion et la défense des droits de l'homme. D'une

manière générale, ces OSC sont indépendantes du pouvoir politique et sont pour la plupart relativement actives. Plusieurs d'entre elles s'occupent de la question des droits des femmes ou des enfants notamment en s'attachant au suivi de la mise en œuvre des Conventions internationales relatives à ces droits.

La participation des femmes demeure limitée par des facteurs culturels (les croyances, certaines pratiques traditionnelles) qui amoindrissent le rôle des femmes dans le processus de développement économique et social malgré leur dynamisme.

## **II.1.2 Les défis majeurs**

Malgré les multiples acquis enregistrés dans l'affirmation de l'Etat de droit et de la démocratie, des défis importants devront être relevés dans les domaines suivants :

### *Faiblesse des institutions parlementaires et judiciaires*

- Enraciner l'Etat de droit et la démocratie au Mali à travers la consolidation du processus démocratique, la qualification des ressources humaines et la mobilisation de ressources conséquentes pour le renforcement du système judiciaire, du parlement et de la société civile.
- Poursuivre et accélérer le chantier de la décentralisation, pendant organisationnel de la démocratie, en accompagnant le transfert des responsabilités par une plus grande souplesse des mécanismes institutionnels, le renforcement des capacités et une dévolution subséquente de moyens financiers.
- Promouvoir davantage les droits humains à travers l'application effective des lois et conventions et la qualification des ressources humaines du système judiciaire
- Engager l'ensemble des acteurs dans la lutte contre la corruption, phénomène très nocif surtout dans un contexte de pauvreté
- Développer une culture de droits au sein de la population
- Développer un cadre conceptuel et des indicateurs appropriés pour les droits humains

### *Faiblesse des acteurs du développement :*

- Responsabiliser les agents et mettre en place des mécanismes de contrôle/sanction afin d'accroître les performances et de développer le sens du service public
- Renforcer la formation du personnel de l'administration
- Renforcer les capacités organisationnelles des OSC en vue d'en faire une force de contribution au processus de développement national
- Faire du secteur privé le moteur de la croissance économique ; cela passe par l'adoption de mesures incitatives et la création d'un environnement juridique et réglementaire adéquat
- Dynamiser davantage les acteurs du développement au niveau local afin d'accroître leur impact sur les décisions au plan national

### *Faiblesse de la fourniture des services publics :*

- Renforcer les capacités institutionnelles en vue de rehausser la qualité des services offerts par l'administration qui souffre de faiblesses de capacités humaines, financières et matérielles.

- Mobiliser et allouer davantage de ressources humaines et financières afin d'améliorer le cadre et les conditions de travail des agents de l'Etat

### **II.1.3 Réponses en cours en matière de gouvernance démocratique et sociale**

La volonté du gouvernement dans la promotion et protection des droits humains est manifeste à travers les multiples initiatives déjà prises, dont l'introduction de la culture de la paix et des droits humains dans le curriculum scolaire. De même, pour harmoniser la législation nationale avec les normes des conventions ratifiées, le gouvernement a institué plusieurs organes, par exemple la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, le parlement des enfants ; la Médiature, le Conseil Economique, Social et Culturel, la Cour Constitutionnelle (ces deux dernières sont des institutions de l'Etat créés par la Constitution), l'Espace d'Interpellation Démocratique. Il existe aujourd'hui de nombreuses organisations dédiées à la promotion et à la défense des droits humains.

- Des initiatives importantes sont en cours dans le cadre du Programme Décennal de la Justice (PRODEJ) qui vise les objectifs suivants :
  - Renforcer l'ancrage de l'Etat de Droit,
  - Garantir la paix sociale,
  - Promouvoir le développement,
  - Améliorer l'accessibilité et l'efficacité du service public de la justice,
  - Restaurer la crédibilité et la confiance des populations ainsi que des partenaires techniques et financiers du Mali à l'endroit du système judiciaire.
- De même, le processus de décentralisation s'est renforcé avec l'élection ( au suffrage indirect) en octobre 2001 (?) de 75 Conseillers Nationaux du Haut Conseil des Collectivités Territoriales dont la mise en place officielle interviendra prochainement. Cette instance dont la création est préconisée par le Titre XII de la Loi Fondamentale aura pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional. Il peut faire des propositions au Gouvernement sur toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. Le processus a également enregistré la naissance de l'Association des Municipalités du Mali (AMM) regroupant les 703 communes du pays. L'AMM est un espace de concertation et d'échange sur les questions liées à la vie et au développement des communes.
- Des cadres/mécanismes traditionnels et des espaces de concertation ( exemples : concertations régionales/nationales, rencontres intercommunautaires, Comités Consultatifs des Sages, forum politique, Tables rondes comme celles des Partis politiques, Modérateur du Secteur privé, Médiature de la République, etc...) de prévention et de règlement des conflits socio-politiques, économiques et culturels existent et sont complétés par un Espace d'Interpellation Démocratique ( EID) qui en est à sa 8<sup>ème</sup> édition.

### **II.1.4 Rôle des Nations Unies et priorités d'intervention**

Les principales interventions en cours du Système des Nations Unies sont axées sur les actions suivantes :

- L'amélioration des performances du service public et la réforme de la gestion des finances publiques
- Un projet « HURIST » (Renforcement des capacités en matière de droits humains) a permis au PNUD de démarrer en 2001 plusieurs actions devant mener à une meilleure connaissance de la situation des droits humains au Mali et à une structuration des interventions en ce domaine. Dans ce cadre le Ministère de la Justice a lancé une étude sur l'état des droits de l'homme au Mali.
- Formulation en cours d'un projet commun de renforcement des capacités institutionnelles en vue de la promotion des droits humains et l'éducation aux droits humains au Mali et dans la région Afrique, qui sera prochainement soumis au Fonds des Nations Unies pour les Partenariats

Internationaux ( UNFIP), Fondation pour les Nations Unies (UNF). Ce projet appuie les activités de l'Institut africain d'apprentissage pour l'éducation aux DH et la création de « cités consensuelles des droits humains », dont celle de Kati qui est déjà en place.

- Projet conjoint du SNU pour le développement des droits des adolescentes et de promotion de leur participation dans le milieu (PDAP) lancé en septembre 2001 pour 2 ans ;
- La promotion et la protection des droits humains, notamment des droits des enfants et des femmes, notamment dans le cadre du Programme Mali-UNICEF pour la protection de l'enfance ;
- Assistance à l'Assemblée Nationale du Mali en vue du renforcement de ses capacités de gestion et d'exercice de ses missions, notamment du contrôle de l'action gouvernementale.
- Le Programme national pour l'éducation à la culture de la paix et aux droits humains qui a démarré en 1998 et est appuyé par le PNUD et l'UNESCO.
- L'assistance à la consolidation du processus de paix dans le Nord ( renforcement des capacités de l'Autorité pour le Développement Intégré du Nord-Mali/ADIN, consolidation de la réinsertion des ex-combattants, rencontres inter-communautaires... ) ;
- Le SNU a contribué depuis 1993 à la formulation et à la mise en œuvre du PNCD.

Par ailleurs, pour la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles du Gouvernement des appuis ciblés en matière de communication pour le développement ont été fournis par diverses agences du SNU – (Santé, Éducation, Développement Rural, Promotion de la Femme et de l'Enfant, Décentralisation et Gouvernance, ...). Une stratégie de communication et un plan opérationnel intégré ont été élaborés avec l'appui du SNU afin d'assurer une large diffusion de la SNLP et de son processus de mise en œuvre. La vision à long terme ( Etude prospective Mali 2025) a été adoptée et a fait l'objet d'un séminaire gouvernemental en 2000. Le Gouvernement a décidé de faire du CSLP, le cadre d'opérationnalisation à moyen terme de cette vision, en vue de donner une orientation claire aux actions des différents intervenants.

Au regard des défis à relever et des avantages comparatifs du SNU, son appui au cours des prochaines années pourrait viser à : (i) contribuer à l'élaboration d'une stratégie des réformes institutionnelles ; (ii) consolider le processus démocratique et la fonction du pouvoir législatif et de contrôle ; (iii) renforcer le processus de décentralisation.

De façon spécifique, les appuis pourront se centrer sur les axes suivants :

- 1) l'appui à la formulation de politiques et programmes de lutte contre la pauvreté, ainsi qu'à la mise en place de leurs cadres de suivi, notamment à travers le CSLP.
- 2) La professionnalisation du service public et la réforme de la gestion des finances publiques par un renforcement du rôle et des compétences des institutions publiques dans le contrôle et l'audit de l'utilisation des ressources ;
- 3) Le renforcement du système judiciaire à travers l'appui au programme PRODEJ, notamment par la formation des magistrats et des auxiliaires ;
- 4) L'appui aux institutions (Assemblée Nationale, Cour Constitutionnelle, Cour Suprême/Section des Comptes, Haut Conseil des Collectivités - et éventuellement au Conseil Économique, Culturel et Social), en particulier au pouvoir législatif dans ses missions essentielles de législation et de contrôle ;
- 5) La promotion et la protection des droits humains à travers la formulation et la mise en œuvre de programmes de gouvernance axés sur le renforcement des institutions démocratiques, la société civile, les médias ainsi que l'harmonisation des lois nationales avec les conventions internationales relatives aux droits humains, en particulier le droit des femmes et des enfants

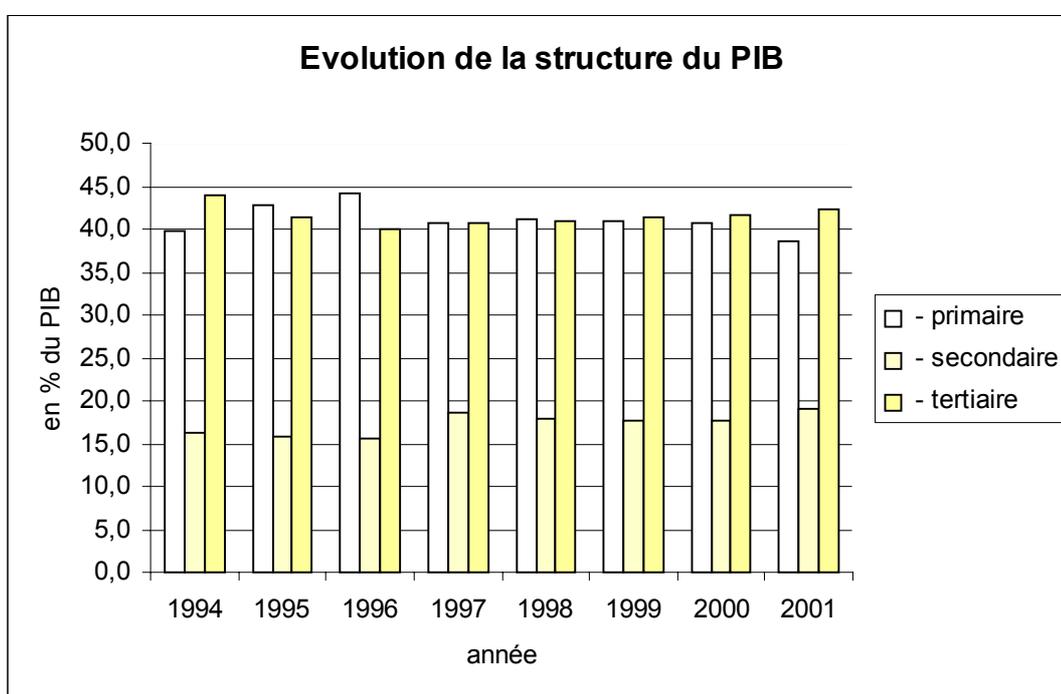
- 6) L'appui à la consolidation du processus de décentralisation tant au niveau des politiques et stratégies qu'aux actions de renforcement des collectivités locales
- 7) Le plaidoyer et le dialogue sur les politiques pour la mise en œuvre de mesures susceptibles d'atteindre les objectifs du Millénaire

## II.II GESTION DU DEVELOPPEMENT

### II.II.1 Diagnostic de la situation de développement en matière de gestion du développement

#### Des performances économiques fragiles

L'économie malienne, tributaire des aléas climatiques, des cours mondiaux des produits de base et des transferts reçus de l'extérieur, a connu toutefois une croissance annuelle moyenne de 4,8 % en termes réels durant la période 1994-2000, alors que le taux de croissance démographique était de 2,2%, d'où



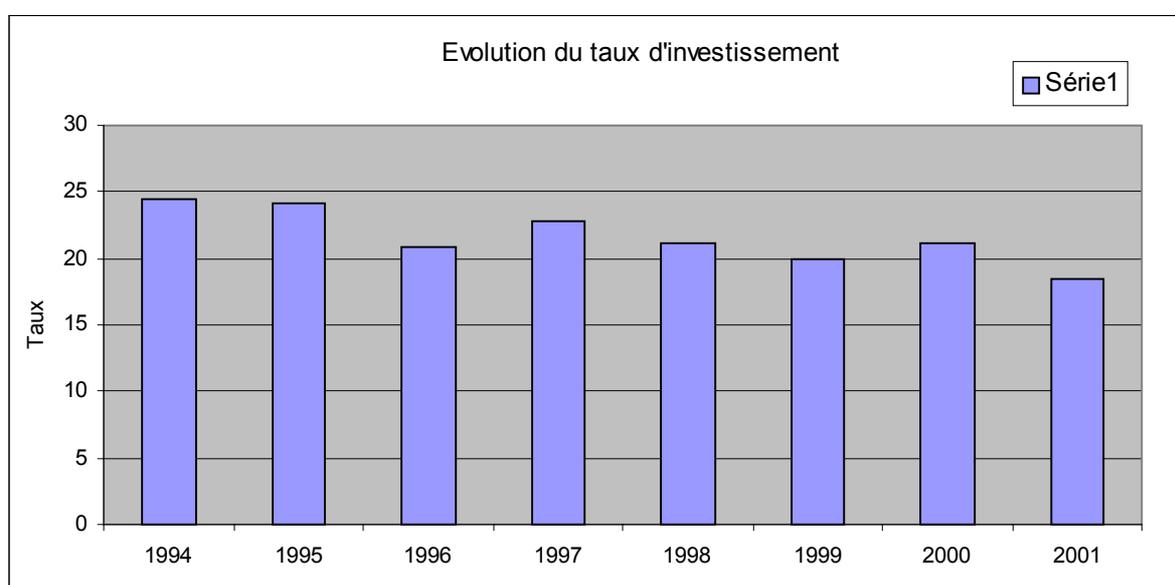
un taux de croissance du PIB par tête de 2,6%. Par ailleurs, l'économie est dominée par les secteurs primaire et tertiaire qui participaient à la formation du PIB en 2000 pour environ 40% et 42% respectivement alors que le secondaire n'y contribuait qu'à hauteur de 18 %. La part du secondaire n'a guère atteint le 1/5 du PIB durant toute la période considérée.

Le Mali est le deuxième producteur africain de coton graine après l'Egypte et le premier exportateur. La quasi totalité de la production est exportée à l'état de fibre de coton vers le reste du monde contre seulement 1 % de transformation locale. La promotion de certaines filières de production à forte potentialité de développement (fruits et légumes, bétail, produits de cueillette...) reste insuffisante.

La fragilité de l'économie malienne résulte principalement de facteurs naturels, les 3/4 du pays étant couverts par le désert et le Sahel, mais également de la faiblesse des ressources financières et techniques ainsi que des coûts élevés des facteurs de production, qui est une contrainte majeure au développement du pays. Le Mali est handicapé par sa continentalité qui a pour conséquence l'accroissement des frais d'approche (environ 15% de la valeur des marchandises) ce qui grève les coûts des importations et des exportations de marchandises. Cette situation est aggravée par la faiblesse du réseau routier et le coût élevé de l'énergie. Le coût des communications et le faible niveau

de qualification de la main d'œuvre sont autant de contraintes à la compétitivité de l'économie malienne.

La reprise économique après la dévaluation de 1994 a été accompagnée par celle des investissements (FBCF+Stocks) qui se sont situés à plus de 24 % du PIB en 1994 et 1995. A partir de 1998, le niveau des investissements a commencé à fléchir pour passer à 21,1% en 2000, avec une moyenne de 22 % entre 1994 et 2000. Si le niveau de l'investissement public est resté relativement stable (de l'ordre de 7 % du PIB pendant toute la période), en revanche, les investissements privés ont subi une véritable décélération (de 18,3 % en 1994 à 16,7 % en 1997 et 10,8 % en 2000). On observe une efficacité moindre des investissements, notamment ceux du domaine public, et ce, pour diverses raisons : l'insuffisante prise en compte du critère de rentabilité économique dans la décision d'investir ; choix de technologies onéreuses et souvent inadaptées aux besoins de l'économie nationale ; faible participation des populations aux prises de décisions relatives au choix des investissements à réaliser ; faiblesse du capital humain et des institutions ; capacités insuffisantes en matière de programmation et de suivi/évaluation des programmes et projets ; bas niveau de productivité et des effets induits liés à



ces investissements ; difficultés de mobilisation des ressources financières.

La sélection des investissements publics se fait sans priorités clairement établies et procédures institutionnelles adéquates, ce qui ne permet pas une bonne régulation du processus, notamment en faveur de la création d'emplois et de la réduction de la pauvreté. Quant à l'investissement privé (national et étranger), il reste faible.

L'évolution des finances publiques a été marquée par un doublement des recettes totales entre 1994 et 2000. De 138,9 milliards de CFA (14,2 % du PIB) en 1994, elles sont passées à 269,9 milliards (15,3 % du PIB) en 2000. Sur la même période, l'augmentation des dépenses a été moins importante, de 280,1 milliards en 1994 (28,6 % du PIB), elles se sont établies à 443,4 milliards en 2000 (25,1 % du PIB). Il en résulte une amélioration du déficit budgétaire hors dons qui passe de 14,4 % du PIB en 1994 à 9,6 % en 2000. Toutefois, le pays reste fortement dépendant de l'aide extérieure. Le financement extérieur des dépenses en capital constitue près de 80 % de l'ensemble de ces dépenses.

La situation des comptes extérieurs du Mali est marquée par des déséquilibres importants qui trouvent leur origine dans les échanges commerciaux, dans les mouvements de capitaux, notamment les aides reçues des partenaires au développement ainsi que dans l'inadaptation des stratégies d'endettement.

Les exportations ont connu depuis 1994 une évolution remarquable à la suite de l'ajustement monétaire qui a contribué au regain de compétitivité des produits d'exportation. Elles ont atteint 374,4 milliards de F CFA en 2000 (21,2 % du PIB) contre 185,9 milliards en 1994 (19 % du PIB). Quant aux

importations, elles sont passées de 249,4 milliards FCFA en 1994, soit 25,5 % du PIB à 396,2 milliards de FCFA, soit 22,4 % du PIB en 2000. Aussi, le déficit commercial s'est-il amélioré en affichant 21,8 milliards en 2000 contre 63,5 milliards de FCFA au début de la période de revue.

<b>Finances Publiques</b>										
<b>Années</b>	<b>1 994</b>	<b>1 995</b>	<b>1 996</b>	<b>1 997</b>	<b>1 998</b>	<b>1 999</b>	<b>2 000</b>	<b>2 001</b>	<b>2 002</b>	<b>Moyenne</b>
Recettes Totales et Dons	236,7	269,7	314,0	320,5	344,8	356,1	371,1	387,1	411,1	325,0
Recettes Totales	138,9	177,3	217,5	236,3	254,9	272,7	269,9	314,3	333,1	235,2
Recettes budgétaires	126,0	160,7	196,6	214,5	231,7	247,9	245,5	288,3	307,1	213,9
Recettes fiscales	103,2	131,5	175,1	196,3	221,3	235,3	233,3	277,2	291,7	207,2
Recettes non fiscales	22,8	29,2	21,5	18,2	10,4	12,6	12,2	11,1	15,4	17,0
Recettes fds. spéc. et budget. Annexes	12,9	16,6	20,9	21,8	23,2	24,8	24,4	26,0	26,0	21,8
Dons	97,8	92,4	96,5	84,2	89,9	83,4	101,2	72,8	78,0	88,5
Dépenses totales	280,1	306,4	325,1	350,4	383,5	417,5	441,1	546,1	637,5	381,3
Dépenses budgétaires	268,4	291,9	304,4	328,6	363,9	394,9	418,3	499,8	611,5	358,8
Dépenses courantes	132,1	134,7	137,1	167,7	167,8	193,2	200,3	258,4	333,3	191,6
Dépenses personnel	44,5	48,0	50,6	56,8	60,7	65,3	73,1	82,0	87,1	63,1
Dépenses de développement	136,3	157,2	167,3	160,9	196,1	201,7	218,0	241,4	278,2	195,2
Dépenses fds. spéc. et budget ann.	11,7	14,5	20,7	21,8	23,2	24,8	24,4	26	26	21,5
Dépenses sur financement intérieur	13,7	18,6	24,7	31,9	44,7	52,3	60,0	66,4	69,2	42,4
Dépenses PPTTE							0,9	13,6		
Dépenses PAGE								18,2		
Prêts moins Recouvrements	0	0	0	0	-3,6	-2,2	-2,5	-11,5	0	-2,5
Prêts rétrocédés	0	0	0	0	0	0	0	0		0,0
Recouvrement de prêts rétrocédés	0	0	0	0	3,6	2,2	2,5	13		2,7
DÉFICIT (base engagement)										
Dons inclus	-43,4	-36,7	-11,1	-29,9	-38,7	-61,4	-70,0	-159,0	-226,4	-56,3
Dons exclus	-141,2	-129,1	-107,6	-114,1	-128,6	-144,8	-171,2	-231,8	-304,4	-146,1
Solde primaire de base	-6,9	24,0	55,7	36,7	46,0	29,4	12,1	1,0	-69,4	24,7

<b>Évolution des indicateurs de convergence budgétaire</b>								
<b>Années</b>	<b>Unité</b>	<b>Norme</b>	<b>1 997</b>	<b>1 998</b>	<b>1 999</b>	<b>2 000</b>	<b>2 001</b>	<b>2 002</b>
-Salaires et traitements en % des recettes fiscales (Recettes Fiscales)	%	<b>&lt;=35%</b>	28,9%	27,4%	27,8%	31,3%	29,6%	29,9%
-Dépenses en capital sur financement intérieur % des Recettes Fiscales	%	<b>&gt;=20%</b>	16,3%	20,2%	22,2%	25,7%	24,0%	23,7%
-Recettes fiscales' sur PIB en %		<b>&gt;=17 %</b>	13,8%	13,9%	14,1%	13,0%	15,4%	14,3%
-Solde budgétaire de base en % du PIB	%	<b>&gt;=0</b>	2,6%	2,7%	1,6%	0,5%	-0,6%	-3,4%
-Encours de la dette publique extérieure/PIB nominal en %		<b>&lt;=70</b>	<b>113,5%</b>	<b>105,7%</b>	<b>96,8%</b>	<b>94,5%</b>	<b>99,1%</b>	<b>91,2%</b>
-Arriérés de paiement de la période de la gestion courante		<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2,4</b>	<b>13,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
-Accumulation des arriérés de paiement intérieurs	Mds CFA	<b>&lt;=0</b>	0,0	0,0	2,4	13,3	0,0	0,0
-Accumulation des arriérés de paiement extérieurs	Mds CFA	<b>&lt;=0</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Le déséquilibre des comptes extérieurs reste important en dépit des progrès réalisés depuis quelques années. Le volume des transferts sans contrepartie est en baisse constante depuis 1994, il passe de 188,3 milliards de francs CFA à cette date à 69 milliards en 1999. Cette forte baisse a pour raison fondamentale la diminution de l'aide publique au développement. En effet, sur la même période les transferts publics passent de 141,2 milliards à 24,1 milliards de FCFA tandis que les investissements directs nets demeurent négligeables et restent concentrés dans le secteur minier où ils forment une enclave ayant peu de liaisons avec le reste de l'économie.

Depuis septembre 2000, le pays a bénéficié d'une remise de dette de 870 millions de dollars dans le cadre de l'initiative PPTE, ce qui devrait contribuer à la maîtrise de la situation d'endettement et au renforcement des efforts accomplis depuis 1994. En effet, depuis cette date, l'encours de la dette rapporté au PIB est passé de 161 % à 96,4% tandis que le service de la dette connaissait un recul de 4,9 points de pourcentage pendant la période.

### Un secteur privé embryonnaire et des infrastructures à renforcer

Le secteur moderne privé connaît un certain regain de dynamisme suite aux réformes économiques opérées ces dernières années (privatisations de sociétés d'Etat, réformes des procédures, ...), mais il demeure à une étape embryonnaire et sa contribution au PIB reste faible. En termes d'emplois, ce sous secteur ne représente qu'environ 0,5% de la population active employée. Quant au secteur rural, il en représente 76% et le secteur informel 23%. La part du secteur public reste dérisoire, 0,5% ; ceci s'expliquant par les réductions d'effectifs de la fonction publique et les privatisations d'entreprises.

Le secteur privé offre peu d'opportunités d'emplois et souffre de l'insuffisance d'infrastructures. Le marché du travail est marqué par de profondes distorsions : fractionnement en segments spécifiques (moderne, rural, informel) ; déséquilibre entre offre et demande (besoin d'emploi de 100 000 jeunes par an) ; opacité et faiblesse du marché du travail (un diplômé met environ sept ans à trouver un travail) ; la structure des emplois existants : le secteur primaire fournit plus de 80% des emplois (2,1 millions) contre 7 % au secteur secondaire (177.000) et 11 % au secteur tertiaire (300.000), mais deux actifs sur trois dans le secteur rural ne sont occupés que moins de six mois dans l'année et les autres activités sont fortement concentrées dans certaines zones urbaines. Le défi auquel doit faire face le pays est donc celui d'un chômage croissant, d'un sous-emploi endémique, d'une précarisation des emplois nouveaux ainsi que de l'exode de nombre de personnes qualifiées.

S'agissant des infrastructures, la performance dans le secteur de l'énergie n'a pas été satisfaisante au cours des dix dernières années (accès limité à 5% de la population et moins de 1% dans les zones rurales). Selon les estimations il y aura une augmentation de 10% de la demande au cours de dix prochaines années. Avant la privatisation de l'EDM en décembre 2000, celle-ci, qui disposait d'un monopole d'Etat, n'avait que 62.500 clients à Bamako et plus de 20.000 demandes en attente à l'intérieur du pays. De nouveaux investissements sont nécessaires pour servir ces clients et pour absorber l'électricité à moindre coût qu'offre le barrage de Manantali qui sera pleinement fonctionnel à partir de 2002.

Le secteur de l'électricité a été ouvert à la compétition (mise en place prochaine d'un Régulateur) et l'EDM a été privatisée à 60%. La situation financière que les auditeurs ont décrit comme une quasi-banqueroute, devrait rapidement s'améliorer. D'ores et déjà, l'on constate une reprise des investissements dans ce secteur stratégique.

Le secteur des télécommunications se caractérise par : (a) un accès limité et inégal aux services de télécommunications et une gestion par un monopole d'Etat, un faible taux d'accessibilité (0,25 lignes par 100 habitants en comparaison à 0,51 lignes en Afrique sub-saharienne), 70% des lignes branchées sont à Bamako ; (b) le coût élevé des communications internationales – la différence entre le prix des appels de longue distance et le prix d'un appel local est de 15 à 1, ce qui entrave la compétitivité ; (c) le niveau très élevé du prix au consommateur dû au manque de concurrence dans le secteur.

Malgré un retard par rapport aux prévisions initiales (suite à la création d'une filiale de cellulaire avec des partenaires privés ayant conduit à des changements du cadre légal et réglementaire initial), la réforme a pris une bonne lancée. Les actions récentes menées par le Gouvernement sont de nature à corriger les déficiences du secteur en mettant tous les acteurs dans les mêmes conditions de compétition. Le dossier d'appel d'offres d'octroi d'une licence d'exploitation de Services cellulaires et de Télécommunications Internationales à un opérateur privé concurrent de la SOTELMA, a été lancé courant août 2001. Ceci devrait conduire à un changement radical du secteur, en terme de disponibilité, de qualité, de couverture géographique et de tarifs des services ; c'est à dire à une amélioration notable de l'accès des couches les plus défavorisées aux services de télécommunication.

Le secteur des transports est caractérisé par la stagnation du trafic (501.000 tonnes en 1994 et 512.000 en 1997) et la forte concurrence dans le domaine routier. Le transport ferroviaire souffre du mauvais entretien, de graves faiblesses de gestion financière et d'un manque d'investissements (monopole et manque d'incitation pour les opérateurs privés).

Ce secteur a un impact très important sur les finances et les investissements publics (le financement annuel pour l'entretien du réseau routier s'élève à 9 milliards CFA pour des besoins estimés à 13 milliards). Le gouvernement, par le truchement de la taxation et du financement a une influence importante sur la compétition interne au secteur. La conception et la mise en œuvre de mécanismes de financement et de récupération des coûts, appropriés pour les divers modes de transport, sont des conditions préalables à la création d'une concurrence équitable.

La politique d'entretien tient une grande place dans le dialogue entre le Gouvernement et ses partenaires. Le Gouvernement doit mettre en place un cadre légal pour les fonds de gestion des routes, en vue d'assurer une gestion commerciale transparente, déterminer des revenus provenant des usagers et promouvoir une bonne gouvernance du secteur en mettant en place des conseils d'administration où les trois parties (Etat, usagers et professionnels du secteur) sont correctement représentées.

La faiblesse des investissements dans les services sociaux essentiels explique en grande partie le décalage entre les performances économiques relativement bonnes et le niveau des indicateurs sociaux. En effet, la part des dépenses budgétaires allouées aux secteurs sociaux dépasse actuellement 25%, mais celle qui est consacrée aux services sociaux essentiels atteints à peine 15%. L'initiative 20-20 est donc loin d'être appliquée.

## **II.II.2 Les défis majeurs**

### *Faiblesse du capital humain et sous emploi*

- Développer les ressources humaines nationales afin de doter le pays d'une masse critique de cadres capables d'impulser une croissance économique durable ;
- Adopter des mesures incitatives nécessaires pour promouvoir un secteur privé dynamique y compris des PME/PMI qui seraient les moteurs de la création de richesses et d'emplois ;
- Diversifier l'économie afin de réduire sa dépendance des fluctuations des cours mondiaux du coton et de l'or ;
- Traduire la vision de long terme en plans et programmes de développement de court et moyen terme.

### *Fragilité des fondamentaux*

- Relever le défi de l'intégration sous régionale en améliorant la gestion macroéconomique en vue du respect des critères communautaires notamment la réduction du déficit courant ;
- Réformer le système fiscal constitue un autre chantier à engager afin d'accroître les ressources internes, financer la décentralisation et réduire la dépendance extérieure

### *Insuffisance d'infrastructures et coûts élevés des facteurs de production*

- Renforcer les infrastructures économiques en particulier de transports, d'électricité et de télécommunication
- Renforcer la qualité de la gestion des fonds routiers et assurer l'entretien des routes
- Intégrer dans la politique macro-économique et dans la politique de l'emploi l'impératif de stimuler l'offre et la demande de services sociaux de base.

### *Coordination et gestion de l'aide*

- Renforcer le mécanisme de coordination mis en place en 1999 ;
- Tenir le pari de la mobilisation et de la coordination de l'aide à travers le CSLP dans des délais rapprochés.
- Etablir une complémentarité dynamique entre les deux modalités de l'aide que sont l'aide budgétaire et l'aide classique.

## **II.II.3 Réponses en cours**

Plusieurs interventions en cours s'inscrivent en droite ligne dans les objectifs du CSLP, cadre unique de référence de la politique nationale à moyen terme qui a eu l'adhésion de l'ensemble des partenaires au développement du pays. On peut noter les interventions suivantes, entre autres :

- Le Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement (PRECAGED) est directement issu des principales recommandations du séminaire national sur le renouveau de la planification. Il s'agit de mettre en place un nouveau système de planification et de gestion du développement qui doit prendre en compte la double dimension temporelle (articulation entre court, moyen et long terme) et spatiale (aménagement du territoire, articulations entre approches globales et sectorielles, d'une part, et le développement au niveau local et régional, d'autre part). L'objectif global du Programme est de contribuer à l'amélioration de la gestion du développement. Ce programme comme son nom l'indique, doit être compris comme un programme de renforcement des capacités au triple point de vue (i) des ressources humaines ; (ii) de l'organisation institutionnelle et (iii) des méthodes de travail et des procédures. Le PRECAGED comprend trois sous-programmes : planification stratégique ; planification décentralisée et aménagement du territoire ; formation. Le Programme, qui est l'un des plus structurants pour le développement du Mali, nécessite un important soutien politique à cause de l'ampleur des réformes qu'il doit impulser. Les ressources du SNU doivent servir de levier pour mobiliser d'autres ressources.
- Le programme de réforme du secteur des télécommunications en cours, prévoit : (i) la mise en place d'un cadre légal et réglementaire ouvrant le secteur à la concurrence, (ii) l'octroi d'une ou plusieurs licences aux opérateurs privés de cellulaire, et (iii) la privatisation de l'opérateur historique (SOTELMA).
- Le Gouvernement prépare actuellement un programme d'électrification rurale décentralisée comportant la promotion des options techniques photovoltaïques et pico- hydrauliques. Le programme comprendra également un volet d'amélioration de l'accès des populations pauvres aux services modernes d'électricité. Il devrait permettre aux populations rurales d'obtenir de multiples avantages économiques et sociaux et contribuera ainsi à lutter contre la pauvreté et à préserver l'environnement.
- Par ailleurs, un vaste Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) est en cours, de même qu'un projet sectoriel des transports (PST), ces interventions devraient permettre à terme le désenclavement des campagnes afin de faciliter l'accès aux marchés urbains et ruraux.
- Enfin, le Mali bénéficie depuis 1999 du programme de Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la croissance (PRGF) et le pays vient de bénéficier après revue de ce programme d'un droit de tirage équivalent à 9 millions de dollars US.

#### **II.II.4 Rôle des Nations Unies dans l'avenir**

Sur la base du diagnostic de la situation et des défis auxquels le pays doit faire face, le SNU devrait orienter ses appuis sur les axes suivants :

- 1) Poursuite du renforcement des capacités de gestion de l'économie en général (planification stratégique, mise en œuvre et suivi des programmes d'investissement, ...);
- 2) Appui au programme de réformes économiques visant la viabilité du cadre macro-économique et la réduction de la pauvreté ;
- 3) Aider à prendre en compte la nécessité de stimuler l'offre et la demande de services sociaux de base dans la politique macro-économique, dans la politique de l'emploi et dans les politiques sociales (initiative 20/20) ;
- 4) Appui à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique d'investissement à haute intensité de main d'œuvre ;
- 5) Renforcement des capacités nationales pour répondre aux besoins de formation des groupes vulnérables : les femmes, les jeunes et les pauvres en général.
- 6) Promotion du secteur privé et des micro, petites et moyennes entreprises dans des filières porteuses de croissance
- 7) Appui à la mobilisation des ressources internes (élargissement de l'assiette fiscale, dynamisation des services de recouvrement..) ;
- 8) Appui à la mobilisation et à la gestion de ressources externes et à la coordination de l'aide ;
- 9) Appui à l'intégration régionale (mise en place d'infrastructures de désenclavement, contribution aux programmes régionaux..);
- 10) Renforcement des infrastructures économiques et désenclavement des zones de production ;
- 11) Renforcement des capacités humaines et institutionnelles dans le secteur économique et financier.

## CHAPITRE III : POPULATION, SANTE, EDUCATION, EAU ET ASSAINISSEMENT

### III.I POPULATION

#### III.I.1. Diagnostic de la situation

Selon les estimations de la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique, le Mali compte 10,4 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2001. Cette population, dont la majorité (73%) réside en zone rurale, est très inégalement répartie sur le territoire national. Les plus grandes concentrations se situent dans les régions de Sikasso (18%), Ségou (17%), Koulikoro (16%), Mopti (15%), Kayes (14%) et le district de Bamako qui accueille à lui seul 10%. Les vastes régions septentrionales du pays, Tombouctou, Gao et Kidal n'abritent respectivement que 4.9, 4.0 et 0.4% des maliens. La répartition spatiale mise à jour par le RGPH d'avril 1998 révèle que  $\frac{3}{4}$  de la superficie du pays abrite moins de 10% de la population.

**Graphique :** Poids (%) démographique et territorial des régions du Mali

La part de la population urbaine est de 26.8 pour l'ensemble du pays. Les taux d'urbanisation les plus élevés sont enregistrés dans les régions de Kidal (32.9%) et de Gao (34%) et le plus faible dans la région de Mopti (13.3 %). Le Mali connaît un phénomène migratoire important avec environ 4 millions de ressortissants vivant à l'étranger.

La situation socio démographique du Mali se caractérise par un taux d'accroissement démographique naturel supérieur à 3 % par an, la grande jeunesse de la population et des niveaux de fécondité et de mortalité parmi les plus élevés au monde s'expliquant en partie par la précocité de la nuptialité et de la fécondité.

Le taux de mortalité infantile se situe à 111 pour mille et le taux de mortalité maternelle à 577 pour 100 000 naissances vivantes. Le nombre moyen d'enfants par femme en âge de procréer, de l'ordre de 6.7 pour le pays entier, atteint 7.3 en zone rurale. Une femme sur deux est déjà mariée à 16 ans. Ainsi

une adolescente sur deux est mère avant l'âge de 17 ans et la moitié des femmes ont donné naissance à un premier enfant avant l'âge de 19 ans. La population est aussi très jeune. Avec 46 % de moins de 15 ans, elle porte en elle un fort potentiel démographique et un élan en soutien aux efforts de développement mais induira également de fortes pressions sur les infrastructures. La structure par âge de la population suggère des taux de dépendance élevés et une pression croissante sur le marché de l'emploi, avec l'émergence de contingents nombreux de jeunes gens en âge de travailler.

Ces indicateurs sont à l'origine de déséquilibres entre la dynamique de population et le développement économique et social. Avec le maintien de la tendance actuelle, à savoir la conjonction d'une fécondité quasi stagnante et d'une mortalité infanto-juvénile élevée mais en baisse, la population malienne passerait à 18 millions en 2012, soit le double de ce qu'elle était en 1987, avec une pression encore plus forte sur les ressources disponibles. Cette situation est fortement imputable à l'ignorance.

La grande majorité des maliens est analphabète et peu scolarisée. En effet, seuls 29 % des adultes sont alphabétisés en 1998 (48.3 % des hommes et 12.1 % des femmes) tandis que la scolarisation (brute) ne touche que 68 % des garçons et 46 % des filles, en 1999-2000. Cette situation entretient la méconnaissance d'informations, de règles de vie, de savoir faire et de moyens appropriés et spécifiques qui pourraient sauvegarder un peu mieux la santé des populations et assurer un mieux être. Elle dessert encore plus le sexe féminin dont la vulnérabilité est accentuée par d'autres inégalités et disparités à son détriment, du fait de son statut défavorisé et la précarité de ses conditions de vie.

Les niveaux de mortalité maternelle et infantile au Mali sont parmi les plus élevés au monde, en premier lieu à cause des conditions précaires des accouchements et des multiples complications liées aux grossesses précoces, nombreuses, rapprochées ou tardives des maliennes, et aussi à cause de l'insuffisance notoire de soins aux enfants et aux femmes.

Malgré une amélioration observée au cours des cinq dernières années, l'utilisation des services de santé reste toujours faible. En effet, selon les résultats de l'Enquête Démographique et de Santé (EDS III 2001), un peu plus de la moitié seulement des mères (56.8%) ont reçu des soins prénatals durant leur grossesse. Et la majorité des femmes (57.5%) accouchent sans le concours d'un professionnel de la santé. En fait c'est un quart des femmes (24.6 %) qui accouche dans un service de santé ; et pour la grande majorité (63.7%) des femmes ayant eu une naissance vivante survenue au cours des cinq années précédant l'EDS, il n'y a pas de bilan post-natal fait. La couverture vaccinale des enfants âgés de 12-23 mois est de 21.5%.

L'on sait par ailleurs, comme c'est souvent le cas au Mali, que les enfants d'une mère très jeune ou d'un âge relativement avancé sont plus exposés à la mortalité que les autres et que des intervalles inter-générationnels très courts (inférieurs à 2 ans dans un cas sur quatre, d'après EDS II) sont également associés à une mortalité infantile plus élevée.

La grande majorité de la population en âge de procréer est en union (85 % des femmes de 15-49 ans et 66 % des hommes de 15-59 ans). Le célibat ne concerne qu'une part limitée de la population féminine (13 %) et un homme sur trois (32 %). Au delà de 35 ans chez les femmes et de 45 ans chez les hommes, moins de 1 % des individus est encore célibataire.

Les âges médians aux premiers rapports sexuels, à la première union et à la première naissance sont respectivement de 15.8 ans, 16.0 ans et 18.8 ans (âges avant lesquels la moitié des gens ont telle ou telle pratique pour la première fois durant une année donnée). A 15 ans, une malienne sur quatre (25 %) a déjà eu ses premiers rapports sexuels et la quasi totalité des femmes (96 %) ont eu leurs premiers rapports sexuels avant l'âge de 22 ans. Malgré une relative bonne connaissance de l'existence des méthodes contraceptives (68 % des femmes et 86 % des hommes), 5 % seulement des femmes et 8 % des hommes en union pratiquent une méthode contraceptive moderne.

Selon l'EDS III, la taille idéale de la famille est de 6.2 enfants pour les femmes. L'enquête précédente la situait à 6.6 pour les femmes et à 8.3 enfants pour les hommes. Toutefois, il y a lieu de signaler que

les besoins en matière planification familiale ne sont pas satisfaits pour plus d'une femme sur quatre (6.5 % pour la limitation et 18.6 % pour l'espace des naissances).

En réalité, les calendriers de nuptialité et de fécondité sont dans bien des cas imposés au sexe féminin, sans tenir compte de leurs préférences, besoins et droits en matière de santé de la reproduction.

Le statut social de la femme malienne lui assigne un rôle multiple et une lourde responsabilité dans la vie de la cellule familiale, en qualité de mère et d'épouse et en matière de production et reproduction. C'est au péril de sa santé, au détriment de son bien-être qu'elle essaye de concilier ses maternités multiples et rapprochées, souvent précoces ou tardives, toutes les activités ménagères, l'entretien et l'éducation des enfants, avec ses activités quotidiennes de production, de transformation et de conservation des produits, de ravitaillement en eau et en bois de chauffe. En dépit de sa forte participation à la recherche du bien-être du ménage, de la famille et à la vie économique de la communauté, la femme est traditionnellement exclue de la gestion des affaires de la communauté. Et il existe encore des textes comportant des dispositions légales discriminatoires contre la femme ainsi que de nombreuses pratiques socioculturelles défavorables à son endroit (mariages forcés ou précoces, lévirat, mutilations génitales comme l'excision, interdits alimentaires, difficultés d'accès à la terre, aux crédits, à l'éducation etc). En dépit de nombreux efforts déployés pour favoriser la participation des femmes dans les prises de décision et leur implication effective dans la gestion des institutions publiques nationales et locales, les contraintes propres à leur statut familial et social et le manque de formation diminuent les possibilités d'insertion des femmes dans la vie socio-économique et politique.

La sous représentation féminine dans la vie publique et au niveau décisionnel, de même que l'absence d'une politique nationale de promotion de la femme, font que la dimension « femmes » et les questions de genre sont rarement prises en compte dans les plans et programmes sectoriels de développement. Le système d'information sur les femmes est si peu développé qu'il est difficile de mesurer le niveau de contribution réelle de la femme malienne dans les différents domaines de l'activité nationale. La plupart des indicateurs socio économiques, statistiques, enquêtes et études ne sont pas désagrégés ou différenciés par sexe.

Il ressort de l'analyse du contexte démographique et social que l'ignorance explique en partie le niveau de ces indicateurs qui créent le déséquilibre entre la dynamique de la population et le processus de développement économique et social. Bien que l'Indicateur du développement humain (IDH), est en amélioration continue de 1994 à 1999, passant de 0,251 à 0,378, soit une augmentation d'environ 51% sur la période, le Mali se situe toutefois toujours dans la catégorie des pays à faible IDH (IDH inférieur à 0,5).

La Politique Nationale de Population adoptée en 1991 visait à circonscrire ce problème central et à en maîtriser les conséquences. Un Plan d'action sur 25 ans (1996-2020) est élaboré de même qu'un Programme Prioritaire d'Investissements en matière de Population (1996-2000) pour l'application duquel une série de projets est initiée. Toutefois, la prise en compte des problèmes de population dans les stratégies et programmes de développement que devrait assurer la mise en œuvre de la PNP est restée faible en raison de la faiblesse de capacités institutionnelles, organisationnelles et techniques ; de contraintes dans le système national de collecte de données démographiques et socio-culturelles ; et de pesanteurs socio-culturelles. La PNP du Mali a besoin d'être révisée non seulement à cause de l'évolution du contexte (l'émergence de nouvelles priorités ; les objectifs de la Conférence Internationale du Caire sur la Population et le Développement (CIPD) auxquels le Mali a souscrit), mais aussi à cause d'une mauvaise délimitation initiale du domaine « population » étendu abusivement à l'ensemble des problèmes essentiels des populations.

### **III.1.2 Défis majeurs**

Le diagnostic de la situation en matière de population a permis d'identifier les défis majeurs qui se posent au Mali en ce domaine :

### *Forte pression démographique*

- Intégrer de manière effective la variable population dans les politiques, programmes et stratégies de développement.
- Allouer plus de ressources aux secteurs sociaux
- Actualiser et mettre en œuvre de façon plus effective la Politique Nationale de Population

### *Un accroissement naturel rapide de la population*

- Favoriser l'augmentation du taux de pratique contraceptive
- Renforcer les activités d'IEC en matière de planification familiale
- Prendre des dispositions pour élever l'âge légal des filles au mariage

### *Une fécondité élevée*

- Favoriser la scolarisation des filles
- Étendre la couverture des besoins de planification familiale et de SR non satisfaits
- Accroître l'utilisation des services de SR/PF
- Améliorer quantitativement et qualitativement les services de SR/PF
- Promouvoir les droits de tous, des femmes et des adolescents en particuliers à la SR

### *Une mortalité maternelle et infantile élevée*

- Renforcer les structures d'offre et de distribution à base communautaire des services de SR
- Impliquer davantage les hommes dans la promotion de la SR
- Rehausser le niveau d'éducation et d'alphabétisation des filles et des femmes
- Promouvoir les changements de comportements en matière de SR/PF et réduire les écarts entre les niveaux de connaissance et de pratique
- Améliorer le statut de la femme et l'équité de genre
- Organiser le système d'évacuation et de référence
- Renforcer les plateaux techniques des centres de santé de référence des cercles

### *Insuffisance de données et d'analyses sur les questions de genre, population et développement*

- Renforcer les capacités nationales de production, de dissémination et d'utilisation de données socio-démographiques pour la prise de décision
- Constituer des bases de données socio-démographiques et économiques désagrégées par sexe

## **III.I.3 Réponses en cours et stratégies de changement**

### Le Gouvernement malien

Le Gouvernement du Mali dispose depuis 1991 d'une Politique Nationale de Population (PNP) et au cours de la seconde moitié de la décennie écoulée un Programme Prioritaire d'Investissements en matière de Population (PIIP) a été mis en œuvre. Par ailleurs, différentes opérations de collecte d'envergure effectuées récemment avec l'appui des partenaires extérieurs (RGPH III, 1998 ; EDSM III, 2000-2001...) permettent de disposer d'informations pertinentes sur la dynamique de la population ainsi que d'analyses sur la situation spécifique des femmes dans un contexte fortement marqué par des pesanteurs socio-culturelles.

Plusieurs autres programmes et projets bénéficient au sous secteur de la population. Il s'agit notamment du Projet Education pour tous (EPT 2000), du PRODEC et du PRODESS. Enfin, le Plan d'action de Promotion de la femme et le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté sont des initiatives majeures qui permettent de situer la problématique de la population au cœur des préoccupations en matière de politiques et programmes de développement.

### **III.I.4 Rôle des Nations Unies et domaines potentiels d'intervention**

#### **Rôle actuel des Nations Unies**

Le SNU joue un rôle important en matière de population, notamment dans les volets suivants :

- L'appui à la formulation des politiques et programmes de population ;
- Le plaidoyer en matière de santé de la reproduction et de planning familial, surtout plaidoyer sur la réduction de la mortalité maternelle et néo-natale ;
- L'appui aux activités relatives à la santé de la mère et de l'enfant.
- Le développement de l'éducation des filles et des femmes, qui est un facteur essentiel de régulation démographique.

#### **Domaines prioritaires pour le futur**

Compte tenu du rôle qu'il joue dans ce domaine et en raison de l'importance des questions de population dans toute action de lutte contre la pauvreté, le SNU poursuivra son appui aux efforts nationaux dans les domaines suivants :

- 1) Révision de la Déclaration de Politique Nationale de Population
- 2) Promotion de l'intégration effective de la variable population et des questions de genre dans les programmes et stratégies de développement ;
- 3) Appui à la mise en œuvre du PRODEC et du PRODESS ;
- 4) Appui à l'amélioration de la qualité des données collectées sociales, économiques ;
- 5) Appui à la réalisation du Programme Prioritaire d'Investissement en matière de Population ;
- 6) Promotion du statut de la femme et de l'enfant
- 7) Développement de l'éducation des filles et des femmes
- 8) Réalisation d'études et analyses spécifiques à partir des résultats de l'EMEP ;
- 9) Promotion des compétences pour la vie
- 10) Renforcement de l'état civil (enregistrement des naissances)

## **III.II SANTE / NUTRITION**

### **III.II.1 Diagnostic de la situation**

La situation sanitaire se caractérise en premier lieu par des taux élevés de mortalité infantile (145 et 99 pour mille respectivement en zones rurale et urbaine) infanto-juvénile (273 et 190 pour mille) et maternelle (577 pour mille naissances vivantes). Il existe une forte corrélation entre ces niveaux de mortalité et l'accès difficile à l'eau potable, la faible couverture sanitaire et la faiblesse des dépenses de santé. Selon l'EDS III, 39.4% des enfants de moins de 5 ans présentent un retard de croissance (taille pour âge) ; 10.6% sont émaciés (poids pour taille) et 33.8% présentent une insuffisance pondérale (poids pour âge).

Quant à la mortalité maternelle, ses déterminants sont en rapport avec la sous-utilisation des services de santé maternelle de base, les complications liées aux grossesses précoces, nombreuses ou tardives et les conditions souvent précaires des accouchements en milieu rural ainsi que l'insuffisance de prise en charge des urgences obstétricales. Selon les statistiques hospitalières, les causes directes de la mortalité maternelle sont les hémorragies (20 %), l'hypertension gravidique (20 %), les ruptures utérines (17 %), les complications infectieuses (10 %) et les avortements (5 %).

La problématique de la lutte contre la maladie se pose avec acuité du fait notamment de la précarité des conditions d'hygiène doublée du comportement souvent inadéquat des populations vis à vis de leur propre état de santé, toutes choses qui favorisent l'éclosion et la propagation d'un grand nombre de maladies transmissibles ; de la faiblesse de la couverture sanitaire ; de l'insuffisance notoire en personnel socio-sanitaire qualifié surtout pour le premier échelon de la pyramide sanitaire ; de la

recrudescence de certaines maladies notamment les schistosomiases et la trypanosomiase et de l'intégration insuffisante des activités de lutte au niveau opérationnel.

La moitié de la population (49 % en 1999) n'a pas accès à l'eau potable et seule une minorité de 8 % des ménages a accès à des infrastructures adéquates d'évacuation des excréta. Ainsi, ce sont les maladies liées à l'eau et à l'insalubrité du milieu qui figurent au nombre des principales causes de morbidité. Il y a le paludisme au premier rang (45 %), les infections respiratoires aiguës (27.4 %), les maladies diarrhéiques (8 %), la tuberculose et les pathologies qui frappent plus spécifiquement les groupes à risques. Bien que les données nationales sur les carences en micro nutriments ne soient pas mises à jour, les indicateurs actuellement disponibles indiquent que le problème reste d'actualité : prévalence du goitre 30% (1989) ; 37% des enfants de 6-59 mois ont reçu une dose de Vitamine A (EDS III) ; 64.5% des ménages consomment du sel iodé et 37% des femmes enceintes ont reçu du fer/folate.

La prévalence du SIDA est de 1.7 % selon l'enquête EDSM-III de 2001 (avec un taux d'acceptation de test du VIH de 89.3 %) mais elle est plus élevée chez les femmes. L'épidémie du VIH au Mali est de type concentré. Chez les groupes à risques (dont les routiers, les vendeuses ambulantes et les aides-ménagères) la séro-prévalence de l'infection du VIH atteint 20 à 45%.

De manière générale les MST/SIDA constituent une constante préoccupation. Une évolution pessimiste est prévisible si des mesures énergiques ne sont pas prises, dans un contexte où en milieu rural 68 % des femmes et 24 % des hommes ne possèdent aucune information sur les MST et où en 2001 plus d'une femme malienne sur trois (35.6%) et près d'une malienne sur deux (47.5%) pense qu'il n'existe pas de moyens pour éviter le SIDA.

Sans attendre les résultats<sup>2</sup> définitifs de l'EDS III, le Gouvernement a inscrit le SIDA parmi les actions prioritaires du CSLP. Des campagnes de sensibilisation fondées sur une forte mobilisation de la société civile et des groupes exposés sont régulièrement entreprises afin d'éveiller la conscience de la population face à la pandémie.

L'accès aux services de santé et leur utilisation restent insuffisant, avec la stagnation des valeurs de ces indicateurs sur les consultations prénatale et curative, et sur la planification familiale. De fait, nombre de CSCOMs, 157 sur 514 en fin 2000, ne sont pas entièrement opérationnels par manque de personnel. Le taux de couverture sanitaire, certes en amélioration, est encore faible avec 59% de la population couverte dans un rayon de 15 km et un taux très faible d'utilisation en consultation curative estimé à 0.17 nouveau cas par habitant par an. La proportion d'enfants de 0 à 11 mois complètement vaccinés est estimée à 52% selon les données de routine mais selon l'EDSM-III, seulement 21.5% des enfants de 12 à 23 mois sont complètement vaccinés.

Malgré un bon niveau de connaissance des méthodes contraceptives par les femmes (78%), l'utilisation des méthodes modernes de contraception reste faible en 2001 (5.9 % des femmes en union). Selon l'EDS III, 56% des naissances font l'objet de consultations prénatales auprès d'un professionnel de la santé, trois naissances sur cinq (60.9%) ont lieu à la maison et une proportion non négligeable des naissances (52.7%) se déroule sans assistance (médecin, sage-femme, infirmière, matrone ou accoucheuse traditionnelle), traduisant ainsi la sous utilisation des structures d'offre de services.

La diminution de la morbidité pour les causes qui relèvent généralement du déficit d'accès à l'eau potable, d'un environnement insalubre contribuant au manque d'hygiène, d'une urbanisation sauvage et d'une forte promiscuité favorables à la propagation du VIH/SIDA, est compromise par l'insuffisance de ressources.

---

<sup>2</sup> La prévalence au sida a été estimée à seulement 1,7% par l'enquête EDS III, alors qu'elle était estimée à 3% auparavant. Ce faible taux cache cependant une triste réalité traduite par les résistances culturelles au changement de comportement sexuel des populations. Les enquêtes auprès des jeunes et des populations exposées font ressortir une faible consommation de préservatifs et surtout une « non croyance à l'existence même de la maladie.

L'acquisition d'infrastructures et de matériel coûteux mais nécessaire est souvent freinée en raison de la pauvreté de l'Etat qui n'investit qu'un peu plus de 8 % de son budget annuel au secteur Santé, un niveau en deçà du critère de l'atteinte du point d'achèvement de la première Initiative PPTE (11 % du budget de l'Etat) et de l'engagement pris par les Chefs d'Etat africains à Abuja (12 à 15 % du budget de l'Etat).

Cette insuffisance de ressources financières et surtout la faible capacité d'utilisation des ressources disponibles (due aux lenteurs des procédures dans le secteur public) et l'insuffisance de ressources humaines qualifiées (1 médecin pour 20 955 habitants ; 1 infirmier pour 5 650 habitants et 1 sage-femme pour 22 662 habitants en 1999) contribuent à la faiblesse de la couverture sanitaire.

Le dénuement des ménages fait par ailleurs que la population hésite à engager les frais requis pour les déplacements vers les centres de santé, compte tenu de «la compétition» entre les dépenses. Les Maliens ne consacrent qu'environ 4 US \$ par habitant et par an aux dépenses de santé publique. Ceci explique le faible taux de fréquentation des centres de santé de 0,17 contact par personne et par an ; c'est-à-dire que 8 personnes sur 10 restent une année sans aucun contact avec les services de santé.

Les niveaux de malnutrition observés au Mali sont largement supérieurs à ce que l'on s'attend à trouver dans une population en bonne santé et bien nourrie. Ainsi les taux de malnutrition chronique et aiguë sont respectivement de 30 et 23 % chez les enfants de moins de 3 ans. C'est dire qu'environ un enfant sur trois accuse un retard de croissance (trop petit pour son âge), qu'un sur quatre est émacié (trop maigre pour sa taille) ; soit des niveaux 15 fois et 11 fois plus élevés que la normale. Dans cette même tranche d'âge, 40 % des enfants, soit un peu moins d'un sur deux, présentent une insuffisance pondérable (faible poids pour l'âge), un niveau 20 fois supérieur à celui en cours dans une population saine et bien nourrie.

La prévalence de malnutrition aiguë des enfants, notamment dès la naissance (15 %) est en rapport avec l'état nutritionnel de la mère. Selon l'EDS II, environ 16 % des femmes enquêtées (non enceintes et mères d'un enfant de moins de 36 mois) souffrent de déficience protéino-énergétique chronique.

Certaines croyances et coutumes bien ancrées (tabous alimentaires, excision...) sont aussi à l'origine de pratiques traditionnelles néfastes à l'état nutritionnel et à la santé générale de la population, des femmes et des enfants en particulier. Selon l'EDSM II, 94 % des femmes en âge de procréer sont excisées et trois femmes sur quatre (soit 75 %) sont favorables au maintien de cette pratique aux conséquences désastreuses sur la santé des femmes en général et en particulier sur celle des filles.

### **III.II.2 Défis majeurs**

#### ***Morbidité et mortalité élevées***

- Renforcer les capacités humaines en matière d'encadrement médical
- Accroître les ressources affectées au secteur santé
- Actualiser et mettre en œuvre le Plan National de Nutrition (PANAN), notamment l'alimentation des femmes enceintes, la promotion de l'allaitement maternel exclusif et la conduite d'un bon sevrage
- Lutter contre les pratiques préjudiciables à la santé de la femme et de l'enfant telles que l'excision
- Poursuivre la lutte contre la maladie.

#### ***Faible accessibilité aux services de santé***

- Accroître la couverture sanitaire
- Améliorer l'accès à l'eau potable et aux moyens d'assainissement
- Accroître la couverture en soins préventifs
- Développer des stratégies d'intervention de proximité jusqu'au niveau des ménages

### ***Soins de santé (PMA incomplet) insuffisants en qualité et en quantité***

- Améliorer les pratiques familiales favorables à la santé de la femme et de l'enfant
- Renforcer la qualité des soins et la couverture en soins de santé essentiels
- Accroître la demande de services à travers des stratégies de communication de proximité
- Renforcer les capacités techniques des prestataires et gestionnaires des services d'offre de santé

### ***Approche trop médicale de la Lutte contre le VIH/SIDA***

- Faire en sorte que la pandémie soit traitée de manière intersectorielle comme une question fondamentale de développement dépassant la problématique de la santé.

### **III.II.3 Réponses en cours et stratégies de changement**

Les problèmes de santé étant un défi permanent, l'efficacité des actions nécessite la définition d'un cadre institutionnel clair pour orienter les politiques, les stratégies et les instruments. C'est ainsi que le gouvernement a défini en décembre 1990 une politique sectorielle de santé et de population dont l'instrument privilégié de mise en œuvre a été le PSPHR et en 1993 la politique nationale d'action sociale et de solidarité. Pour renforcer les acquis du PSPHR, le Gouvernement, avec l'appui des bailleurs, a élaboré un Plan Décennal de Développement Sanitaire et Social (PDDSS) sur la période 1998-2007 et le Programme de Développement Sanitaire et Social (PRODESS) 1998-2002 extrait du Plan Décennal. Les objectifs du PDDSS et du PRODESS visent non seulement à renforcer les résultats du PSPHR mais également à apporter des solutions aux insuffisances persistantes. Les principales activités retenues par le PRODESS sont le renforcement des services de base, l'amélioration de la qualité et de l'utilisation des services, le renforcement des capacités de prise en charge de la référence, le développement des systèmes alternatifs de financement, le renforcement des activités de nutrition, l'IEC et la recherche opérationnelle.

La principale innovation de ces nouveaux programmes est, d'une part, le renforcement de la mobilisation de la société civile et, d'autre part, la participation des communautés à la prise en charge de leur propre problème de santé, considérée comme un gage d'efficacité et de pérennité.

Malgré les contraintes, plusieurs opportunités existent pour impulser la lutte contre la maladie, à savoir la mise en œuvre d'initiatives novatrices dont l'Initiative pour l'Indépendance vaccinale (IIV), l'Alliance Mondiale pour les Vaccins et les Vaccinations (GAVI), l'initiative « Faire Reculer le Paludisme (RBM) » et plus récemment l'initiative « Un Cercle, une ONG » dans le cadre de la réponse locale à l'épidémie de VIH/SIDA.

Le Gouvernement a réorganisé le système de santé qui est désormais sur la voie de la décentralisation de la gestion du système de santé et la participation communautaire conformément aux principes énoncés dans l'Initiative de Bamako. Le programme de développement socio-sanitaire en cours (PRODESS 1998-2002) vise, entre autres, l'extension de la couverture et l'amélioration de la qualité des soins avec la participation communautaire. La mise en œuvre des activités du PRODESS est contractualisée aux communautés, avec une participation croissante des ONG et du secteur privé.

### **III.II.4 Rôle des Nations Unies et domaines potentiels d'intervention**

#### **Appui en cours**

L'appui du SNU a été déterminant, en particulier à travers les actions conjuguées menées pour la formulation et la mise en œuvre du PDDSS et du PRODESS en vue de l'atteinte des résultats dans les délais fixés. En outre l'ONUSIDA, joue un rôle de premier plan dans la lutte contre le Sida (plaidoyer politique, appuis opérationnels).

## **Domaines pour le futur**

Au regard des défis et des contraintes qui pèsent sur le pays, les Nations Unies appuieront la mise en œuvre du CSLP et du PRODESS, en privilégiant l'appui aux régions les plus pauvres et en insistant sur l'obtention de résultats pérennes. Les domaines à renforcer restent les suivants :

- 1) Suivi de la mise en œuvre du Programme national et son adaptation régulière à l'évolution du contexte ;
- 2) Amélioration de la qualité des services ;
- 3) Extension de la couverture sanitaire
- 4) Amélioration de la situation nutritionnelle des femmes et des enfants (alimentation des femmes enceintes et promotion de l'allaitement maternel exclusif, conduite d'un bon sevrage)
- 5) Lutte contre la maladie et contre les pratiques préjudiciables à la santé de la femme et de l'enfant en particulier
- 6) Développement des ressources humaines (gestion/formation de base et contrôle)
- 7) Développement du financement alternatif notamment la promotion de la mutualité
- 8) Renforcement institutionnel : capacité nationale en matière de coordination et de gestion des ressources
- 9) Développement des pratiques familiales favorables à la santé de la femme et des enfants au niveau des ménages
- 10) L'amélioration de l'hygiène et de la salubrité de l'environnement

## **III. III EDUCATION**

### **III.III.1 Diagnostic de la situation**

Entre 1992 et 2000, les effectifs scolarisés ont considérablement augmenté tant du côté des filles que des garçons. En effet, l'effectif des filles scolarisées âgées de 9 ans fait plus que doubler, passant de 27.063 en 1992 à 56.412 en 2000 ; celui des garçons progresse d'un tiers, passant de 46.742 à 62.120 pendant la même période.

En dépit de progrès incontestables, la situation demeure préoccupante au regard de l'importance de la relation observée entre le niveau d'éducation et différents indicateurs de santé de la mère et de l'enfant. Elle se caractérise par : la faiblesse du taux de scolarisation ; une disparité entre, d'une part, le milieu urbain et le milieu rural, et, d'autre part, entre régions ; et une inégalité d'accès entre garçons et filles.

Le taux brut de scolarisation du premier cycle dans l'enseignement fondamental (57.8 % en 1999-2000) reste faible en dépit d'une croissance progressive (25.2 % en 1991-1992, 42.3 % en 1995-1996). Il est de 68.0 % pour les garçons et de 46.3 % pour les filles. Ces taux de scolarisation restent très faibles au regard de la moyenne sub-saharienne qui avoisine 80 %. Le taux net de scolarisation était de 44% en 1998-1999 (51 % pour les garçons et 36 % pour les filles). De grands écarts existent également entre le taux (brut) de scolarisation à Bamako qui atteint 145.5 % et celui des autres régions comme Kidal, Mopti et Tombouctou qui s'élèvent respectivement à 27.7 %, 30.6 % et 32.1 %.

La faiblesse des taux se manifeste dans les différents ordres d'enseignement. Les taux bruts de scolarisation de l'enseignement secondaire général, technique et professionnel (7,3 % en 1997-98) et du supérieur (2,1 % en 1997-98) restent inférieurs à ceux d'autres pays de la sous - région. Le taux de pré scolarisation demeure également très bas (2.7 % en 1998).

Malgré la multiplication des structures d'accueil (CAF et CED<sup>3</sup>), le taux d'alphabétisation des adultes reste encore très faible. Il n'était que de 29 % en 1998 (48% pour les hommes contre 12 % pour les femmes). Cette faiblesse s'explique principalement par le manque de temps imputable à la charge de

---

<sup>3</sup> Les CAF sont les Centres d'Animation Féminine, les CED sont les Centres d'Education pour le Développement.

travail, en particulier pour les femmes, l'insuffisance de la sensibilisation et le bas niveau de satisfaction des besoins essentiels des populations.

Le travail précoce des enfants est une forme couramment pratiquée d'intégration de l'enfant dans la société, des filles en particulier, qui contrarie leurs chances d'inscription et de maintien à l'école et favorise leur exploitation.

Les mariages et les grossesses précoces augmentent la déperdition scolaire chez les filles. Le manque de confiance de nombre de parents envers l'école, considérée comme un lieu de négation des valeurs traditionnelles et sans autre débouché que le chômage, contribue à la faiblesse du taux de scolarisation.

En dépit des efforts accomplis par le gouvernement et les autres partenaires l'offre éducative reste faible par rapport aux besoins à couvrir, notamment en ce qui concerne le nombre et la qualité des infrastructures d'accueil dans les différents ordres (formel et non formel). Le manque d'enseignants, lui-même lié à la faiblesse de la capacité de formation des maîtres, contribue également à maintenir l'offre à un faible niveau. Les insuffisances sont plus accentuées en milieu rural.

Compte tenu de l'importance de la relation observée entre le niveau d'éducation et les différents indicateurs de santé de la mère et de l'enfant, de grands efforts restent à entreprendre pour améliorer l'accessibilité à l'éducation. Au plan qualitatif, le tableau n'est guère brillant, en dépit des multiples réformes qui ont été entreprises. Les raisons en sont, selon le *Document Cadre de Stratégie nationale pour « l'Education pour tous au Mali (EPT 2015) »*, l'inadaptation des programmes aux réalités du milieu, celle des méthodes pédagogiques en vigueur et l'insuffisante formation des enseignants.

Les taux moyens pondérés de redoublement sont respectivement de 18 % au premier cycle et de 20 % au second cycle de l'enseignement fondamental. Les taux moyens pondérés d'abandon et d'exclusion s'élèvent respectivement à 4 % au premier cycle et à 6 % au second cycle de l'enseignement fondamental.

La qualité est fortement affectée par les effectifs pléthoriques et le nombre insuffisant d'enseignants : le ratio moyen élèves/maître = 72.4 ; le ratio élèves/classe = 73.9, en 1997-98. Outre la faiblesse de formation initiale et continue des enseignants, l'insuffisance de matériel didactique constitue une autre contrainte, avec seulement un livre pour trois élèves (1996-97) et la quasi-inexistence de ce matériel dans les disciplines comme le calcul et les sciences. Il importe d'identifier des indicateurs de qualité de l'acquis dont il n'existe pas une évaluation systématique.

En ce qui concerne l'éducation non formelle, si les contenus des programmes ont qualitativement évolué, des efforts d'harmonisation et de standardisation doivent être réalisés. Par ailleurs, il conviendrait de concevoir des stratégies pour capitaliser les résultats qualitatifs du non formel au profit du formel.

L'Etat malien alloue environ un quart de son budget à l'Education (26.1 % en 2000 ; 22.5 % en 1996), en plus des importants fonds mobilisés par les partenaires et les communautés. Cependant les besoins éducatifs restent largement insatisfaits, en raison, d'une part, de ressources encore insuffisantes au regard des besoins éducatifs du pays et, d'autre part, du décalage entre les politiques et leur mise en œuvre sur le terrain. A cet égard, la politique de décentralisation concrètement engagée, devrait permettre une meilleure responsabilisation des acteurs locaux de l'éducation.

Malgré le rôle fondamental que devrait jouer l'éducation non formelle dans la réalisation des objectifs de *l'Education pour Tous*, elle demeure le parent pauvre du système éducatif en termes d'allocation budgétaire, de développement d'infrastructures d'accueil. Des actions devraient être entreprises pour corriger cette insuffisance.

### **III.III. 2 Défis majeurs**

Le diagnostic de la situation dans le domaine de l'éducation a permis d'identifier les principaux défis :

#### ***Faiblesse des taux d'alphabétisation***

- Mettre en œuvre les recommandations du Forum de Dakar sur l'Education Pour Tous

#### ***Faiblesse du taux de scolarisation***

- Mettre en œuvre le PRODEC
- Développer fortement l'offre éducative (infrastructures et enseignants) en s'appuyant sur la carte scolaire
- Renforcer les capacités humaines et institutionnelles du système éducatif
- Promouvoir la scolarisation des filles, notamment en allégeant les tâches ménagères des femmes et des filles
- Lutter contre le travail des enfants
- Lutter contre la nuptialité et la fécondité des adolescentes
- Développer le préscolaire communautaire

#### ***Faiblesse de la performance du système éducatif***

- Développer une école de qualité en s'appuyant sur le concept et la mise en œuvre de l'école amie des enfants, avec toutes les composantes que cela implique
- Allouer davantage de ressources financières au secteur éducation
- Mettre un frein à la persistance des crises scolaires
- Assurer une meilleure mobilisation des ressources existantes
- Assurer la ré allocation des ressources au profit de l'éducation de base

### **III.III. 3 Réponses en cours et stratégies de changement**

Dans le cadre du Forum Mondial sur l'Education Pour Tous (EPT) à Dakar le Mali s'est engagé à promouvoir une éducation pour tous à l'an 2015, à travers le PRODEC (Programme Décennal du Développement de l'Education), pour lequel des axes prioritaires ont été identifiés. Pour atteindre les objectifs de l'EPT, des nombreux défis restent à relever.

Les objectifs définis par le Forum de Dakar sont les suivants :

- 1- développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés ;
- 2- faire en sorte que d'ici 2015 tous les enfants, notamment les filles, les enfants en difficulté et ceux appartenant à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme ;
- 3- répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition de connaissances ainsi que de compétences nécessaires dans la vie courante ;
- 4- améliorer de 50% les niveaux d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente ;

5- éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015 en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite ;

6- améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables – notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture et le calcul, et les compétences indispensables dans la vie courante.

Dans le but d'accroître l'égalité des chances de tous les Maliens ( surtout des pauvres et des très pauvres) devant l'éducation, le Gouvernement a mis en place le Programme Décennal de Développement de l'Education ( PRODEC) qui constitue le cadre de planification de référence pour le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers. Les axes prioritaires du PRODEC sont les suivants :

- Une éducation de base de qualité pour tous ;
- Un enseignement professionnel adapté aux besoins de l'économie ;
- Un enseignement secondaire général et technique rénové et performant ;
- Un enseignement supérieur de qualité adapté aux besoins prioritaires et aux coûts maîtrisés ;
- Une utilisation des langues maternelles dans l'enseignement formel concomitamment avec le Français ;
- Une politique du livre et du matériel didactique opérationnel ;
- Une politique soutenue de formation des enseignants ;
- Une partenariat véritable autour de l'école ;
- Une restructuration et un ajustement institutionnel nécessaire à la refondation du système éducatif ;
- Une politique de communication centrée sur le dialogue et la concertation avec tous les partenaires ;
- Une politique de financement soutenue, rééquilibré, rationnelle et s'inscrivant dans la décentralisation.

Le PRODEC s'adapte à l'évolution du contexte et intègre les éléments des différents programmes, plans, stratégies ou projets développés par ailleurs. Parmi ceux-ci, on retiendra :

- le Programme d'Action Nationale (PAN) 1992-2000 pour la survie, le développement et la protection de l'enfance. Une évaluation de ce programme, réalisée en août 2001 a mis en lumière d'importants progrès dans le domaine de l'éducation qui seront consolidés très prochainement dans un nouveau PAN ;
- l'Education Pour Tous ( EPT) qui vise fondamentalement une amélioration de l'accès à la scolarisation de tous d'ici à 2015 ;
- la Politique Nationale de Décentralisation (PND) qui vise un partage de compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées notamment dans le domaine de l'enseignement de base. A terme, le transfert de compétences aux autorités locales permettra de doter les communes d'infrastructures scolaires et de favoriser ainsi l'harmonisation de la carte scolaire et de la carte de la décentralisation ;
- Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui reposera essentiellement sur les principales composantes du PISE en y intégrant des actions plus favorables à l'éducation et à la formation des populations pauvres et défavorisées. Le plan d'action élaboré sur une première période triennale 2002-2004 vise les objectifs suivants : l'augmentation du taux brut de scolarisation de 55% à 65% (de 46% à 55,1% pour les filles), l'augmentation du taux d'alphabétisation des adultes de 31% à 41% (de 20% à 30% pour les femmes) et l'amélioration de la capacité d'accueil de l'enseignement secondaire et technique dans chaque région.
- Le Programme de Lutte contre le Travail des Enfants (IPEC-BIT) et d'autres conventions internationales (CDE, CEDEF, CADB...), ratifiées par le Mali, sont venues renforcer le cadre institutionnel de protection spéciale des enfants.

### **III.III. 4 Rôle des Nations Unies et domaines potentiels d'intervention**

#### **Rôle actuel**

Le rôle du SNU porte essentiellement sur l'appui à la formulation, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques et programmes en matière d'éducation. C'est aussi l'appui à l'introduction de stratégies innovantes, leur expérimentation et leur implantation sur le terrain.

#### **Axes prioritaires pour le futur**

Les défis et les contraintes du secteur justifient une assistance du SNU dans le cadre de la mise en œuvre du CSLP et du PRODEC, principalement pour les actions suivantes :

- 1) Appui au processus d'élaboration et de mise en œuvre du Plan d'action national EPT (Education pour Tous en 2015) en cours d'élaboration ;
- 2) Appui aux stratégies de mise en œuvre du PRODEC pour atteindre les objectifs dans les délais fixés ;
- 3) Développement d'une politique de mise en œuvre du préscolaire communautaire
- 4) Contribution au renforcement : i) de l'offre éducative par l'accroissement des capacités d'accueil et du nombre d'enseignants formés ; ii) de la politique de formation initiale des enseignants ;
- 5) Contribution au développement d'une école de qualité, amie des enfants et respectueuse des droits de l'enfant (enseignants formés, contenus pédagogiques adaptés incluant les compétences de vie, pédagogies actives, manuels scolaires disponibles, participation et expression des enfants, suppression des discriminations, école intégratrice, école sans violence, hygiène et santé scolaire, participation communautaire à la vie de l'école) ;
- 6) Renforcement des systèmes de mesure des résultats et des acquis scolaires des élèves ;
- 7) Contribution au renforcement des formules les plus performantes d'éducation non formelle et capitalisation des acquis de ce secteur au profit du secteur formel ;
- 8) Contribution au renforcement des capacités de gestion du personnel administratif et technique du Ministère de l'Education, en particulier au niveau des régions dans le cadre de la décentralisation, pour une meilleure utilisation et une bonne absorption des ressources financières mobilisées,
- 9) Appui à l'élaboration et la promotion de stratégies d'éducation préventive dans le cadre de la lutte contre les MST/SIDA

### **III.IV EAU ET ASSAINISSEMENT**

#### **III.IV. 1 Diagnostic de la situation**

Le pays dispose globalement de ressources en eau relativement abondantes, c'est-à-dire un potentiel (hydro agricole) dont la valorisation (connaissance, maîtrise et exploitation rationnelle) constituerait un atout considérable pour la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. Selon le bilan national sur le Développement Humain Durable de 2000, la situation est loin d'être satisfaisante dans le domaine de l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement.

Le taux de couverture des besoins en eau potable est de 49% en zone rurale et de 51% en zone urbaine. Près de la moitié (43%) de l'ensemble des villages dispose d'un point d'eau potable et d'aucun point d'eau moderne (DNHE 1996). En milieu urbain par contre, le problème est moins l'insuffisance en points d'eau modernes que la qualité du système de desserte.

Les problèmes d'assainissement se posent au niveau de l'évacuation des ordures ménagères, des eaux usées, des eaux pluviales et des déchets solides. Le taux de couverture en eau potable est de 42 % pour tout le pays (EDS III). Cependant la situation est plus préoccupante en milieu rural où seulement 32.5% y ont accès. Ces chiffres représentent une baisse de couverture comparée à la période 1995-96 au cours de laquelle 48% des maliens disposaient d'eau potable (EDSII). En matière d'évacuation des

excréta, seulement 15% des ménages disposent d'installations adéquates (WC ou latrines améliorées). Il faut pourtant noter qu'en milieu rural ce taux est de 9% contre 33% pour le milieu urbain (EDS III). Même si des améliorations sont observées par rapport à 1995-96, 85% des ménages au Mali n'ont toujours pas accès à un moyen hygiénique d'évacuation des excréments humains. Ceci explique la forte prévalence des maladies d'origine hydro-fécale dont les diarrhées. Par ailleurs, la persistance de comportements peu hygiéniques tant au niveau individuel que collectif ne favorise pas l'utilisation efficiente des infrastructures existantes. Il y a lieu de souligner dans les centres urbains l'expansion rapide de quartiers spontanés, qui n'ont aucune norme d'hygiène et d'assainissement, et l'occupation anarchique des trottoirs. En matière de gestion des ordures, on constate une prolifération des décharges sauvages qui sont de redoutables vecteurs de maladies.

### **III.IV.2 Défis majeurs**

#### **Faiblesse de la couverture des besoins en eau potable et en assainissement**

- Mieux satisfaire les besoins réels en eau potable et en assainissement tant en qualité qu'en quantité
- Encourager le secteur privé national et les collectivités territoriales dans le secteur
- Améliorer les connaissances sur les ressources en eau
- Renforcer les capacités institutionnelles de gestion intégrée de l'eau et d'assainissement
- Développer les infrastructures d'évacuation des eaux usées et des excréta dans les quartiers défavorisés
- Eradiquer le ver de Guinée

#### **Environnement propice aux vecteurs de maladies**

- Intensifier les actions de communication pour un changement de comportements
- Renforcer la filière de gestion des déchets liquides et solides
- Améliorer le système d'information environnementale
- Créer un cadre juridique et fiscal susceptible d'améliorer la gestion du secteur

### **III.IV.3 Réponses en cours et stratégies de changement**

Dans le secteur de l'eau, l'orientation stratégique est la décentralisation du processus de prise de décision dans la planification, le montage et la mise en œuvre des programmes/projets de l'Etat par les collectivités locales et les communautés villageoises.

En milieu urbain, la politique de l'eau potable vise : (a) l'amélioration de la desserte en eau potable -- les taux de desserte en eau potable des villes devront passer par exemple, de 52% à 70% pour Bamako et de 31% à 60% pour Mopti, avant la fin du PDUD—(b) les études des eaux souterraines de Bamako et ses environs afin de disposer de ressources alternatives d'alimentation en eau potable ; (c) les études de l'évolution future du système d'alimentation en eau potable et des programmes d'investissement à court, et moyen terme; et (d) l'actualisation du système tarifaire de l'eau, en vue de l'adapter au développement du secteur. En milieu rural, la politique en cours vise (a) la réalisation de forages positifs dans le but d'équiper chaque village d'un point d'eau moderne avec dalle anti-bourbier et clôture ; (b) la réalisation d'adductions d'eau sommaires avec pompe solaire, château d'eau et desserte par bornes fontaines ; (c) la fourniture de pompes, dont certains sur les périmètres irrigués à motricité humaine ; (d) la réhabilitation de pompes à motricité humaine existantes et des puits traditionnels, (e) la réalisation, par les associations féminines de petits périmètres maraîchers et de périmètres de reboisement autour des forages équipés de pompes solaires. Des actions d'IEC sur les techniques d'assainissement et d'hygiène et une action spéciale sur l'hygiène de l'eau et l'assainissement en direction du milieu scolaire seront également conduites.

Le Gouvernement s'est doté d'un dispositif institutionnel :

- Politique nationale de l'Hygiène et de l'Assainissement (1996)

- Direction Nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et des Nuisances (1998)
- Stratégie de Développement de l'Alimentation en Eau Potable et de l'Assainissement (2000)
- Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles qui a donné naissance à plusieurs projets.

#### **III.IV. 4      Rôle des Nations Unies et domaines potentiels d'intervention**

##### **Appui actuel**

En ce domaine également, le rôle des agences du SNU a porté sur l'appui à la formulation et à la mise en œuvre des programmes et politiques (appui à la formulation de la politique de l'habitat, appui à la mise en place d'infrastructures socio-sanitaires).

##### **Domaines prioritaires pour le futur**

- 1) Appui à la mise en œuvre effective de la Politique Nationale d'Hygiène Publique
- 2) Appui à l'actualisation et à la mise en œuvre du Schéma directeur des ressources en eau du Mali
- 3) Contribution au renforcement des capacités institutionnelles de gestion du secteur Eau et Assainissement
- 4) Soutien à la mise en œuvre des grandes orientations de la SNLP en matière d'infrastructures d'assainissement et d'eau potable
- 5) Développement de la capacité communautaire dans la gestion de l'eau
- 6) Appui à l'éradication du ver de Guinée

## CHAPITRE IV DEVELOPPEMENT RURAL, SECURITE ALIMENTAIRE, ENVIRONNEMENT

### IV.I DEVELOPPEMENT RURAL

#### IV.I.1 . Diagnostic du secteur

La population malienne est essentiellement rurale (73%). Mais les villes se peuplent de plus en plus sous l'effet de migrations internes, liées aux conditions de vie précaires des zones rurales sujettes à une paupérisation aiguë. Par ailleurs, pour certaines zones du pays les migrations internationales sont une donnée permanente de la vie socio-économique.

Le risque climatique est le facteur le plus déterminant pour une production et une croissance soutenue de la productivité agricole au Mali. Pendant les 30 dernières années, le pays a connu de manière récurrente des années de pluviométrie insuffisante et irrégulière, ainsi qu'un processus de désertification, particulièrement aggravé par les sécheresses de 1972-1973, 1983-1984 et 1987-1988.

Concernant les ressources en sols, 13 600 000 hectares de terres cultivables sont disponibles dont moins de 22% sont réellement cultivées. Le potentiel en terres aptes à l'irrigation, estimé à 2,2 millions d'hectares est peu exploité (seulement 15 % du potentiel).

**Les cultures céréalières** qui constituent la dominante de l'agriculture, ont connu une nette augmentation au cours des dernières années, en particulier la production rizicole tandis que celle des céréales sèches a progressé en dents de scie. Selon un diagnostic récent (Étude Union Européenne sur la filière Riz, 1999 ) la performance de la filière rizicole est due au développement de systèmes d'irrigation à maîtrise totale de l'eau au détriment des aménagements non sécurisés, à l'amélioration des techniques culturales, à la libéralisation du marché céréalier et celle de la transformation du paddy en riz, au niveau de compétence atteint par les différents partenaires de la filière en matière d'irrigation, de riziculture, de transformation et de commercialisation du riz.

Selon une étude faite par le PRMC (Impact de la libéralisation des filières céréalières au Mali, 1999), les autres spéculations céréalières ont connu une stabilité relative dans la production du fait de la libéralisation du marché céréalier, qui a amélioré leur compétitivité. On a pu noter une tendance à l'exportation de ces produits vers les pays voisins pendant les années de bonne récolte.

**La culture du coton et des oléagineux** : le coton qui constitue la principale spéculation de rente au Mali, a fait l'objet d'un effort d'investissement appréciable de l'Etat. Les performances enregistrées sont imputables essentiellement à l'augmentation de superficies emblavées et au nombre d'exploitants, à une certaine stabilité des cours mondiaux et à une relative intégration des différents segments de la filière.

Pourtant, depuis 1997, cette filière traverse une crise sans précédent suite à la chute des cours mondiaux du coton (de 46% entre août 1997 et décembre 1999). Cette situation s'est aggravée pendant la campagne 2000/2001 par une autre crise entre les producteurs et l'État ( ayant entraîné une baisse de plus de 50% de la production de coton graine), et cela a mis à nu certaines contraintes majeures au développement de cette filière. A la suite d'un processus de concertation avec tous les acteurs impliqués, le Gouvernement a adopté en juin 2001 une politique de réforme du secteur couvrant la période 2002-2005.

Parmi les produits oléagineux cultivés, seule l'arachide bénéficiait, il y a de cela deux décennies, d'une politique soutenue de l'Etat. Suite au désengagement de ce dernier, la production a chuté, alors

qu'il existe des opportunités intéressantes au plan des débouchés, notamment en matière de production d'huile et d'exportation de graines.

Le Mali détient le plus grand peuplement de karité en Afrique. Le potentiel de production est estimé à 250 000 tonnes d'amandes par an (Etude pour la promotion des filières agro-industrielles, 2001), mais il est sous exploité et mal valorisé, alors que la filière est très prometteuse.

**La filière des fruits et légumes**, pour laquelle le Mali possède de bonnes potentialités, est fortement diversifiée. Les performances dans les productions maraîchères sont encore faibles. Après la dévaluation du FCFA, ces productions sont devenues très prometteuses, notamment pour l'exportation dans la sous région. Concernant les fruits, la production de mangue l'emporte de loin. (environ 50 à 60.000 tonnes par an).

Le développement de l'irrigation dans les zones propices aux productions horticoles offre une opportunité certaine à l'essor de ces spéculations. Mais l'absence ou l'insuffisance des infrastructures de stockage ou d'unités de transformation, la non-maîtrise des technologies de transformation et de conservation de la plupart des produits constituent des goulots d'étranglement majeurs pour leur valorisation.

**L'élevage** a été l'activité qui a le plus bénéficié du regain de compétitivité qui a découlé de la dévaluation du franc CFA en 1994. Sur la période, les effectifs ont régulièrement augmenté et le cheptel national a été estimé en 1997 respectivement à 6058000 bovins, 14499500 ovins-caprins, 369000 camelins, 64500 porcins, 135700 équins, 651500 sains et plus de 6000 tonnes de volailles. Les exportations du bétail sur pied ont été relancées mais, à partir de 1997, on a assisté à un ralentissement suite à l'instauration de nouvelles mesures appliquées par les pays de destination des exportations et d'une certaine inorganisation des opérateurs maliens.

La situation reste donc fragile car le cheptel dépend exclusivement de l'utilisation de pâturages naturels qui sont en diminution constante à cause de la sécheresse, de la pression de l'agriculture extensive et de la déforestation galopante, qui sévissent dans le pays.

**En matière de pêche**, le potentiel est considérable. La production moyenne, qui est liée à l'amplitude des crues et à la durée de l'inondation, est estimée entre 100.000 et 200.000 tonnes par an. D'une manière générale, le secteur souffre d'une diminution de plus en plus marquée des ressources halieutiques du fait de la dégradation de l'environnement et de l'insuffisance de moyens de conservation et de transformation, ce qui entrave la stabilité des prix.

#### **IV.1.2 Défis majeurs**

Ce diagnostic montre que, malgré les performances enregistrées ces dernières années, des défis importants restent à relever pour une véritable amélioration des conditions de vie des populations rurales dans un contexte de développement durable du secteur rural au Mali :

- Atteindre une meilleure maîtrise de la problématique foncière dans le secteur rural, en prenant en compte les opportunités de la décentralisation et en réduisant l'impact des problèmes de l'opposition entre le droit positif et les pratiques coutumières sur la sécurité foncière ;
- Augmenter la contribution du secteur rural à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté et conquérir les marchés extérieurs dans un contexte d'intégration économique régionale et mondiale ;
- Améliorer les performances des filières actuellement porteuses et investir dans de nouvelles filières en vue d'une plus grande diversification des productions rurales ;

- Promouvoir prioritairement le développement des filières agroalimentaires dans lesquelles sont concentrés les pauvres, en améliorant leur capacité d'investissement par un meilleur accès à la terre, au crédit, aux intrants, à l'équipement et au marché.
- Réduire considérablement le risque climatique qui continue à peser sur les productions agricoles, à travers des efforts conséquents de valorisation de l'important potentiel hydro-agricole du pays ;
- Désenclaver les zones de production et promouvoir les transports dans le secteur rural ;
- Développer les infrastructures et équipements collectifs de stockage, de conditionnement et de transformation ainsi que les marchés agricoles.
- Renforcer les capacités d'intervention organisationnelle, technique et financière des principaux acteurs du secteur rural (en particulier les collectivités décentralisées) ;
- Recentrer les missions de l'Etat dans le secteur rural, notamment à travers une adaptation de ses modes d'intervention qui soit conforme à la décentralisation et procéder au transfert de compétences aux différents niveaux de décentralisation/déconcentration (national, régional et local) ;
- Améliorer l'environnement institutionnel et juridique du secteur rural.

#### **IV.I.3 Réponses en cours**

C'est pour relever ces défis majeurs que le Gouvernement s'est doté depuis 1992 d'un outil de planification du développement du secteur rural, le Schéma Directeur du Secteur Développement Rural (SDDR). Depuis, un certain nombre de résultats positifs ont été atteints, comme le montrent le diagnostic et l'analyse de l'état du secteur.

Compte tenu des changements et événements majeurs ayant modifié le paysage macro-économique et politique malien, tant au plan national qu'au plan international, le Gouvernement a décidé d'actualiser le SDDR. L'exercice a abouti à l'élaboration d'une stratégie de développement rural prenant en compte les enjeux majeurs auxquels le secteur doit faire face.

A ce niveau, six domaines d'intervention prioritaires ont été retenus pour les années à venir : la sécurité alimentaire, la restauration et le maintien de la fertilité des sols, les aménagements hydro-agricoles, le développement des productions agricoles, animales, forestières et halieutiques, le développement des fonctions d'appui.

Le plan d'action pour la mise en œuvre du SDDR actualisé est composé des neuf programmes majeurs dont :

- Appui aux services agricoles et aux organisations paysannes ;
- Développement des infrastructures rurales et des équipements agricoles ;
- Renforcement de la sécurité alimentaire ;
- Gestion rationnelle des ressources naturelles en vue d'un développement rural durable ;

Le SDDR actualisé et son plan d'action constituent le cadre de référence pour le développement du secteur pour la période 2002-2010.

#### **IV.I.4 Rôle des Nations Unies**

Pour aider le Gouvernement à apporter les réponses aux défis majeurs du secteur rural, le SNU a joué un rôle de partenaire leader notamment dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'actualisation du SDDR et dans l'assistance au pilotage et à l'exécution du Programme de Restructuration du Marché Céréalière.

En plus des activités d'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et programmes, le SNU a soutenu des actions de terrain en vue de l'amélioration des conditions de vie durables des ruraux et de la gestion rationnelle des ressources naturelles. Les agences des Nations Unies devraient continuer à jouer leur rôle de partenaire important pour le programme d'appui aux services agricoles et aux organisations professionnelles et pour le programme d'infrastructures rurales.

Au regard des nouveaux défis à relever, le SNU, qui a un avantage comparatif certain dans la préparation et l'assistance à la mise en œuvre des politiques et programmes d'investissement sectoriel, devrait porter son effort sur :

- 1) l'appui à l'opérationnalisation du plan d'action du SDDR actualisé, l'exécution des programmes s'inscrivant dans les axes prioritaires du CSLP et de la SNLP ;
- 2) le renforcement des capacités de l'Etat et des collectivités locales dans leurs fonctions de planification et de suivi du développement rural ;
- 3) la contribution du secteur primaire à la lutte contre la pauvreté
- 4) la contribution du secteur à l'intégration régionale.

### **IV.II SECURITE ALIMENTAIRE**

#### **IV.II.1 Diagnostic de la situation**

La situation de la sécurité alimentaire au Mali se caractérise par :

##### **Une relative disponibilité alimentaire en céréales et en viande**

La production céréalière ayant augmenté au cours des huit dernières années, la disponibilité en céréales locales s'est nettement améliorée, ce qui donne une disponibilité moyenne de céréales comprise entre 166 et 218 kg/habitant et par an. Mais des disparités régionales existent, variant entre une situation où la production domestique dépasse les besoins d'autoconsommation des zones de production (Région de Sikasso et sud des Régions de Ségou, Kayes et Koulikoro) et une situation d'insécurité alimentaire chronique liée à la situation défavorisée des zones (Régions de Gao, Tombouctou, Kidal, Mopti et Nord des Régions de Kayes, Koulikoro et Ségou). Les importations commerciales en céréales, essentiellement constituées de riz et de blé, contribuent aussi à la disponibilité alimentaire( surtout en vue de couvrir des déficits de la production nationale pendant les années de crise climatiques). La part de l'Aide alimentaire dans les importations céréalières n'a pas dépassé, pendant la période, le niveau de 15 000 tonnes de céréales, essentiellement destinées aux zones chroniquement déficitaires.

Concernant la viande, après déduction de l'exportation et en prenant un taux de prélèvement sur le cheptel de 10 % pour les bovins et de 30 % pour les ovins-caprins, le disponible exploitable pour la consommation nationale se situe au niveau de 12 à 13 kg de viande par habitant et par an.

Pour les produits de la pêche, les indicateurs sur la période montrent que l'offre nationale de poisson est très faible (moins d'un kilogramme par personne et par an).

## **Une faible diversification de l'alimentation et une consommation dominée par les céréales**

Les habitudes alimentaires constituent un frein à la consolidation de la sécurité alimentaire. Ainsi, en dehors des céréales et de la viande, les légumineuses, les tubercules, les fruits et légumes et le lait sont insuffisamment consommés au Mali..

Depuis 1992, les bilans céréaliers montrent globalement une augmentation nette de la consommation humaine apparente de céréales. Cet indicateur, rapporté à la population, fait apparaître, pour la période couverte par le présent diagnostic, un niveau variant entre 190 et 210 kg/habitant /an, soit un taux de couverture des besoins alimentaires en céréales compris entre 95 et 103 %.

Pourtant la consommation énergétique journalière par personne est encore faible : elle a oscillé, pendant la période couverte, entre 19570 et 2338 kcal/personne/jour. Par rapport à la norme moyenne de 2450 kcal recommandée par l'OMS et la FAO, le taux de couverture des besoins globaux nationaux varie entre 80 et 95%.

Malgré l'importance des disponibilités, la consommation nationale de viande a été évaluée à 7,68 kg/personne/an, ce qui est inférieur à l'offre potentielle de la production nationale de viande (12 à 13 kg).

## **Une accessibilité des aliments soumise à des obstacles divers**

Le risque climatique pèse de tout son poids sur la production et, par conséquent, sur la stabilité d'approvisionnement. Les productions sécurisées, comme la riziculture et le maraîchage, n'ont pas atteint un niveau garantissant des approvisionnements toute l'année et dans tout le pays.

De nombreuses zones de production sont enclavées, ce qui augmente considérablement les coûts de transfert des produits vers les centres de consommation.

Le bas niveau de revenu de larges couches des populations urbaines et rurales limite leur capacité de consommer les denrées nécessaires pour couvrir leurs besoins de 2450 kcal par jour et les besoins en protéine, oligo-éléments et vitamines.

Par rapport aux objectifs du Sommet Mondial de l'Alimentation le diagnostic doit être approfondi à travers l'estimation de la prévalence de la sous alimentation dans le pays. Selon la FAO (Etat de l'Insécurité Alimentaire dans le Monde, SOFI 2000), elle peut être estimée au Mali à 32 % pour la période de 1996-98. Il y a donc une inégalité manifeste dans l'accès des populations à la nourriture au Mali. En la matière, il importe de rappeler les pratiques/normes sociales qui font que les femmes et les petites filles sont les dernières servies dans les familles en matière d'alimentation.

### **IV.II.2 Défis majeurs**

Malgré les performances enregistrées ces dernières années, des défis importants restent à relever pour renforcer la sécurité alimentaire et développer le secteur rural au Mali :

- Assurer un accès physique et économique de tous à une nourriture suffisante, saine et nutritive.
- Améliorer les revenus et les conditions de vie des populations rurales les plus pauvres,
- Intégrer la gestion de la sécurité alimentaire dans le processus de décentralisation et de réforme de l'État ;
- Affronter la diversité des crises alimentaires, notamment à travers la prévention et la gestion des crises conjoncturelles et l'amélioration de l'approvisionnement des groupes et zones en situation d'insécurité alimentaire chronique ;
- Conquérir de manière durable le marché agricole et agroalimentaire sous-régional et régional.

### **IV.II.3 Réponses en cours**

Pour relever les défis en matière de sécurité alimentaire, le Gouvernement a envisagé deux approches modulées dans le temps.

A court terme et conformément au CSLP, il s'agira de consolider les programmes existants par le renforcement d'un système de sécurité alimentaire performant et évolutif adapté à l'évolution du risque alimentaire (PRMC – Phase III) et la mise en œuvre d'actions visant à : i) augmenter la production agricole et diversifier les sources de revenu en milieu rural de façon à rendre les populations moins dépendantes des aléas climatiques ; ii) réduire les disparités régionales ; iii) favoriser le désenclavement des zones de production et faciliter l'approvisionnement en céréales de base des zones déficitaires et des groupes sociaux défavorisés ; iv) protéger le pouvoir d'achat des populations ; v) éliminer la malnutrition sous toutes ses formes.

A moyen et long terme, dans une optique de sécurité alimentaire durable au niveau national et en tenant compte des défis posés par l'intégration régionale, le Gouvernement envisage de préparer dans le prolongement du SDDR actualisé un programme national de renforcement de la sécurité alimentaire pour la période 2002-2010.

### **IV.II.4 Rôle des NU**

Le SNU a été un des partenaires privilégiés du Gouvernement en matière de sécurité alimentaire. Sa contribution s'est concrétisée à travers le PRMC et l'appui aux principales filières de production alimentaire. Ce rôle doit être poursuivi et renforcé, notamment par le soutien aux actions prévues dans le CSLP. Le SNU mettra en œuvre, en son sein et avec les principaux acteurs du secteur, des stratégies partenariales appropriées en vue d'améliorer l'accès de tous à une alimentation suffisante, saine et nutritive. Son appui en ce domaine pourra porter principalement sur :

- 1) la préparation et la mise en œuvre du programme national de renforcement de la sécurité alimentaire pour la période 2002-2010
- 2) le sous-volet nutrition dans le Programme de développement sanitaire

## **IV.III ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES**

### **IV.III.1 Diagnostic de l'environnement et des ressources naturelles**

La problématique environnementale au Mali se caractérise essentiellement par une dégradation continue de ses ressources naturelles, et par une détérioration progressive et généralisée des conditions et du cadre de vie des populations tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Cette situation est le résultat d'un ensemble de facteurs complexes, dont les principaux sont d'ordre climatique (sécheresses, diminution et irrégularité de la pluviométrie qui ont contribué à fragiliser les écosystèmes) et anthropique (forte pression démographique, systèmes de production extensifs et inadaptés, défrichements abusifs, feux de brousse, ...). A ces facteurs, il faut ajouter les conditions de vie précaires et de pauvreté de la majorité de la population, qui tire une partie substantielle de ses revenus directement des ressources naturelles.

#### **Diversité des écosystèmes au Mali**

On distingue actuellement au Mali cinq grands écosystèmes :

- la zone bioclimatique du Sahara appartenant aux écosystèmes désertiques ;
- la zone bioclimatique du Sahel appartenant globalement aux écosystèmes pré-désertiques ;
- la zone bioclimatique soudanienne correspondant aux écosystèmes de savane ;
- la zone bioclimatique guinéenne appartenant aux écosystèmes forestiers ;

- le Delta Central du Niger appartenant aux écosystèmes d'eau douce.

### **État des ressources naturelles : potentiel et exploitation**

**Ressources en eau.** Le réseau hydrographique comporte les bassins fluviaux du Niger, qui s'étend sur 300 000 km<sup>2</sup>, et du Sénégal à l'Ouest sur 155.000 km<sup>2</sup>. Ces deux fleuves ont un potentiel d'écoulement annuel respectif de 46 milliards de m<sup>3</sup> à Koulikoro (Niger) et 10 milliards de m<sup>3</sup> à Kayes (Sénégal). On compte 17 grands lacs situés dans la partie septentrionale du pays, principalement sur la rive gauche du fleuve Niger. Les grandes surfaces traditionnellement inondables du delta ont été considérablement affectées par les phénomènes liés à la sécheresse (30 000 km<sup>2</sup> en 1960, 5 000 km<sup>2</sup> en 1980).

Les ressources en eaux souterraines, qui contribuent à hauteur de 80 à 90 % à l'alimentation en eau des populations, sont estimées à 2.720 Milliards de m<sup>3</sup>. Le taux de reconstitution des nappes souterraines est estimé à 66 Milliards de m<sup>3</sup>/an, dont 0,2% seulement serait exploité actuellement.

Bien que théoriquement abondantes, les ressources en eau de surface et souterraines sont fortement menacées, entre autres par les gaspillages et/ou la gestion non rationnelle des réseaux d'irrigation, par la sédimentation et/ou l'ensablement des cours d'eau, des lacs et des mares et/ou les pollutions diverses.

**Ressources en sols.** Les études récentes, menées dans le cadre de la formulation de la politique environnementale du Mali, ont montré que la conjonction des facteurs climatiques défavorables (sécheresses, diminution des pluies utiles et fortes variations inter-annuelles et spatiales) et d'une pression foncière et animale de plus en plus forte, a entraîné une dégradation généralisée des ressources naturelles sur l'ensemble du territoire. En effet, la pression agricole sur les ressources a progressivement augmenté, sans accroissement significatif des rendements des cultures vivrières qui sont restés faibles.

Cette pression s'est traduite globalement par une dégradation importante des ressources naturelles (sol, couvert végétal), qui se manifeste entre autres par l'augmentation des superficies défrichées, une réduction conjointe de la durée des jachères, une diminution de la fertilité et une accentuation du phénomène de l'érosion.

**Ressources végétales.** L'essentiel des ressources ligneuses du domaine forestier national concerne 32,4 Millions d'ha, soit environ 26 % de la superficie du pays, dont 1,3 Million d'ha de forêts classées et 4,2 Millions d'aires protégées. Le volume sur pied est estimé globalement à 520 Millions m<sup>3</sup>, avec de fortes variations du Nord au Sud et par zone éco-climatique.

Ces formations naturelles ont subi de profondes modifications, dues essentiellement à l'aridité du climat, aux sécheresses successives et surtout aux activités anthropiques, plus particulièrement marquées autour des centres urbains, où l'approvisionnement en bois de chauffe est déjà critique ou risque de l'être à court et moyen terme.

En effet, les besoins globaux en énergie primaire sont satisfaits à 90 % par le bois de feu et le charbon de bois. En l'absence d'une véritable politique pour favoriser le développement d'énergies de substitution, cette dépendance vis-à-vis des ressources forestières constitue une des grandes causes de la déforestation et contribue au processus de désertification dans les zones fragiles.

En matière de couvert végétal, les pâturages naturels sont aussi en diminution constante, du fait de pratiques comme les feux de brousse, la suppression des couloirs de passage du bétail et la disparition des pistes de transhumance et/ou de pâturages dans les zones inondées, en raison d'une concurrence croissante entre espaces agricoles et espaces pastoraux et de conditions climatiques défavorables (pluviométrie, diminution des crues).

**Ressources en faune terrestre et aquatique.** La faune terrestre est riche et diversifiée, bien qu'elle ait fortement régressé ces dernières décennies. La diversité de la faune est sérieusement menacée en raison de la diminution des espaces, des nombreux changements dans les écosystèmes, voire de la disparition des habitats naturels.

Concernant la faune aquatique, les grandes sécheresses ont contribué à modifier les régimes de crues, à diminuer les zones de production naturelle, notamment au niveau du delta et à modifier les écosystèmes aquatiques. La diminution de la biodiversité de la faune aquatique est également incriminée aux techniques traditionnelles de pêche, qui induisent localement une surexploitation.

### **Impact des systèmes de production agro-pastorale sur les ressources naturelles**

L'analyse des différents systèmes de production et leur interaction avec les ressources naturelles montre dans la plupart des cas que ces systèmes sont en inadéquation avec une conservation du potentiel de production.

La conjonction de la pression démographique et animale sur un espace restreint a conduit en de nombreux endroits à une rupture de l'équilibre entre utilisation et conservation des ressources naturelles.

### **Dégradation de la qualité et du cadre de vie**

La croissance démographique spectaculaire, en particulier dans les villes, l'importance de l'exode rural, la baisse du pouvoir d'achat des populations et la faiblesse des moyens de l'État, ont contribué à dégrader fortement les conditions et le cadre de vie des populations, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

La situation de l'environnement en milieu urbain se caractérise notamment par : le développement anarchique de l'habitat, le déficit notoire d'équipements publics en matière d'assainissement, la prolifération des déchets ménagers et des dépotoirs spontanés, l'absence de gestion des rejets provenant de l'industrie et de l'artisanat, la pollution des eaux souterraines et la pollution atmosphérique.

En ce qui concerne le milieu rural, on estime que les quantités croissantes d'engrais et de pesticides, utilisées notamment pour les cultures de rente (surtout en zones cotonnières) sont à l'origine de nombreuses pollutions et dégradation des conditions de vie des populations, même si aucune statistique n'est disponible. La pollution atmosphérique en milieu rural est provoquée principalement par les incendies de forêts et les feux de brousse.

### **Coût de la dégradation de l'environnement**

En partant du principe que « toute activité de production, de consommation et de service exerce un impact sur l'environnement », les dommages non réparés ainsi que les éventuelles dépenses entraînées par la détérioration de l'environnement doivent nécessairement entrer dans les comptes nationaux au titre des dommages économiques causés à l'environnement.

On estime que le montant total des pertes en terme de PIB varierait entre 20,9 et 26,5 %, soit 2 fois la dette extérieure du Mali, ce qui montre l'impact fortement négatif de la dégradation sur l'économie nationale.

## **IV.III.2 Défis majeurs**

Le bilan diagnostique de la problématique environnementale et de l'état des ressources naturelles a mis en évidence un certain nombre de défis que le Mali doit relever pour assurer les conditions d'un développement économique et social durable :

- Assurer une meilleure adéquation entre population et ressources naturelles à travers un aménagement rationnel du territoire national et la gestion durable des ressources naturelles ;
- Améliorer le cadre de vie des populations rurales et urbaines en dotant les centres urbains et ruraux d'un minimum d'infrastructures d'assainissement et en luttant contre les diverses pollutions, en particulier celles qui affectent les ressources en eau ;
- Impulser un changement de mentalité et de comportement et assurer une participation effective des populations et des divers acteurs concernés par la protection/gestion de l'environnement ;
- Valoriser et mobiliser l'important potentiel de ressources en eau et énergies nouvelles et renouvelables pour les mettre à la disposition des populations ;
- Soutenir la recherche sur la désertification et la protection de l'environnement pour développer des techniques et technologies appropriées dans les différents domaines ;
- Mettre en place un système performant de gestion des informations et de données sur l'état des ressources, leur évolution et sur la qualité de l'environnement ;
- Mettre en place un cadre institutionnel et législatif approprié pour la coordination et le contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement, y compris le code de l'environnement ;
- Mobiliser les ressources nécessaires au financement des programmes au niveau national et régional.

Les défis spécifiques liés aux engagements internationaux pris par le Mali en matière de conservation de la biodiversité se déclinent comme suit :

- comment mettre en place des accords de partenariat avec les populations locales pour assurer leur plus grande implication/responsabilisation dans la protection et l'utilisation des ressources biologiques ?
- comment satisfaire l'ensemble des besoins de l'économie nationale tout en préservant le potentiel biologique de base pour les générations futures ?
- comment exploiter la valeur culturelle et les éléments religieux dans le cadre de la conservation durable de la diversité biologique ?
- comment permettre aux ressources biologiques de jouer pleinement leur rôle écologique par des actions concrètes sur le terrain ?

### **IV.III.3      Réponses en cours**

**Dans le domaine de la protection de l'environnement et de la lutte contre la désertification,** l'article 15 de la Constitution stipule que « Toute personne a droit à un environnement sain. La protection de l'Environnement et la promotion de la qualité de la vie est un devoir pour tous et pour l'État ». En s'engageant à Rio en 1992 sur l'Agenda 21 et en signant puis ratifiant en 1995 la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CCD), le Mali a signifié son engagement et confirmé que désormais ces instruments font partie de son droit positif et qu'il a obligation de les mettre en œuvre.

Afin de résoudre les nombreux problèmes environnementaux qui apparaissent de plus en plus aigus, le Gouvernement a élaboré conjointement un Plan National d'action Environnementale (PNAE), qui prend en compte l'ensemble des problèmes environnementaux, et les Programmes d'action contre la Désertification (PAN-CID).

Concernant **la prévention et la gestion des risques et des catastrophes** le Gouvernement a mis en place une Direction Générale de la Protection Civile qui est déconcentrée au niveau des régions. En partenariat avec la ville d'Angers cette direction entreprend les travaux préalables à l'élaboration d'un plan d'action suivant la démarche suivante : analyse des risques ; état des moyens ; couverture des risques. Dans un premier temps ces travaux portent sur le District de Bamako.

**Dans le domaine de la conservation de la diversité biologique**, le Gouvernement a décidé de mettre en place un cadre approprié de gestion de la diversité biologique, notamment une Stratégie Nationale en matière de Diversité Biologique, assortie d'un plan d'action articulé autour de cinq programmes majeurs.

#### **IV.III.4 Rôle des Nations Unies**

Aux côtés de plusieurs partenaires bilatéraux, le SNU a joué un rôle leader sur le plan financier et technique dans le processus de formulation des réponses du Gouvernement. Il s'agira donc de poursuivre ce rôle en le renforçant, particulièrement en ce qui concerne l'exécution des programmes préparés pour la mise en œuvre du Plan National d'Action Environnementale/ Programme National d'Action de Lutte contre la Désertification et de la Stratégie Nationale de Conservation de la Diversité biologique.

Le SNU s'efforcera tout particulièrement de renforcer les capacités de gestion environnementale et de développement d'énergie durable, des secteurs publics et privés, en particulier des collectivités locales et des groupes communautaires.

De manière plus spécifique l'appui pourra porter sur :

- 1) le renforcement des capacités de planification et de gestion environnementales ;
- 2) la mise en œuvre et le suivi des conventions internationales relatives à l'environnement ;
- 3) la structuration de la filière bois/énergie et d'énergies alternatives ;
- 4) l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies décentralisées de prévention et de gestion des risques et désastres.

## Principales Conclusions du Bilan Commun de Pays

Le processus de bilan commun de pays pour la préparation du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF) du Mali couvrant la période 2003-2007 a démarré dans un contexte caractérisé par :

- l'insuffisance ou l'obsolescence des données statistiques dans les domaines de concentration choisis par les agences des NU du fait d'enquêtes ou études non mises à jour ; ce qui a rendu l'exercice de collecte long et fastidieux ;
- l'absence d'un cadre global de planification nationale à moyen terme qui aurait permis de mieux orienter le choix des axes d'intervention des agences des NU en appui aux priorités nationales. Cependant, ces deux contraintes ont pu être levées au cours du processus. Ainsi les enquêtes DHS et l'Enquête Malienne d'Evaluation de la Pauvreté (EMEP), qui sont en voie de finalisation, ont permis une 1<sup>ère</sup> actualisation des données. De plus, l'élaboration du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), qui est désormais le cadre unique de référence pour le développement du Mali, vient compléter le dispositif de planification stratégique constitué par les perspectives de long terme Mali 2025, le programme d'investissement triennal, les programmes sectoriels PRODEC, PRODESS... et les différents programmes de réformes économiques.

Cette absence initiale de perspective à moyen terme explique en grande partie la lenteur avec laquelle le CCA a été élaboré. Cependant, le CSLP en voie de finalisation a contribué à l'enrichissement de l'exercice par une meilleure prise en compte de la lutte contre la pauvreté et des autres défis auxquels le développement du pays se trouve confronté.

L'analyse des indicateurs clé dans les principaux secteurs et thèmes de concentration a mis en lumière une situation socio-économique et politique caractérisée par :

- une croissance soutenue de l'économie, autour de 5% en moyenne, depuis la dévaluation du FCFA, résultant d'une politique macro-économique rigoureuse, d'une pluviométrie satisfaisante (durant la période considérée par le Bilan commun), et d'un contexte international et régional favorable, surtout au regard des produits de base qui constituent la principale richesse du pays ; des potentialités non négligeables dont l'exploitation reste soumises à des contraintes structurelles telles que l'état des infrastructures de base, notamment de transport et de communication ;
- une stagnation de la croissance en 2001 due en grande partie à la chute de près de 50% de la production de coton, ce qui montre la fragilité de l'économie et sa forte dépendance vis à vis de ce produit ;
- un processus démocratique bien engagé qui doit être consolidé et renforcé. La politique de décentralisation mise en place de manière progressive ainsi que la campagne de lutte contre la corruption lancée par le Président de la République visent à renforcer ce processus démocratique et à réduire plus rapidement l'incidence de la pauvreté ;
- des indicateurs sociaux qui méritent une attention toute particulière : que ce soit pour l'éducation, la santé ou l'emploi pour ne citer que ceux là, les indicateurs sont parmi les plus faibles de la planète. La croissance démographique moyenne d'environ 2,2% vient aggraver une situation déjà précaire puisque l'incidence de la pauvreté même en légère baisse se situe à plus de 60% de la population malienne. La situation de la femme reste préoccupante quel que soit le secteur considéré. Les indicateurs des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), bien qu'en progression au cours des dernières années, se situent à des niveaux extrêmement faibles.

Le Gouvernement a entrepris d'importantes actions pour faire face à ces défis majeurs avec l'appui de ses partenaires extérieurs bilatéraux et multilatéraux y compris les agences des Nations Unies. La prise en compte du CSLP comme cadre unique de référence pour le développement du Mali est une étape déterminante vers une coordination des actions de développement et donc de l'appui extérieur qui doit venir en appoint aux ressources nationales. C'est dans ce cadre institutionnel que les agences des Nations Unies situent leur appui.

La banque de données créée pour l'élaboration du CCA, qui comprend une base commune d'indicateurs, sera développée dans le cadre de l'UNDAF et orientée principalement vers le suivi des objectifs du Millénaire.

Du Bilan commun se dégage le champ d'intervention potentiel du SNU pour son Plan Cadre 2003-2007. Ce champ comprend :

- a) trois grands domaines qui pourront faire l'objet chacun d'un Programme-cadre thématique : i) gouvernance y compris la gestion du développement ; ii) population et services sociaux essentiels ; iii) sécurité alimentaire, développement rural et environnement ;
- b) dans chacun de ces domaines des axes stratégiques prioritaires ;
- c) des thèmes transversaux qui devront être pris en compte dans chacun des domaines retenus : **lutte contre la pauvreté, équité de genre, droits humains, lutte contre le VIH/SIDA.**

Les axes d'intervention potentiels sont présentés dans chacun des chapitres et de manière synthétique dans le Résumé des propositions d'action en tête du document.

Ce large tour d'horizon a posé les fondements d'un dialogue intersectoriel qui devra se poursuivre dans la mise en œuvre et le suivi des programmes du Plan Cadre des Nations Unies au Mali (UNDAF) pour 2003-2007. Les activités de plaidoyer et de dialogue sur les politiques, qui ont été mises en route dans le processus d'élaboration du Bilan Commun, pourront se développer sur la base du présent document dans le cadre de l'UNDAF. C'est l'un des objectifs du processus CCA/UNDAF que de stimuler les activités de diagnostic, de plaidoyer, d'analyse et de réflexion sur les acquis, les tendances, les contraintes, les atouts et les perspectives des politiques de développement humain durable du pays.

Le système des Nations Unies souhaite que ce Bilan Commun soit à la base d'un cadre de concertation et d'échanges entre les institutions gouvernementales, les agences et institutions des Nations Unies, les autres partenaires du développement, la société civile et le secteur privé.

**Annexe II :**

**LISTE NON EXHAUSTIVE DES PRINCIPALES CONVENTIONS RELATIVES AUX  
DROITS HUMAINS RATIFIÉES PAR LE MALI.**

Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (1966)

Le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (1966)

La Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1981)

La Convention Internationale sur l'Elimination de toutes les formes de Discrimination Raciale (1965)

La Convention sur l'Elimination de toutes formes de Discrimination à l'égard des femmes (1979)

La Convention relative aux droits de l'enfant (1989)

La Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage, et l'enregistrement des mariages (1962)

La Convention contre la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants (1984)

La Convention 182 de l'OIT contre les pires formes de travail des enfants (2000)

La Convention relative au statut des réfugiées du 28 juillet 1951.

**ANNEXE III : GROUPES DE TRAVAIL « DIAGNOSTIC/ANALYSE**

<b>Population – Emploi-Santé-Education</b>	
FNUAP	Boubacar Monzon Traoré
	Mantala Traoré
	Rokiatou LY
	Yacine Diallo
PAM	Jeanne Gouba
UNICEF	Pierre Poupard
	Gaoussou Bah
	Hamidou Maïga
	Pierre Signé
	Babacar Sarr
PNUD	Aoua Paul Diawara
	Alima Konaté Sylla
ONUSIDA OMS	Dr Jean-Louis Ledecq
	Abdramane Maïga
	Dr. Ignace Ronse
UNESCO	YAO Ydo
	Mohamed Kanté
	Sara Belleni
FAO	Géraldine Kouadio
<b>Gouvernance/Décentralisation</b>	
Banque Mondiale	Mohamed A. Touré
PNUD	Giuseppina Mazza
	Oumar Sako
	Mme Sy Maïmouna Bâ
	Manu Tonnar Paul Jatho
UNESCO	Yao Ydo
UNICEF	Joanne Doucet
<b>Gestion du développement – Lutte contre la pauvreté</b>	
PNUD	Alissabatou Sanoussi Goune
	Kalfa Sanogo
	Karounga Keïta
	Georges Glod
Banque Mondiale	Youssef Thiam
UNICEF	Gaoussou Bah
FNUAP	Boubacar Monzon Traoré
FAO	Mme Cissé Astan Traoré
<b>Développement Rural/sécurité Alimentaire Environnement/Ressources Naturelles</b>	
FAO	Cheick Bougady Bathily
OMS	Maïga F. Sokona
PAM	Jeanne Gouba
PNUD	Kalfa Sanogo
	Aïda M'Bow Dembélé
Banque Mondiale	Youssef Thiam
	Agadiou Dama
	Mme Sangho Yeyandé Kassé
<b>Femmes et développement</b>	
PNUD	Alima Konaté Sylla