

**Stratégie Commune d'Assistance Pays - Mali
(SCAP)**

Pour la période 2008-2011

Document SCAP version du

27 mai 2008

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ACRONYMES	
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	
I. INTRODUCTION	5
A. POURQUOI LA SCAP ?	5
B. PROCESSUS DE PREPARATION ET ROLE DU GDM ET DE LA SOCIETE CIVILE.....	5
C. STATUT DU DOCUMENT.....	6
D. PTF PARTICIPANTS	6
E. RESPONSABILITE MUTUELLE : ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT DU MALI	6
II. CONTEXTE DU PAYS	7
A. CONTEXTE POLITIQUE	7
B. CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE ET PAUVRETE.....	7
C. ETAT DE LA GOUVERNANCE	11
III. STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU GDM	13
A. LES GRANDES PRIORITES DU GOUVERNEMENT SUR LA PERIODE 2007-2011	13
B. APPRECIATION DE LA STRATEGIE	14
IV. STRATEGIE COMMUNE D'APPUI DES PTF AU MALI	17
A. LEÇONS PRINCIPALES DE L' ASSISTANCE COMMUNE PASSEE DES PTF AU CSLP 2002-2006.....	17
L' appropriation nationale.....	17
Les mécanismes de Coordination entre PTF	18
L'alignement et l'harmonisation des donateurs	18
Gestion Axée sur les Résultats (GAR).....	19
Le dialogue politique	20
B. OBJECTIFS ET PRINCIPES DIRECTEURS DE LA SCAP	20
Les objectifs partagés de la SCAP.....	20
Les principes directeurs.....	21
Le programme des PTF pour soutenir les orientations stratégiques du CSCR	
C. PILIERS DE LA SCAP	24
Adopter de nouvelles modalités de travail et de collaboration conjointes (PILIER 1).....	24
Mettre en œuvre une stratégie cohérente de financement du CSCR (PILIER 2)	29
Un dialogue avec le GdM basé sur un cadre conjoint de suivi, une gestion conjointe des risques et respectant les principes de partenariat et d' appropriation nationale (PILIER 3).....	34
D. AGENDA COMMUN GDM/PTF SUR LA PERIODE DE LA SCAP	36
V. CADRE D'OPERATIONALISATION ET MECANISME DE SUIVI	38
ANNEXES	
A. ANNEXE 1 : PLAN D' ACTION ET MATRICE DE SUIVI DES RESULTATS	
B. ANNEXE 2 : MATRICE COMPLEMENTARITE (VERSION 07 MAI 2008)	
C. ANNEXE 3 : TABLEAU GLOBAL DE POSITIONNEMENT	
D. ANNEXE 4 : MATRICE FINANCIERE	
E. ANNEXE 5 : ARCHITECTURE DU GROUPE PTF	
F. ANNEXE 6 : ROLE DE CHEFS DE FILE	
G. ANNEXE 7 : PROGRES DU MALI DANS L EFFICACITE DE L' AIDE	
H. ANNEXE 8: CYCLE ACTUEL DE PROGRAMMATION DES PTF ET ALIGNEMENT SUR LE CYCLE DU CSCR	

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Indicateurs socio-économiques du Mali	
Tableau 2 : Besoins additionnels de ressources	30
Tableau 3 : Appuis extérieurs par instruments sur 2007-2011.....	31
Tableau 4 : Appuis extérieurs par orientations stratégique	32
Tableau 5 : Efforts supplémentaires attendus par le plan d' action CSCR + OMD.....	

LISTE DES ACRONYMES

ABG :	Appui Budgétaire Général
ABS :	Appui Budgétaire Sectoriel
ANICT :	Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales
APD :	Aide Publique au Développement
BVG :	Bureau du Vérificateur Général
CAD :	Comité d'Aide au Développement
CBMT :	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CdF :	Chef de File
CDMT :	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CRMT/S :	Cadre de Ressources à Moyen Terme / Sectoriel
CRMT/G :	Cadre de Ressources à Moyen Terme / Global
CSCRP :	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
CSLP :	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CT :	Collectivités Territoriales
DC :	Domaine de Concentration
DCPND :	Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
ELIM :	Enquête Légère Intégrée auprès des Ménages
EMEP :	Enquête Malienne d'Evaluation de la Pauvreté
FICT :	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
FMI :	Fonds Monétaire International
FRPC :	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté
GAR :	Gestion Axée sur les Résultats
GdM :	Gouvernement du Mali
GRN :	Gestion des Ressources Naturelles
GT :	Groupe Thématique
HDR :	Human Development Report
IADM :	L'initiative d'allègement de la dette multilatérale
IDA :	Association International pour le Développement
IF :	Inspections des Finances
CGSP :	Contrôle Général des Services Publiques
LOA :	Loi d'Orientation Agricole
LOSP :	Loi d'Orientation du Secteur Privé
MAEP :	Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMD :	Objectif du Millénaire pour le Développement
PAGAMGFP:	Plan d'Action Gouvernemental d'Amélioration et Modernisation de la Gestion des Finances Publiques
PDES :	Programme de Développement Economique et Social
PDI :	Programme de Développement Institutionnel
PEFA :	Public Expenditure and Financial Accountability program
PIB :	Produit Intérieur Brut
PIN :	Programme Indicatif National
PISE :	Programme d'Investissement du Secteur Education
PME :	Petites et Moyennes Entreprises
PNAE :	Politique Nationale de Protection de l'Environnement
PNSA :	Programme National de Sécurité Alimentaire
PPTTE :	Pays Pauvres Très Endettés
PRODEJ :	Programme Décennal de Développement de la Justice
PRODESS :	Programme de Développement Social et Sanitaire

PROSEPA : Programme Sectoriel Eau Potable et Assainissement
PTF : Partenaires Techniques et Financiers
SCAP : Stratégie Commune d'Assistance Pays
SDS : Schéma Directeur de la Statistique
SHA : Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
VIH/SIDA : Virus de l'Immunodéficience Humaine / Syndrome d'Immuno Déficience Acquis

I. INTRODUCTION

Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) au Mali ont décidé de préparer conjointement et de concert avec le Gouvernement du Mali (GdM) une Stratégie Commune d'Assistance Pays (SCAP) sur la période de la nouvelle stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (CSCRП 2008-2011). La SCAP s'appuie sur une vision partagée des PTF sur la situation nationale au Mali, les contraintes et défis majeurs et les priorités politiques du GdM pour définir une stratégie de réponse collective d'accompagnement de la mise en œuvre du CSCRП 2007-2011. La stratégie de réponse des PTF est articulée autour de trois piliers : (i) mettre en œuvre de nouvelles modalités de travail et de collaboration basées sur la programmation concertée et l'alignement, l'harmonisation, la division du travail et la complémentarité ; (ii) adopter une stratégie globale de financement du CSCRП et des actions additionnelles vers l'accélération dans l'atteinte des OMD et ; (iii) assurer un dialogue avec le GdM basé sur un cadre conjoint de suivi et en respectant les principes de partenariat et d'appropriation.

La SCAP est conçue comme un processus évolutif qui s'adapte aux changements dictés par le contexte national. Elle sera révisée en conséquence pour s'adapter à toute nouvelle réorientation dans les priorités du GdM. La SCAP sera opérationnalisée à travers un Plan d'Actions et une Matrice de Suivi des Résultats.

A. Pourquoi la SCAP ?

1. La SCAP découle d'une volonté politique des Partenaires Techniques et Financiers du Mali de changer profondément leurs modalités d'aide et les modes de faire en développant une démarche novatrice de réponse collective à la nouvelle stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté du GdM (CSCRП).

2. Elle est l'aboutissement d'une dynamique de coordination amorcée depuis 2002 au niveau des PTF avec la préparation du CSLP 2002-2006 et qui s'est renforcée avec la tenue de la Table Ronde des bailleurs de fonds du Mali en 2004, puis l'adoption du CSCRП en 2006 et du Plan d'Action Efficacité de l'Aide en 2007 conformément à la Déclaration de Paris. La SCAP va alimenter également les discussions pendant la Table Ronde des bailleurs de fonds pour le financement du CSCRП prévue pour juin 2008.

B. Processus de préparation et rôle du GdM et de la société civile

3. Le processus SCAP a démarré au Mali en 2007. Un atelier de lancement SCAP a eu lieu en septembre 2007 avec la participation des PTF, du gouvernement du Mali et de la société civile pour dégager une vision commune partagée des PTF sur la SCAP. Les travaux techniques sur la SCAP ont été conduits par une Equipe mise en place au sein des PTF (Equipe SCAP) à partir d'octobre 2007 et ont porté principalement sur la conduite de l'exercice de division du travail et de complémentarité. Des réunions techniques ont également été conduites avec les structures du GdM (Secrétariat Harmonisation de l'Aide – SHA-, Cellule du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté –CSLP-).

4. Les consultations au niveau politique ont été conduites avec les Ministres de l'Economie et des Finances et pendant les sessions de la Commission Mixte (24ème et 25ème). Deux Ateliers de discussion ont été par la suite organisés avec le GdM et la société civile en avril 2008. Ils ont permis de partager avec le GdM et la société civile les résultats atteints par les

PTF en matière de division du travail et complémentarité et de s'accorder sur les domaines prioritaires de concentration des PTF et les principes majeurs pour la SCAP.

C. Statut du document

5. La SCAP est un document de stratégie qui donne les grandes orientations de l'appui qui sera apporté par les PTF pour accompagner la mise en œuvre du CSCR et des principes de travail qui seront observés par les PTF au Mali pour la période 2008-2011. Elle représente le cadre commun dans lequel les stratégies propres des agences s'insèrent sans toute fois entraîner des conséquences juridiques pour les PTF signataires.

D. PTF participants

6. L'un des principes qui a guidé la préparation de la SCAP est d'en faire un processus ouvert à tous les PTF. Les PTF signataires du présent document sont :

[.....]

E. Responsabilité mutuelle : engagements du Gouvernement du Mali et des PTF

7. Les PTF qui adhèrent au présent document travaillent dans le cadre des principes agréés conjointement dans la SCAP (programmation, complémentarité/division du travail, harmonisation/alignement).

8. Le changement radical des modalités d'aide dans lequel s'engagent les PTF signataires de ce document ne peut avoir l'impact recherché que si le Gouvernement du Mali participe pleinement au processus en assumant un rôle de leadership. Dans le cadre de la SCAP, les engagements suivants du GdM constituent des préalables à la réussite du processus de réformes :

- 1) Un leadership politique renforcé et une appropriation plus forte à travers l'établissement de priorités claires
- 2) Une coordination interministérielle améliorée permettant une plus grande cohérence des politiques gouvernementales entre elles
- 3) Une coordination efficace de l'aide à travers l'établissement d'un guichet unique pour la gestion et la coordination de l'aide situé à un niveau approprié au sein du GdM
- 4) Un dialogue politique renforcé, notamment sur les questions de gouvernance et de gouvernance de l'aide
- 5) Une volonté d'associer les autres acteurs (parlement, société civile, collectivités territoriales, secteur privé) au processus de réformes
- 6) Le renforcement des systèmes et procédures nationales et l'élaboration des instruments nécessaires à l'alignement de la SCAP sur les priorités nationales (politiques sectorielles, programmes sectoriels associés de budget, CDMT)
- 7) L'opérationnalisation du Secrétariat à l'Harmonisation de l'aide et la mise en œuvre du Plan d'action efficacité de l'aide du gouvernement.

II. CONTEXTE DU PAYS

A. Contexte politique

9. Situé au cœur d'une sous région affectée par de nombreux conflits, le Mali a renoué avec la démocratie et la stabilité politique. Depuis 1992, le Mali connaît une alternance démocratique sur la base du suffrage universel. Les dernières élections générales de 2007 (présidentielles et législatives) et de 2004 (locales) ont été jugées satisfaisantes par les observateurs. Le pluralisme politique se développe avec une Assemblée nationale renouvelée en 2007 et composée de 147 membres élus issus de 13 partis. Le Mali s'est également engagé depuis 1992 dans un processus de décentralisation qui a vu la création de 703 communes urbaines et rurales et la tenue de deux élections communales (2000 et 2004). Les droits humains, les libertés publiques et la liberté de la presse sont garantis par les lois maliennes et l'Etat de droit est respecté dans ses principes. Les enjeux majeurs demeurent la consolidation des institutions démocratiques, l'ancrage de la démocratie dans la société malienne et enfin l'affirmation des nouveaux acteurs (Parlement, Collectivités Territoriales, Société civile, Secteur Privé) dans leurs rôles et missions. La paix et la sécurité, en particulier au Nord, restent une préoccupation du fait de la résurgence des tensions dans cette partie du pays encore fragile.

B. Contexte socio-économique et pauvreté

10. Le Mali a réalisé des progrès importants au cours de la mise en œuvre du CSLP dans le domaine du renforcement de la stabilité macroéconomique. Sur la période 2002-2006 la croissance économique a été appréciable et même supérieure à la moyenne de la zone UEMOA mais les objectifs du CSLP en termes de taux de croissance du PIB réel n'ont pu être atteints compte tenu notamment des nombreux chocs exogènes que l'économie a subi (environ 5% en moyenne annuelle¹, contre un objectif de 6.7% du CSLP). L'inflation (très sensible aux fluctuations de prix des céréales) est restée maîtrisée sur la période à un niveau de 1.7%. L'année 2007 a été marquée par un ralentissement de la croissance économique suite notamment à des chocs exogènes importants. Le PIB réel a en effet cru de moins de 3% après 5.3% en 2006, compte tenu d'une mauvaise saison pluvieuse qui a contribué à une baisse de la production agricole et de coton en particulier. Même si l'inflation a pu être contenue à 2.3% en moyenne sur l'année, on note qu'elle a atteint 6% en février 2008 du fait de la hausse des prix des céréales consécutive à la crise alimentaire que connaît le pays actuellement. Cette situation affecte particulièrement les conditions de vie des ménages déjà défavorisés.

11. **Secteur extérieur.** Le compte courant de la balance des paiements s'est amélioré d'environ 6% en moyenne sur la période 2002-2005 a été de 4.7% en 2006 mais la position s'est affaiblie en 2007. La balance commerciale a enregistré un déficit contre un surplus en 2006 largement dû à une production plus faible d'or². D'autres facteurs déterminants dans les tendances de la balance des paiements au cours des dernières années ont été les transferts des immigrés (16% du PIB sur la base des estimations officielles et peut-être 25% en prenant en compte les transferts selon les circuits informels) et l'aide extérieure. L'accumulation de réserves de changes s'est ralentie depuis les niveaux robustes de 2005-2006 mais les réserves demeurent confortables à six mois d'importations environ. En 2007, les termes de l'échange

¹ Rapport général de la revue annuelle du CSLP 2002-2006 (MEF, 2007).

² Le secteur de l'or compte pour environ 70% des exportations, suivi par le coton (à peu près le quart des exportations).

se sont légèrement améliorés pour le Mali : la hausse du cours de l'or sur le marché mondial a plus que compensé pour le pays la hausse des prix du pétrole qu'il a subi. Ceci ne s'est pas favorablement et équitablement reflété sur les conditions de vie des populations compte tenu de la spécificité du secteur de l'or. Le pouvoir d'achat des populations urbaines en particulier a baissé en termes réels au cours de l'année.

12. Finances publiques. Les programmes successifs de stabilisation macroéconomique mis en œuvre par le Mali depuis la dévaluation du FCFA ont conduit à un début d'assainissement. Le pays a fait des progrès importants dans le domaine de la gestion des finances publiques, même si des défis importants demeurent. Entre 2002 et 2006, le solde primaire s'est amélioré de 0.1% du PIB à 0.3% du PIB. Ceci est le résultat d'une amélioration des recettes budgétaires, qui ont augmenté d'environ 15.0% du PIB en moyenne sur la période 1999-2003 à 17.7% du PIB en 2006 alors que les dépenses primaires ont connu une croissance moins forte. Le déficit budgétaire a été pour l'essentiel financé par des ressources extérieures y compris les dons et subventions et des emprunts concessionnels (tirages pour le financement des investissements et appuis budgétaires macroéconomiques).

13. Les performances se sont légèrement détériorées en 2007, principalement du fait de chocs exogènes. Le gouvernement a poursuivi des efforts pour juguler la hausse des prix des produits importés en utilisant la fenêtre des cours plus élevées de l'or pour accorder des exonérations de droits et taxes sur les importations de denrées alimentaires et de carburants et pour introduire des hausses de salaires dans la fonction publique (5% en 2008 et 5% de plus pour 2009). Avec presque la moitié des recettes fiscales provenant du commerce extérieur, ces mesures ont contraint les performances des finances publiques et le solde primaire est passé d'un surplus de 0.3% du PIB en 2006 à un déficit de 1.1% en 2007. Ce déficit a été cependant en ligne avec les ressources de financement disponibles.

14. Dette extérieure. Suite aux initiatives PPTE et IADM, le stock de la dette du Mali a considérablement baissé de 49.8% du PIB en 2005 à 20.0% en 2006, même s'il a légèrement augmenté à 22.9% du PIB en 2007³. La dette publique totale à fin 2007 est estimée à 1,542 millions de dollars US (soit 24 % du PIB, dont 1.1% de dette intérieure). L'analyse de soutenabilité de la dette réalisée en 2008 indique que le Mali demeure un pays à risque faible de surendettement⁴. Toutefois, les besoins importants de financement des objectifs de développement du millénaire et l'émergence de nouveaux types de financements non concessionnels constituent une menace pour cette soutenabilité de la dette.

³ Ceci reflète de nouveaux prêts concessionnels de l'IDA et de la BAD et un prêt non concessionnel de la Banque Islamique de Développement (BID).

⁴ L'analyse de soutenabilité de la dette est conduite pour la dette publique extérieure dans la méthodologie d'analyse de la soutenabilité de la dette des pays à revenus faibles.

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques

15. Perspectives à moyen terme : les perspectives macroéconomiques à moyen terme du Mali semblent favorables avec cependant des éléments importants de risques (aléas climatiques, évolution des termes de l'échange et lenteurs dans la mise en œuvre des réformes structurelles). Sur la base des dernières projections, le Mali pourrait avoir un taux moyen annuel d'environ 5.1% de croissance sur 2008-2011, en supposant des termes de l'échange largement inchangés, l'absence des grands chocs sur l'offre et la poursuite de l'exécution des réformes (voir Tableau 1). Les grands secteurs – agriculture, mines et services – devraient contribuer à divers degrés à la croissance à moyen terme. Les cours mondiaux élevés de l'or entraînant une bonne performance des mines d'or et l'octroi de l'allègement de la dette ont récemment renforcé les perspectives à moyen terme. Les cours élevés de l'or, augurent bien des gains d'exportation et des recettes fiscales du Mali, mais le secteur de l'or à lui seul a peu de chances de contribuer fortement à la réduction de la pauvreté. Du côté des politiques menées, ce scénario suppose la poursuite au rythme actuel des réformes structurelles progressives pour améliorer : (a) la performance des services d'infrastructure (électricité, eau, télécoms) ; (b) la productivité de l'agriculture et (c) le climat de l'investissement pour soutenir une diversification des activités économiques.

16. Pauvreté : les performances économiques récentes du Mali ont eu un impact limité sur la réduction de la pauvreté. Les récentes données sur l'incidence de la pauvreté (enquête ELIMII 2006) montrent un léger recul de la pauvreté au Mali mais ceux-ci sont en deçà des objectifs du CSLP. L'accroissement des revenus n'a pas été accompagné par une réduction des inégalités qui sont restées inchangées⁵. La pauvreté monétaire, estimée par la méthode des

⁵ Selon les données ELIMII, (méthode des coûts essentiels), l'indice de Gini sur les inégalités montre un faible changement entre 2001 (0.38) et 2006 (0.36). La baisse est notable en milieu rural et négligeable en milieu urbain.

coûts des besoins de base, a régressé de 8 points en passant de 55,6% en 2001 à 47,4% en 2006⁶. L'incidence de la pauvreté en milieu rural connaît aussi une baisse notable -toutes proportions gardées- selon cette méthode. Il faut noter également d'importantes disparités régionales avec un accroissement sensible de la pauvreté en milieu urbain. La pauvreté touche principalement les agriculteurs (près de 59,2% de pauvres) et les sans emplois. En outre l'écart entre les conditions de vie des zones rurales et des zones urbaines est resté important.

Tableau 2 : Indice de pauvreté (pauvres en pourcentage de la population totale)

	2001			2006		
	% de la population	Méthode 1	Méthode 2	% de la population	Méthode 1	Méthode 2
Niveau national	100	68,3	55,6	100	64,4	47,4
Par types de zones						
Zones urbaines	26,2	37,4	24,1	31,7	31,8	25,5
Zones rurales	73,8	79,2	66,8	68,3	79,5	57,6
Par régions						
Kayes-Koulikoro	30,2	76,2	65,1	29,4	61,5	44,7
Sikasso	18,4	81,8	80,1	18,0	81,7	80,8
Mopti-Ségou	31,9	71,4	51,9	33,9	75,2	48,7
Tombouctou-Gao-	8,8	51,3	30,8	8,5	57,9	29,0
Bamako	10,7	27,5	17,6	10,2	11,0	7,9

Source: EMEP 2001/02 et enquêtes ELIM 2006 auprès des ménages

Méthode 1 : méthodologie du CSCR ; Méthode 2 : coût des besoins essentiels

17. Objectifs de Développement du Millénaire. les perspectives d'atteinte des objectifs de développement du millénaire 2015 par le Mali sont faibles. Selon les dernières estimations réalisées en 2007, les objectifs qui pourraient être atteints sont ceux relatifs à l'eau potable et au VIH/Sida et avec quelques efforts concertés, ceux relatifs à l'extrême pauvreté et à la scolarisation primaire. Pour ce qui concerne la santé, les chances apparaissent infimes (notamment pour ce qui concerne la mortalité infantile et maternelle et la nutrition), même si des progrès sensibles sont à relever dans le domaine de la lutte contre le VIH SIDA (réduction du taux de prévalence du Sida de 1,7 pour 1.000 en 2001 à 1,2 en 2006) ainsi que dans l'amélioration de l'accès aux services de santé (augmentation de la proportion de la population vivant à moins de 15 km d'un centre de santé opérationnel de 68% en 2002 à 76 %).

Tableau 3 : Objectifs du Millénaire pour le Développement

INDICATEURS OMD	ATTEINTE
Eradiquer l'extrême pauvreté	Possible
Atteindre l'enseignement primaire universel	Possible
Promouvoir l'égalité des sexes et donner des pouvoirs aux femmes	Improbable
Réduire la mortalité juvénile	Improbable
Améliorer la santé maternelle	Improbable
Lutter contre le VIH/Sida, le paludisme et les autres maladies	Probable
Assurer la durabilité de l'environnement	Probable

Source : Plan d'action pour l'atteinte des OMD, autorités maliennes

18. Services sociaux de base : les résultats enregistrés au plan social par le Mali sur la période du CSLP 2002-2006 restent mitigés. Le CSLP conduit sur la période 2002-2006 a mis

⁶ Les estimations basées sur la méthode de l'énergie nutritive (méthode 1) indiquent aussi une baisse mais toute fois moindre de la pauvreté qui régresse de 4 points seulement en passant de 68.3% en 2001/2002 à 64.4% en 2006. Selon cette méthode on aurait une tendance inverse de baisse en milieu urbain et de hausse en milieu rural.

l'accent sur le développement des ressources humaines et l'accès aux services et infrastructures de base. Des progrès sont notables dans l'offre éducative avec un taux de scolarisation qui est passé de 67% en 2003 à 75% en 2006⁷. La situation sanitaire a enregistré quelques améliorations au niveau des taux de vaccination des enfants, de l'accès aux services de santé, de la mortalité infantile. Toutefois, les indicateurs de morbidité et de mortalité maternelle restent élevés, loin des objectifs fixés. Le taux d'accès à l'eau potable connaît une amélioration. L'insécurité alimentaire, habituellement conjoncturelle et rurale, est devenue structurelle, urbaine et périurbaine.

Tableau 4 : Indicateurs sociaux -Objectifs du CSLP

Indicateurs	CSLP I objectifs (2006)	2006 (résultats)	2006 Afrique sub- saharienne	CSCR II objectifs (2011)
Pauvreté				
Incidence de la pauvreté	47.5	64.4		51.2
Sévérité de la pauvreté	32.0			
Éducation				
Taux brut de scolarisation primaire	83.0	77.3	95	87.2
Taux brut de scolarisation primaire des filles	64.0	59.0	92	74.3
Nombre d'élèves par enseignant	54.0	53		50
Taux d'alphabétisation	56.0	26.2	60.3	36.2
Femmes		15.9		
Hommes		32.7		
Santé				
% de la population vivant à moins de 5 km d'un centre de soins en fonction	50	52		60
% de la population vivant à moins de 15 km d'un centre de soins en fonction	80	-	-	-
Naissances assistées par un personnel formé	50	49	45	65
Mortalité infantile (pour 1000 naissances vivantes)	100	96	94	
Taux de mortalité juvénile (pour 1000 enfants de moins de 5 ans)	210	191	157	211
Mortalité maternelle (pour 100.000)	500	582		566
Taux de prévalence du VIH/Sida	1.0	1.7	6	1.2

Source : Gouvernement du Mali (2002,) CSLP; World Bank, DEC Social Indicators, PNUD, HDR (2007)

19. Environnement : le profil environnemental du Mali révèle une situation préoccupante caractérisée par une dégradation accélérée des ressources naturelles et des écosystèmes. La croissance démographique, l'urbanisation et la pauvreté ainsi que les pratiques agricoles inappropriées (culture extensive du coton) exercent une pression sur les ressources naturelles (déforestation, surpâturage, pollution des sols). L'intégration des aspects environnementaux dans les politiques nationales de développement, notamment au plan agricole, reste limitée.

C. Etat de la gouvernance

20. Le Gouvernement s'était engagé dans le cadre du CSLP 2002-2006 à améliorer la gouvernance et à lutter contre la corruption. La situation de la gouvernance au Mali reste une préoccupation centrale et les défis demeurent la mise en œuvre effective et efficace des réformes et l'application des textes et autres engagements du gouvernement.

21. En matière de décentralisation et réformes de l'Etat, le GdM a entrepris un ensemble de réformes porté par le Programme de Développement Institutionnel (PDI) et le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) sur la période 2005-2014. Le

⁷ Rapport de synthèse mise en œuvre OMD, Gouvernement du Mali, 2007.

processus de décentralisation est toutefois confronté à des difficultés persistantes : a) lenteurs dans le transfert de la maîtrise d'ouvrage du développement local et régional aux collectivités locales (transfert des compétences et des ressources de l'État vers les collectivités), b) mise en cohérence des stratégies sectorielles avec les choix et priorités des collectivités, c) difficultés de la tutelle, d) faible capacité des Collectivités Territoriales. La réforme de l'Etat rencontre des difficultés dues au pilotage par le Commissariat au Développement Institutionnel (CDI) rattaché à un Ministère et avec des effectifs faibles, le manque de coordination et de cohérence avec les composantes institutionnelles des programmes sectoriels, et les lenteurs dans la déconcentration des personnels et des moyens ».

22. Au niveau de la Gouvernance financière, le GdM s'est engagé à améliorer la gestion des finances publiques en adoptant en avril 2005 un Plan d'Action Gouvernemental d'Amélioration et Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAMGFP) intégré au PDI. Des progrès ont été accomplis dans ce domaine (confirmés par le récent exercice PEFA) en matière de préparation et exécution du budget. Des efforts se poursuivent dans l'amélioration des procédures de passation de marchés pour tendre vers les normes internationales (séparation des organes de régulation, exécution et contrôle des marchés publics). Le contrôle administratif a connu des avancées significatives au cours des deux dernières années en termes de renforcement des capacités (CGSP, IF). Les principales faiblesses dans le dispositif actuel concernent l'efficacité et l'effectivité du contrôle juridictionnel exercé par la Section de la Cour des Comptes et le suivi de mise en œuvre des recommandations des rapports des corps et structures de contrôle.

23. Au niveau de la Justice, l'indépendance de la justice est reconnue par la Constitution et le statut des magistrats leur confère une protection. L'accessibilité de la justice reste cependant faible en dehors des centres urbains et l'adoption des textes n'est pas toujours suivie de mécanismes garantissant leur application. Plus particulièrement, le poids des traditions influe considérablement sur les droits des catégories fragiles, notamment les femmes et les enfants. L'avancée dans la conduite du PRODEJ devra permettre une évolution durable.

24. La corruption demeure un handicap majeur entravant l'exercice réel de la démocratie tout comme l'efficacité de l'action publique. Elle affecte particulièrement la fourniture des services sociaux de base notamment pour les couches les plus vulnérables. La lutte contre la corruption n'a pas significativement progressé malgré le nombre de structures de contrôles existantes et celles nouvellement créées comme le Bureau du Vérificateur General (BVG). La corruption est alimentée par une certaine culture de l'impunité. Le Mali a par ailleurs régressé dans le classement de l'Indice de perception de la corruption de Transparency International. Son score est passé de 2,8 en 2006 à 2,7 en 2007. Par ailleurs son rang au niveau régional africain est passé de 19ème sur 45 pays en 2006 à 24ème sur 52 pays en 2007. Mais il faut saluer et encourager la tenue des Etats généraux de la corruption annoncée par le Président de la République.

25. Au niveau de la question genre, le Mali, dans sa loi fondamentale, a clairement affiché son option pour une société juste et équitable, en reconnaissant l'égalité hommes-femmes en droit. Cette volonté politique s'est concrétisée dans les faits par la mise en place d'un cadre légal et réglementaire, qui s'est renforcé par la signature de conventions internationales. Cependant, ni la législation interne, ni les instruments juridiques internationaux ratifiés par le Mali, n'ont suffi à rompre la prédominance du droit coutumier sur le droit moderne qui dans certains cas pénalise les femmes. L'adoption puis l'application du Code de la Famille traduirait dans les faits la volonté du GdM d'avancer sur cette question.

III. STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU GDM

A. Les grandes priorités du gouvernement sur la période 2007-2011

26. Le Gouvernement du Mali a adopté en décembre 2006 sa nouvelle stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté pour la période 2007-2011 (CSCR) qui remplace le CSLP mis en œuvre sur la période 2002-2006. Le CSCR définit les objectifs et les priorités pour le pays au cours de la période 2007- 2011. Ces objectifs et priorités ont été pleinement repris dans le Programme de Développement Economique et Social (PDES) du Président de la République du Mali qui constitue le socle de l'action gouvernementale.

27. L'objectif général du CSCR est de promouvoir une croissance redistributive et une réduction de la pauvreté. Les objectifs spécifiques poursuivis portent essentiellement sur i) l'accélération de la croissance pour la porter à au moins 7% par an sur la période 2007-2011 et ii) l'amélioration du bien être des populations maliennes. La stratégie d'accélération de la croissance du GdM repose sur la stabilité macro-économique, le développement de l'agriculture et des infrastructures de base, le développement du secteur privé et le renforcement des ressources humaines. L'ambition du GdM est de faire du Mali une « puissance agropastorale ». Le Mali va conclure avec le FMI un nouveau programme macro-économique triennal de Facilité pour la Réduction de la Pauvreté (FRPC) afin de soutenir le GdM dans ses efforts de stabilisation macro-économique.

28. Le CSCR s'appuie sur trois grandes orientations stratégiques (OS) que sont (i) le développement des infrastructures et du secteur productif, (ii) la poursuite et la consolidation des réformes structurelles et (iii) le renforcement du secteur social. Ces trois orientations stratégiques correspondent à 14 domaines d'intervention prioritaire sur lesquels se fonde la stratégie d'accélération de la croissance.

29. Les six axes prioritaires d'intervention retenus dans le PDES sur la période 2007-2012 s'intègrent dans ces trois orientations stratégiques. Il s'agit du renouveau de l'action publique (axe 1), de l'amélioration de la production primaire et de la sécurité alimentaire (axe 2), du développement du secteur privé (axe 3), de l'insertion des jeunes et femmes dans les circuits productifs (axe 4), du développement des secteurs sociaux (axe 5), de la conduite des réformes de société (axe 6). Les 6 axes prioritaires du PDES restent cohérents avec les domaines prioritaires d'action pour l'atteinte des OMD au Mali qui sont essentiellement i) l'agriculture et la lutte contre la faim, ii) l'éducation de base, iii) le genre et l'autonomisation des femmes, iv) la santé et la lutte contre le VIH/SIDA, v) l'eau et l'assainissement, vi) l'énergie, vii) les routes et transport.

30. Orientation stratégique 1 : développement des infrastructures et renforcement des secteurs productifs. Elle est structurée autour de quatre domaines prioritaires : (a) la sécurité alimentaire et le développement rural à travers la Loi d'Orientation Agricole (LOA) et le Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA) ; (b) le développement des Petites et Moyennes Entreprises (PME) ; (c) la préservation et la gestion durable des ressources naturelles à travers la Politique Nationale de Protection de l'Environnement (PNAE) et (d) le développement des infrastructures. Le développement du secteur privé se fera à travers une Loi d'Orientation du Secteur Privé (LOSP).

31. Orientation stratégique 2 : la Consolidation du programme de réformes structurelles du secteur public. Les sept (07) domaines prioritaires de cette orientation portent sur : (a) la consolidation de la réforme de l'administration publique à travers la poursuite du PDI, du PAGAM/GFP et du plan d'action PEFA ; b) la réforme de l'environnement des affaires ;

(c) le développement du secteur financier ; (d) la promotion de la gouvernance démocratique et des libertés publiques à travers le PRODEJ ; (e) le renforcement des capacités de la société civile ; (f) le renforcement des initiatives d'intégration régionale et sous-régionale ; g) l'intégration au Système de Commerce Multilatéral. Au niveau de la lutte contre la corruption, le GdM prévoit la tenue des Etats généraux de lutte contre la corruption pour 2008 afin d'arriver à un programme national de lutte contre la corruption. Le Mali s'est également engagé dans le processus d'auto-évaluation du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) en 2007 sur des thématiques de gouvernance.

32. Orientation stratégique 3 : le renforcement du secteur social. Cette orientation est centrée sur trois (03) domaines prioritaires : (a) la création et la promotion d'emplois durables ; (b) le développement de l'accès aux services sociaux de base à travers le Programme d'Investissement du Secteur Education (PISE II), le Programme de Développement Social et Sanitaire (PRODESS II) et le Programme Sectoriel Eau Potable et Assainissement (PROSEPA) ; (c) la lutte contre le VIH/SIDA à travers le Cadre Stratégique National de lutte contre le VIH/SIDA adopté en juillet 2006 sur la période 2006-2010.

B. Appréciation de la stratégie

33. Les priorités définies par le GdM dans le CSCRP restent pertinentes au regard du contexte national et constituent dès lors une bonne base pour l'alignement des appuis des PTF. Toutefois pour réaliser les ambitions du GdM d'une croissance forte à même de réduire la pauvreté et pour utiliser pleinement le potentiel de la SCAP, certains changements seront nécessaires :

Cadre macroéconomique

34. Bien que la nécessité d'une croissance forte et accélérée ait été reconnue comme fondamentale dans le CSCRP pour parvenir à réduire significativement la pauvreté dans le pays, l'objectif de croissance annuelle moyenne de 7% du PIB réel ne pourrait être atteint que si les autorités mettent en œuvre un programme plus ambitieux de réformes structurelles. L'atteinte de 7% de croissance moyen par an sur la période 2007-2012 nécessitera non seulement une augmentation conséquente des investissements dans le pays mais également une amélioration de la productivité de l'investissement. En particulier, un certain nombre de réformes devront être mise en œuvre pour accélérer l'insertion du pays dans le marché mondial et pour améliorer l'offre et le coût des facteurs de production ainsi que l'environnement des affaires. Sur la base des tendances actuelles (moins de 3% de croissance du PIB réel en 2007) et des perspectives économiques dans la sous-région et les pays de commerce du Mali, les projections actualisées par les autorités tablent sur 5.1% de croissance en moyenne sur la période. Les PTF encouragent les autorités dans la mise en œuvre de la stratégie de croissance accélérée élaborée récemment et à adopter une séquenciation favorable à un meilleur impact des réformes. Une croissance forte est nécessaire pour accroître le revenu par tête et réduire substantiellement la pauvreté au regard du taux de croissance démographique estimé à 2.3%.

35. Le CSCRP reconnaît également le rôle central de la stabilité macroéconomique et de la soutenabilité des finances publiques dans l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté. Les PTF soutiennent les objectifs ambitieux de maintien de la stabilité des dépenses courantes de l'Etat en proportion du PIB et d'augmentation de recettes budgétaires de 15% du PIB en 2007 à 17% en 2008 (critères de convergence de l'UEMOA) mais relèvent la nécessité de la mise en œuvre de mesures spécifiques et détaillées pour l'atteinte des objectifs. Par ailleurs, les PTF encouragent les autorités à introduire plus de réalisme dans l'estimation et la couverture des besoins de financements du CSCRP et des OMD. Ils recommandent pour ce

faire des efforts supplémentaires de maîtrise des dépenses, l'amélioration de leur efficacité et la mise en œuvre d'une stratégie d'endettement prudente favorable au maintien d'un risque faible de non-soutenabilité de la dette publique.

36. Le cadre budgétaire à moyen terme annexé au CSCRP et récemment actualisé pour la période 2009-2012 fournit une allocation prévisionnelle de ressources budgétaire globalement favorable aux objectifs de réduction de la pauvreté. Toutefois, il devrait être davantage détaillé sur les aspects de dépenses de réduction de la pauvreté et de plan spécifique d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique.

37. Le CSCRP met en évidence la nécessité d'une croissance accélérée et forte qui sera soutenue par des réformes structurelles pour améliorer la productivité globale de l'économie. La stratégie de croissance accélérée devra fournir plus de détails sur les modalités d'amélioration de la productivité du secteur privé, l'amélioration de la performance de l'administration publique et l'amélioration de la qualité dans les secteurs sociaux de base.

Développement des infrastructures et des secteurs productifs

38. Les PTF saluent la priorité accordée au développement des infrastructures et des secteurs productifs et l'identification de secteurs tels que le secteur rural, les mines, le commerce, l'élevage, le tourisme et la culture comme sources de croissance économique accélérée. En particulier, il est attendu que les améliorations de productivités dans l'agriculture jouent un rôle critique dans l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté.

Réformes structurelles et Gouvernance

39. Le CSCRP accorde une place importante aux réformes liées à la gouvernance à travers la conduite des programmes de réformes en cours dans le cadre du PDI et de ses différentes composantes (Décentralisation et réforme de l'Etat, Gestion des finances publiques) et aussi en matière de réforme de la justice. Les PTF soulignent cependant que la mise en œuvre de la réforme de l'Etat demande une volonté politique forte de l'ensemble du gouvernement et une impulsion au haut niveau politique. Le GdM devra en outre faire des avancées sur des questions critiques comme le pilotage du PDI pour faire aboutir les réformes clé au nombre desquelles, figure le transfert effectif des ressources aux Collectivités Territoriales. Au niveau des Finances publiques, les avancées devront maintenant porter sur le renforcement du contrôle budgétaire et principalement juridictionnel du budget, le suivi des recommandations des rapports des structures de contrôle (y compris le BVG) et le renforcement de la mobilisation fiscale. Au niveau de la Justice, les réformes devront apporter une attention particulière à l'accessibilité de la justice, la lutte contre la corruption, et surtout le portage politique plus prononcé de la réforme. Enfin, la prise en compte du genre est tout aussi importante et en particulier l'adoption du Code de la famille qui sera un signal fort du gouvernement dans ce domaine

Secteurs sociaux

40. Compte tenu du faible impact des politiques sur l'amélioration des indicateurs sociaux les PTF encouragent le Gouvernement à intégrer les recommandations du plan d'action pour l'atteinte des OMD et des résultats de l'enquête ELIM II de 2006 dans la mise en œuvre du CSCRP.

41. Dans le secteur de l'Education, les PTF sont en accord avec la seconde phase du programme décennal de développement de l'éducation (PISE II) et la stratégie de l'éducation de base décrite dans le CSCRP. Les PTF reconnaissent avec le gouvernement la nécessité actuelle de cibler la réduction des disparités régionales et de genre, ainsi que l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Ceci bâtirait sur les acquis du PISE I en termes d'amélioration

de l'accès à l'éducation. Par ailleurs, les PTF soutiennent les objectifs d'augmentation des opportunités et de ciblage des besoins du marché dans la formation. Toutefois, les PTF recommandent une plus grande décentralisation dans le secteur de l'éducation en ligne avec les objectifs du processus de décentralisation au Mali.

42. Dans le secteur de la santé, les PTF soutiennent la stratégie décrite dans le CSCR. Les ambitions des autorités maliennes dans la santé sont traduites dans le Plan Décennal de Développement Sanitaire et Social (PDDSS) et le deuxième Programme quinquennal de Développement Sanitaire et Social (PRODESS II). Au niveau de la santé, la question des ressources humaines (qualité, quantité et statut, motivation et déploiement) est une préoccupation continue. Les questions de l'accès aux soins de qualité, la protection du revenu des ménages et la limitation des dépenses de santé des groupes les plus défavorisés méritent une grande attention. Enfin, la question de la communication sur la décentralisation et de l'accélération du transfert effectif des compétences aux collectivités territoriales sont à considérer. Au niveau du développement social, il convient d'accélérer la mise en œuvre de politiques de protection sociale (fonds d'assistance médicale, assurance maladie obligatoire, mutuelle de santé), pour améliorer l'accès financier des populations aux soins de santé.

43. Besoin d'adaptation : les cadres stratégiques sont appelés à évoluer dans le temps. Dans ce contexte, le GdM doit faire des progrès dans l'opérationnalisation de la stratégie (liens entre CSCR, CDMT et processus budgétaire) et inscrire le processus CSCR dans une logique de suivi régulier permettant des ajustements aux changements conjoncturels et aux performances enregistrées dans les politiques et programmes sectoriels. Pour cela, la revue annuelle du CSCR doit offrir l'opportunité de réviser les actions et les ajuster progressivement au regard du contexte. La mise en place d'un espace d'échange périodique sur la situation macro-économique avec les PTF serait une opportunité à cet égard.

IV. STRATEGIE COMMUNE D'APPUI DES PTF AU MALI

A. Leçons principales de l'assistance commune passée des PTF au CSLP 2002-2006

44. Le Mali continue de bénéficier d'apports importants au titre de l'aide au développement. En rappel, les données du CAD pour 2005 placent le Mali au 15^{ème} rang des pays d'Afrique Subsaharienne pour l'APD (net). L'APD du Mali a presque doublé entre 2001 (351,4 millions de US\$) et 2005 (691,5 millions de US\$)⁸. Cette aide se composait de 85% de dons, avec une composante bilatérale importante à hauteur de 55%. La contribution de l'aide extérieure (dons et financements extérieurs sur emprunt) est très importante et a représenté en 2005 près de 27,1% des dépenses totales et, en 2006, un peu plus de 40% environ⁹ (hors incidences PPTE).

45. La Table Ronde des bailleurs de 2004 a permis aux PTF de réaffirmer leur soutien au GdM dans la mise en œuvre du CSLP qui est maintenant le cadre de référence pour les interventions. Les PTF se sont également engagés à œuvrer pour un meilleur alignement en vue d'une plus grande efficacité de l'aide. L'enquête OCDE réalisée en 2006 et renouvelée en 2008 permet de voir les progrès réalisés tant par le GdM que par les PTF vers une meilleure efficacité de l'aide.

L'appropriation nationale

46. L'appropriation des politiques nationales, malgré une certaine amélioration depuis 2000, demeure un véritable défi pour le Mali. On note que la vision nationale s'est davantage affirmée dans le cadre de la préparation de Mali 2025 et du CSCLP 2002-2006. Le Mali s'est également doté ces dernières années de politiques et programmes sectoriels dans l'Education et la Santé (respectivement PISE II et PRODESS) et en matière de Décentralisation. Il a également préparé des CDMT dans ces différents secteurs. Ces programmes stratégiques sectoriels ont permis aux PTF d'inscrire leurs actions dans un cadre d'intervention bien défini avec des modalités de suivi partenariales tout en favorisant le recours à l'aide programme et l'utilisation de l'aide budgétaire. Ces efforts ont été poursuivis avec l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté de seconde génération en 2006 (le CSCRP 2007-2011) et d'un CBMT. Enfin, il convient de noter que le GdM a encore effectué une priorisation du CSCRP à travers le Plan de Développement Economique et Social (PDES) qui porte sur la période 2008-2012.

47. Malgré ces progrès, des faiblesses importantes demeurent dans le dispositif actuel :

- La Coordination générale de l'aide souffre de la dispersion des centres de décision et de responsabilité entre plusieurs ministères en charge de la gestion de l'aide au développement (Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Commerce, Ministère des Finances, Ministère des Affaires Etrangères, Primature, etc.). Les réformes décidées dans ce domaine n'ont pas encore connu une mise en œuvre effective. Le Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA), s'il devient pleinement opérationnel, devra permettre d'aller dans le sens d'une meilleure coordination en travaillant de manière étroite avec la Cellule CSLP.
- La dispersion des responsabilités et le faible niveau de communication entre les ministères et même au sein de ces derniers ne permettent pas d'assurer une cohérence entre la stratégie globale du gouvernement et les différentes stratégies sectorielles. La poursuite

⁸ OECD 2007. Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide

⁹ Source : Rapport Global de mise en œuvre du CSLP, version de juin 2007, provisoire.

d'une meilleure clarification des différents mandats des structures du GdM participerait à une amélioration d'ensemble.

- L'articulation entre la stratégie de réduction de la pauvreté et le budget reste faible. Il existe bien un dispositif technique s'appuyant sur les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et les budgets-programme, mais il n'entraîne pas automatiquement la nécessaire réorientation des ressources. Sept (07) CDMT ont été finalisés à fin 2007 (Education, Santé, Transport, Développement Social, Emploi, Reforme de l'Etat, Eau et Assainissement) et trois (03) autres sont en cours (Agriculture, Environnement et Sécurité Alimentaire). Ces CDMT sont de qualité inégale et leur actualisation reste problématique.

Les mécanismes de Coordination entre PTF

Mécanisme de concertation PTF

48. Les PTF au Mali ont mis en place des cadres de concertation pour mieux coordonner leurs interventions et échanger des informations à la fois au niveau général et sectoriel. Trois niveaux de coordination existent maintenant. Le 1^{er} niveau est la coordination globale autour du CSCRP assurée par le Collectif des Chefs d'agence et Chefs de mission, sous l'animation de la Troïka des PTF dont l'un des membres est le Chef de File (CdF) assistée du Pool Technique. Cette coordination se réunit une fois par mois. Le 2^{ème} niveau est la coordination sectorielle et thématique autour de 10 Groupes Thématique (GT) et 3 Groupes transversaux. Des chefs de file ont été désignés pour chacun des 13 Groupes avec un mandat couvrant la période du CSCRP ou d'une durée d'au moins 2 ans renouvelables. Le 3^{ème} niveau est la coordination autour des sous secteurs identifiés dans les 13 Groupes thématiques PTF.

49. La réorganisation des groupes PTF (Cf. Annexe 4) a permis d'aboutir à 13 Groupes Thématiques, dont 10 sectoriels et 3 transversaux. Les groupes sectoriels recouvrent : (i) Développement rural, (ii) Secteur privé et Micro Finances, (iii) Décentralisation/Développement institutionnel, (iv) Justice, (v) Education, (vi) Santé, (vii) Eau et Assainissement, (viii) Gestion macroéconomique, (ix) Processus démocratique et société civile, (x) Développement des Infrastructures. Au niveau transversal, on a : (i) Environnement/GRN, (ii) Genre, (iii) VIH/Sida.

50. Ces groupes thématiques servent de base pour le dialogue sectoriel avec le gouvernement malien. La qualité du dialogue varie selon les secteurs. Malgré ces progrès, un travail d'approche et de conviction reste à faire, notamment pour élargir le dialogue politique aux donateurs non traditionnels. Par ailleurs un certain nombre de défis peuvent être soulignés :

- la nécessité permanente de l'alignement de ces groupes sectoriels sur la nomenclature utilisée par le gouvernement dans le cadre du CSCRP et leur capacité à s'adapter aux changements institutionnels au niveau du GdM
- la nécessité de poursuivre l'exercice de restructuration des GT des PTF et de leurs modalités de dialogue avec le GdM en consultation avec le GdM (notamment sur la nomination des Chefs de File et la nature de leurs mandats)

L'alignement et l'harmonisation des donateurs

51. Les PTF au Mali ont accompli des progrès en matière d'alignement et d'harmonisation de leurs interventions. La signature de l'Accord cadre d'aide budgétaire en 2006 a été un facteur catalyseur dans cette dynamique de coordination des donateurs. Elle a permis de conclure des arrangements spécifiques appuis budgétaires en Education et Santé et de conclure un arrangement spécifique appui budgétaire général en 2007. Huit (08) PTF font de l'appui

budgétaire (Pays Bas, Suède, CE, BAD, Banque Mondiale, France, Belgique, Canada) et trois (03) nouveaux PTF se préparent à s'engager sur cette voie (Allemagne, Danemark et Espagne).

52. Malgré ces efforts d'alignement et d'harmonisation, beaucoup reste encore à accomplir par les PTF pour résolument changer leurs modes de faire, simplifier leurs procédures et s'aligner sur les systèmes et procédures nationaux :

- *Utilisation des systèmes nationaux* : d'après les résultats de l'enquête OCDE 2008¹⁰, environ 35 % des apports d'aide des donateurs font appel au système national de passation des marchés et au système de gestion des finances publiques. Il existe donc des marges d'amélioration pour les PTF dans ce domaine. Le GdM devra poursuivre la mise en œuvre des programmes de réforme de la gestion des Finances publiques (PAGAM/GFP) et corriger les faiblesses avérées de son système de passation des marchés et de son système de contrôle.
- *Prévisibilité* : l'indicateur 7 de la Déclaration de Paris met l'accent sur la capacité de l'administration d'enregistrer dans son système comptable les versements effectués au titre de l'exercice budgétaire concerné, dont le niveau s'établit au Mali à 68 %. L'objectif pour 2010 est fixé à 85 %
- *Approche programme* : la part de l'aide notifiée allouée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, et transitant à ce titre par des dispositifs communs, est aujourd'hui relativement faible (41%). Les modalités d'aide projet/programme classique restent prédominantes au Mali. Cet état de fait est toutefois appelé à changer et l'objectif recommandé, à savoir porter à 66% les apports d'aide fournis dans le cadre d'approches programme d'ici 2010, n'est pas irréaliste si les initiatives actuelles sont menées à leur terme.
- *Harmonisation des missions et travaux analytiques* : le niveau de coordination des missions effectuées par des donateurs est estimé à 23%. La réalisation conjointe de travaux d'analyse est évaluée à 52%. Les progrès à ce niveau sont encore relativement limités car ils demandent des changements dans les modes de faire actuels.

Gestion Axée sur les Résultats (GAR)

53. Le GdM a initié plusieurs travaux allant dans le sens d'une démarche de Gestion Axée sur les Résultats (approche CDMT, budgets programmes, revues annuelles du CSLP, revues sectorielles santé et éducation, revues de projets/revues de portefeuille). Enfin, depuis l'adoption du premier CSLP 2002/2006, le GdM a conduit de concert avec les PTF des travaux pour la mise en place d'un cadre d'évaluation conjointe du CSLP qui sera opérationnel en 2008 pour l'évaluation du CSCR 2007-2011. La mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) reste contrainte par le contexte institutionnel de l'administration publique, qui n'a pas encore complètement intégré la culture du résultat et adapté en conséquence les règles et les systèmes d'incitation. Une autre contrainte reste la faiblesse des systèmes statistiques de même que la diffusion et l'exploitation limitées des données statistiques, Le gouvernement malien a adopté un Schéma Directeur de la Statistique (SDS) dont la mise en œuvre prochaine constituera une avancée majeure.

¹⁰ Données relatives à l'enquête OCDE 2008, Draft 1, chapitre Pays Mali, avril 2008

Le dialogue politique

54. Le dialogue politique avec le GdM se déroule au niveau global dans le cadre du suivi du CSCRP à travers la Commission Mixte. La Commission mixte, malgré les progrès réalisés pour la tenue régulière de ses rencontres, n'a pas encore réussi à devenir le cadre de dialogue et de prise de décisions politiques tant souhaité par les PTF. La relecture du dispositif institutionnel pour le suivi du CSCRP devrait permettre d'améliorer le fonctionnement de la Commission Mixte et des cadres de suivi du CSCRP. Les PTF envisagent aussi la mise en place d'un cadre de dialogue de haut niveau politique avec le Premier Ministre pour traiter des questions relatives à la gouvernance. Au niveau sectoriel, on note une faiblesse du leadership du GdM dans la coordination des PTF et l'organisation du dialogue politique. L'Education, la Santé et le panel Décentralisation apparaissent comme les plus avancés. Dans certains secteurs la faiblesse du dialogue empêche l'élaboration d'une réponse cohérente et concertée de la part des PTF afin de mieux appuyer le GdM dans ses priorités et de répondre efficacement aux nouveaux défis. Il s'agit en particulier des secteurs clé pour la croissance que sont le Développement Rural, les Transports et le Secteur Privé qui n'ont pas encore réussi à développer de véritables approches sectorielles.

55. L'une des conséquences de la faiblesse des cadres conjoints de dialogue est la poursuite parallèle des cadres de dialogue bilatéraux. Par ailleurs, la forte présence des PTF dans les espaces de dialogue politique avec le gouvernement pourrait conduire, si l'on y prend garde, à réduire celle des autres familles d'acteurs (Société Civile, Collectivités Territoriales, Secteur Privé, Parlement) dans leurs interactions avec le gouvernement. Un positionnement judicieux du dialogue politique des PTF dans le contexte des mécanismes démocratiques de responsabilisation du pays s'avère important.

Responsabilité mutuelle

56. La responsabilité mutuelle dans l'atteinte des objectifs de développement est l'un des principes forts de la Déclaration de Paris. Au Mali, les espaces de dialogue politique actuels sont plutôt centrés sur la responsabilité du GdM dans la mise en œuvre des réformes. Il n'y a pas encore véritablement de cadres de responsabilité mutuelle permettant également au GdM d'interpeller les PTF sur la mise en œuvre de leurs engagements. Le plan d'action efficacité de l'aide qui met en avant les responsabilités partagées du GdM et des PTF dans l'efficacité globale de l'aide constitue un processus à même de favoriser une telle responsabilisation mutuelle. La préparation de la SCAP intégrera cette dimension dans son dispositif de suivi.

57. Le GdM vient d'adopter en 2007 un plan d'action efficacité de l'aide qui reprend ses engagements et ceux des PTF pour la mise en œuvre de la déclaration de Paris. Un Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide a été également mis en place pour le suivi et la mise en œuvre du plan d'action. Un Pool Technique a été aussi mis en place au niveau des PTF pour servir d'interface avec le Secrétariat Harmonisation. Ces initiatives devraient permettre d'accomplir des progrès substantiels si on parvient à les articuler avec le suivi du CSCRP dont le pilotage revient à la Cellule CSCRP.

B. Objectifs et principes directeurs de la SCAP

Les objectifs partagés de la SCAP

58. L'objectif principal de la SCAP est d'appuyer le Mali dans l'atteinte des objectifs de sa stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté en tant que première phase d'un plan

décennal pour l'atteinte des objectifs de développement du millénaire. La SCAP vise à répondre aux objectifs spécifiques suivants :

- a) Soutenir la mise en œuvre du CSCRП en alignant les appuis des PTF sur les priorités définies dans le CSCRП, le PDES et le plan décennal OMD
- b) Améliorer l'efficacité et l'efficience globale de l'aide au GdM à travers :
 - une meilleure programmation et prévisibilité de l'aide internationale
 - un meilleur alignement sur les systèmes et procédures nationaux
 - une meilleure harmonisation et coordination de l'aide (procédures, modalités et conditionnalités) afin de réduire les coûts de transaction pour le GdM
 - une complémentarité et division du travail plus poussée entre les PTF
 - un suivi conjoint des résultats du développement avec le GdM
- c) Développer un cadre de dialogue plus efficace et partenarial avec le GdM en améliorant les cadres et mécanismes de coordination/concertation existants
- d) Développer une approche coordonnée pour le renforcement des systèmes/procédures et des capacités nationales
- e) Faire évoluer le cadre institutionnel vers un niveau assurant une bonne gouvernance du processus SCAP basé sur l'échange d'informations, le dialogue continu, la participation des différentes familles d'acteurs et la transparence dans la prise de décisions.

Les principes directeurs

59. L'atteinte de ces objectifs se fera dans le cadre d'un engagement des PTF à :

- a) S'appuyer sur les cinq principes généraux de la déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats, responsabilité mutuelle).
- b) S'inscrire dans le cadre unique de référence qu'est le CSCRП dont les priorités majeures ont été reprises dans le PDES et stimuler l'appropriation nationale. La SCAP s'articule avec le Plan d'Action sur l'Efficacité de l'Aide du GdM.
- c) Appuyer le GdM dans son rôle de leadership et promouvoir l'appropriation nationale qui sont essentiels pour la mise en œuvre de la SCAP.
- d) Appuyer les dynamiques nationales portées par les différentes familles d'acteurs dans le respect du principe d'appropriation nationale et des rôles et responsabilités de chaque acteur en reconnaissant l'importance clef des acteurs non étatiques (Collectivités, Parlement, Société Civile, Secteur Privé). Ils chercheront à impliquer donc tous les autres acteurs pertinents dans le dialogue sur la mise en œuvre de la SCAP.
- e) Inscrire la SCAP dans un processus itératif et adaptatif qui permettra d'opérer régulièrement les ajustements en fonction de nouvelles priorités et de leçons apprises dans sa mise en œuvre.

Le programme des PTF pour soutenir les orientations stratégiques du CSCRП

60. La couverture des différentes orientations stratégiques du CSCRП est résumée dans la matrice de complémentarité (annexe 2) élaborée par les PTF dans le cadre de l'exercice de

division du travail qui a été conduite lors de la préparation de la SCAP. Des domaines de concentrations ont été définis pour couvrir tous les axes d'interventions prioritaires, secteurs et sous-secteurs du CSCRP. Ils sont regroupés par orientation stratégique et ont fait l'objet d'affectation dans des cadres de concertation que sont les groupes thématiques.

Contribuer à l'augmentation des revenus à travers le soutien du développement des infrastructures et des secteurs productifs

61. L'essentiel des appuis des PTF reste aligné sur les priorités du GdM dans ce secteur. Ainsi :

- Au niveau du **secteur agricole**, il s'agira d'accompagner la mise en œuvre de la LOA. Les appuis porteront essentiellement sur la mise en place d'infrastructures rurales pour développer la productivité dans le secteur agricole à travers l'aménagement des terres et le renforcement des programmes d'irrigation y compris petite irrigation, des appuis aux filières, l'appui à la diversification agricole et à la commercialisation, (riz, blé, maraîchage), le renforcement des capacités et l'appui à l'amélioration des systèmes d'exploitation. L'appui au Schéma Directeur de la zone Office du Niger et au secteur coton seront au cœur des interventions des PTF. *Les instruments importants considérés à ce niveau portent essentiellement sur l'aide projet et programme classique.* Toutefois, les PTF vont considérer l'expérimentation d'une approche sectorielle pour le secteur rural autour de la LOA.
- Au niveau de la **sécurité alimentaire**, les interventions des PTF vont porter sur deux niveaux : i) Renforcement du système national de prévention et de gestion des crises alimentaires et autres catastrophes naturelles (mécanismes de coordination, système national d'évaluation, plans stratégiques de prévention,..) ; ii) Amélioration de la production agroalimentaire à court et moyen termes à travers des appuis au Programme National pour la Sécurité Alimentaire (PNSA), plan stratégique national pour la sécurité des aliments, système national de normalisation et de certification dans le domaine agroalimentaire. *Les interventions se feront essentiellement sous forme d'aide projet/programmes.*
- **Au niveau des infrastructures de transport**, les objectifs visés sur ce volet portent sur le désenclavement interne et externe du Mali et son intégration au marché régional et global à travers l'efficacité des opérateurs de transport (route, train, aéroport). Le désenclavement prendra en compte les zones rurales et les Régions du Nord et du Delta à travers la réalisation d'infrastructures routières en milieu rural. Les appuis s'inscriront dans le cadre du Programme Sectoriel Transport. Les PTF envisagent également à ce niveau de développer une approche sectorielle pour leurs interventions. L'appui des PTF sera sous tendu par un dialogue politique sur le cadre réglementaire (charge aux essieux, mesures fiscales), l'amélioration de l'entretien du réseau à travers l'appui à la mise en place du Fonds d'Entretien Routier (FER), et enfin l'amélioration de la performance du secteur des transports à travers une amélioration des performances de l'autorité de régulation.

Accompagner les réformes structurelles pour soutenir la croissance économique

62. La Gouvernance et les réformes structurelles constitueront un domaine important d'interventions des PTF. Les domaines privilégiés par les appuis des PTF portent sur les secteurs Décentralisation/Développement/ institutionnel et réformes de l'Etat, environnement des affaires. Un accent sera mis sur les secteurs de la justice, le secteur financier et la micro finances même si les niveaux de financement restent relativement faibles.

- Les appuis dans le domaine *de la Décentralisation, la réforme de l'Etat et la Gestion des Finances Publiques* sont structurés autour essentiellement du PDI et de ses composantes que sont le PAGAMGFP, le Programme DNPACT. Il s'agira essentiellement au niveau de la réforme de l'Etat, d'appuyer le renforcement des structures de l'administration, et surtout de l'appareil statistique. Pour ce qui concerne la décentralisation, il s'agit, de l'appui aux réformes notamment le transfert des compétences et ressources, le renforcement des capacités des Collectivités Territoriales et l'appui à la maîtrise d'ouvrage des communes, le financement des plans de développement locaux et la mise en valeur des potentialités économiques des régions (investissements structurants au niveau des Régions et des communes rurales), le renforcement des capacités des acteurs publics, privés, et de la société civile, l'appui à la réforme de l'état civil.
- *Les appuis des PTF prendront trois formes de modalités d'appuis : l'approche classique projets/programmes, la mise en commun des ressources à travers l'appui à l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales (ANICT) et au Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) et enfin les PTF prévoient également de préparer un arrangement spécifique sous forme d'appui budgétaire pour la décentralisation et le développement institutionnel.*
- **Concernant le PAGAMGFP**, les PTF apporteront leur appui aux actions du Plan gouvernemental. Des appuis spécifiques seront orientés vers la mobilisation des recettes fiscales à travers le renforcement des administrations fiscales.
- **Concernant la Justice**, les appuis porteront essentiellement sur l'accès à la justice, l'amélioration des capacités des Institutions à promouvoir et à faire respecter les droits (harmonisation législations nationales avec législations internationales, la sensibilisation) des populations, particulièrement les femmes et les enfants, pour qu'ils prennent conscience de leurs droits et devoirs et les exercent pleinement (traduction des textes, état civile, ..). Les PTF considéreront la mise en place d'une approche sectorielle pour le secteur de la Justice à travers l'appui au PRODEJ. Le Groupe thématique Justice jouera un rôle de coordination dans le secteur et assurera le dialogue avec les autorités maliennes.
- **Concernant la lutte contre corruption**, les PTF apporteront leur appui sous forme projet/programme aux corps de contrôle de l'Etat d'une manière générale y compris le Bureau du Vérificateur Général.

Appuyer les efforts du Mali pour améliorer la qualité des services sociaux de base

63. Les appuis des PTF au niveau des secteurs de l'Education et de la Santé seront organisés autour du PISE II et du PRDESS II dont l'atteinte des objectifs contribuera à renforcer la progression vers les objectifs de développement du millénaire. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement les interventions prendront la forme d'appuis aux programmes sectoriels développés dans ces secteurs (PISE, PRODESS, PROSEA). *Au niveau de l'éducation et la santé, les approches sectorielles seront approfondies avec la poursuite des Appuis Budgétaires Sectoriels (ABS) qui ont démarré en 2006. Les ABS représentent près de 15% du volume total d'aide sur la période 20007-2011. Au niveau du secteur eau et assainissement, une expérimentation de l'approche sectorielle est en cours.*

C. Piliers de la SCAP

Adopter de nouvelles modalités de travail et de collaboration conjointes (PILIER 1)

64. La mise en œuvre de la SCAP requiert des changements profonds dans la pratique de la programmation et de la livraison de l'aide internationale. L'objectif est d'obtenir un impact plus important sur le développement. Cette transformation sera progressive en raison de sa complexité, de son caractère multidimensionnel et de la diversité des acteurs impliqués. Dans ce Pilier 1, les parties prenantes s'accordent à travailler ensemble dans la durée sur les chantiers suivants : (i) l'évolution vers des nouvelles formes de programmation ; (ii) la prévisibilité de l'aide; (iii) les modalités de l'aide favorables à l'alignement sur les systèmes et procédures nationaux; (iv) l'alignement, l'harmonisation des procédures et la coordination des interventions ; (v) la complémentarité et division du travail.

La programmation concertée et alignée sur CSCR

Objectif partagé

65. Dans le souci d'imprimer un rythme serein au processus SCAP, les PTF au Mali se sont accordés à considérer une programmation concertée comme une première étape autour de principes clés relatifs à l'alignement sur les stratégies nationales. Ils ont convenu qu'il serait prématuré d'aller d'emblée vers une programmation conjointe.

Principes et engagements

66. La préparation de la SCAP représente en soi un effort des PTF pour s'aligner sur les nouvelles priorités du GdM définies dans le CSCR. Pour permettre une continuité dans cette dynamique, les PTF s'engagent à observer les principes suivants sur la période du CSCR 2007-2011:

- a) La poursuite du travail collectif de programmation, initié avec la SCAP, en l'inscrivant dans le cycle du CSCR et le cycle budgétaire. Ils procéderont dans ce cadre à une revue annuelle de la SCAP dans le cadre des revues annuelles du CSCR et procéderont à une révision de la SCAP à l'horizon 2011 pour prendre en compte les révisions éventuelles du CSCR qui seront décidées par le GdM.
- b) La flexibilité des PTF d'adapter leurs stratégies pays – dans la phase de programmation et dans la mise en œuvre – en fonction des priorités et besoins du GdM comme reflétées dans les révisions du CSCR ou selon les changements dictés par la conjoncture.
- c) La perspective d'une programmation conjointe au niveau global et sectoriel pour appuyer la prochaine stratégie de réduction de la pauvreté et donc le réajustement progressif des cycles de programmation des PTF individuels au niveau global et sectoriel afin de les faire coïncider avec le cycle de programmation du CSCR et des politiques et programmes sectoriels.
- d) La perspective d'une programmation conjointe au niveau global et sectoriel pour appuyer la prochaine stratégie de réduction de la pauvreté à l'horizon 2011.
- e) L'association des autres familles d'acteurs dans les processus de programmation concertée/conjointe, y compris les nouveaux donateurs ainsi que les fonds verticaux.

La prévisibilité des appuis

Objectif partagé

67. La prévisibilité de l'aide publique au développement est un élément clé pour une allocation efficace des ressources publiques en faveur de la croissance et de la lutte contre la pauvreté.

Principes et engagements

68. Dans la perspective du prochain CSCR et sur la période 2007-2011, les PTF s'engagent à :

- a) adopter le principe d'une programmation pluriannuelle en inscrivant l'ensemble de leurs apports (aide budgétaires (ABG et ABS) et aides projets/programmes) dans le cadre de programmes pluriannuels d'au moins trois ans.
- b) assurer une meilleure prévisibilité de l'aide à travers la préparation au niveau des différents groupes de concertation (Collectif PTF, Groupes thématiques) d'un Cadre de Ressources à Moyen Terme Global (CRMT/G) et de Cadres de Ressources à Moyen Terme Sectoriels (CRMT/S) qui seront mis à jour chaque année en ligne avec le calendrier de préparation du CBMT, des CDMT et du budget annuel.
- c) aligner le déboursement de leurs appuis (appuis budgétaires général et sectoriel et aides projet/programme classique) sur le cycle budgétaire.

Les modalités de l'aide favorables à l'alignement sur les systèmes et procédures nationaux

Objectif partagé

69. Un large consensus existe parmi les familles d'acteurs pour faire évoluer les modalités d'aide et les instruments financiers en vue d'améliorer l'efficacité et l'impact des apports externes. Toutefois, le défi consistera à définir, la meilleure combinaison des modalités d'aide (appui budgétaire, approche programme, projets) et l'utilisation équilibrée des différents canaux de l'aide (Etat central, collectivités territoriales, société civile).

Principes et engagements

70. Conformément aux engagements pris dans le Plan d'Action Efficacité de l'Aide, les PTF :

- a) privilégieront les modalités d'aide de type approche programmes¹¹ lorsque les conditions et autres préalables identifiés de concert avec le GdM sont réunis et veilleront en particulier à la promotion de l'approche sectorielle¹². Les PTF

¹¹ Selon l'OCDE (2008), *l'approche programme* est une modalité de coopération qui repose sur le principe du soutien coordonné à une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation. Elle a comme caractéristique : leadership du pays bénéficiaire ou de l'organisation ; cadre unique intégré de programmation et de budgétisation ; processus formalisé de coordination et d'harmonisation des procédures des donateurs en matière de rapportage, budgétisation, gestion financière et passation des marchés ; utilisation des systèmes locaux (élaboration, mise en œuvre des programmes, gestion financière, suivi et d'évaluation). *L'approche sectorielle* est une approche programme au niveau d'un secteur entier en vue d'accompagner la mise en œuvre d'un programme sectoriel basé généralement sur une politique sectorielle, un CDMT, une coordination des donateurs et un cadre de mesure des performances.

¹² Les PTF soutiendront l'approfondissement de cette approche dans les secteurs comme la santé, l'éducation et la décentralisation et continueront leurs efforts à promouvoir les approches sectorielles dans les secteurs suivants : Eau et Assainissement, Développement rural, Transport, Micro-finances, Justice.

accompagneront le renforcement des systèmes et procédures nationaux lorsque de tels préalables ne sont pas encore remplis.

- b) favoriseront un accroissement de l'instrument « appui budgétaire » comme modalité de financement privilégiée par le GdM tout en laissant une place dans la SCAP pour d'autres approches (appui projet) et modalités de financement complémentaires.
- c) exploreront de nouveaux mécanismes de financement¹³ conformes à l'esprit de la Déclaration de Paris pour permettre aux autres acteurs de jouer pleinement leur rôle.

L'alignement, l'harmonisation des procédures et la coordination des interventions

Objectif partagé

71. Cette composante du premier pilier de la SCAP ouvre un vaste champ de réformes devant mener à une meilleure harmonisation et coordination de l'aide (procédures, modalités et conditionnalités) afin de réduire les coûts de transaction pour le gouvernement.

Principes et engagements

Dans l'esprit de la Déclaration de Paris, les PTF :

- a) privilégieront l'utilisation des systèmes nationaux (gestion des finances publiques, passation de marchés, préparation, mise en œuvre et suivi des projets/programmes) lorsque les évaluations entreprises conjointement avec le GdM démontrent une qualité et une fiabilité acceptables. Ils accompagneront le GdM dans le renforcement de ses systèmes et procédures nationaux et à la mise en place de manière transitoire de dispositifs communs (suivi et rapportage conjoints, panier commun, etc.) lorsque les systèmes et procédures nationaux n'offrent pas des garanties suffisantes pour un alignement de leurs modalités d'aide.
- b) confieront aux Groupes Thématiques la conduite de l'agenda efficacité de l'aide :
 - Mise en œuvre de leur feuille de route pour l'efficacité de l'aide au niveau sectoriel.
 - Harmonisation des revues/missions et définition des principes et règles pour les missions conjointes. Elaboration de calendriers et programmes de missions et revues, articulés avec les cycles de revues sectorielles et le cycle de la revue annuelle du CSCR
 - Elaboration des calendriers annuels prévisionnels des études et autres travaux analytiques
 - Programmation de revues conjointes de portefeuille projets/Programmes dans des secteurs ciblés.
- c) favoriseront une approche sectorielle et régionale en matière de renforcement des capacités et inciteront le GdM et les autres familles d'acteurs à développer des plans clairs de renforcement des capacités qui accompagnent la mise en œuvre des politiques et programmes sectoriels. Les PTF s'efforceront de supprimer leurs unités de gestion parallèles.

¹³ Par exemple des financements du type panier commun ou des appuis au budget d'organisations de la société civile ou des collectivités territoriales

Typologie des domaines de concentration (DC)

Le DC est défini à partir de la combinaison d'axes d'interventions prioritaires, de secteurs et de sous-secteurs du CSCR. Il est destiné à regrouper les éléments ci-dessus en des ensembles cohérents-appelés DC - qui, en déterminant l'intervention des PTF, devraient contribuer à créer plus de complémentarité entre eux.

- Un domaine de concentration est **prioritaire** pour un PTF lorsque celui-ci manifeste de l'intérêt à y jouer un rôle important en termes de : (i) dialogue politique et d'appui pour la mise en œuvre de réformes structurelles ; et/ou (ii) d'appui financier. Le DC prioritaire traduit également un engagement durable du PTF (au moins 5 ans).
- Un domaine de concentration est **transversal** lorsque les thématiques qui le constituent sont transversales (environnement, genre...). Il peut être prioritaire pour un PTF ; cependant le fait qu'il ne soit pas classé comme prioritaire pour un PTF ne signifie pas l'absence du PTF pour appuyer la mise en œuvre des programmes du DC : les préoccupations de sauvegarde de l'environnement figurent souvent de manière transversale dans les programmes de développement de l'agriculture et la prise en compte de la dimension genre constitue une préoccupation constante dans la plupart des stratégies et programmes de développement.

Dans le cadre de la stratégie de repositionnement, il est suggéré que chaque PTF s'efforce de limiter le nombre de ses domaines de concentration prioritaire à trois (03) ou au plus à cinq (05). Les Etats membres de l'UE et la Commission Européenne s'efforceront de se limiter à trois domaines de concentration prioritaires et s'engagent à ce que le processus ne conduise pas à des secteurs oubliés¹⁴. Pour un PTF présent actuellement dans des domaines de concentration qui ne sont pas définis par lui comme prioritaires, la présence est « transitoire » : la stratégie de retrait permettra à terme de se centrer exclusivement sur les domaines prioritaires à l'exception des domaines de concentration transversaux qui, par définition, verront la présence de plusieurs PTF (en termes d'appui financiers surtout), des domaines de concentration où le PTF pratique l'appui budgétaire et de celui de la société civile.

Vers une meilleure complémentarité et division de travail

Objectifs partagés

72. La division du travail entre PTF a pour but d'arriver à un meilleur partage des rôles et une efficacité accrue de l'appui des PTF à la stratégie de développement du Mali tout en respectant l'apport distinctif de chaque PTF. Les objectifs spécifiques consistent à : (i) appuyer de manière coordonnée la mise en œuvre du CSCR (couverture des orientations stratégiques et priorités du Gouvernement) en se basant sur le fait que « chaque PTF ne peut pas tout faire » ; (iii) se répartir entre les domaines de concentration et selon des rôles différents de sorte à assurer un appui global plus efficace du CSCR sur la base notamment du « savoir-faire » (avantages comparatifs) ; (iv) assurer un dialogue permanent avec le gouvernement et les parties prenantes sur les stratégies et programmes dans le sens d'une meilleure efficacité de l'aide

73. La division du travail entre les PTF est envisagée au Mali aujourd'hui par grands « domaines de concentration » définis à partir des secteurs du CSCR. Elle s'opère à un niveau intersectoriel. Dix sept (17) Domaines de Concentration (DC) ont été retenus suite aux concertations entre PTF et aux consultations avec les autorités maliennes. Ces dix sept (17) DC sont en cohérence avec les Orientations Stratégiques (OS), les Axes d'Interventions

¹⁴ Cf. Code Conduite UE

Prioritaires (AIP), les Secteurs et Sous Secteurs du CSCR. Le résultat de cette présence sectorielle est formalisé dans une matrice de complémentarité dont la principale caractéristique est d'être dynamique. La Matrice de Complémentarité présente, d'une part, un état de lieux qui reflète le positionnement passé et actuel de chaque PTF sur la période 2007-11 dans sa collaboration avec le GdM et, d'autre part sur la base d'une programmation commune, le positionnement stratégique de chaque PTF sur la période du prochain CSCR qui résultera d'une projection collective des PTF dans leur collaboration avec le GdM.

Principes et engagements des PTF

- a) Le GdM assure le leadership dans la définition des domaines de concentration prioritaires et dans la définition du cadre et la conduite du dialogue politique et sectoriel avec les PTF.
- b) Les PTF s'engagent à augmenter la concentration de leur appui et s'efforceront, via des retraits, de limiter leur présence dans les DC considérés comme non prioritaires.
- c) Chaque PTF s'efforcera de limiter à trois (3) ou tout au plus à cinq (5) domaines de concentration prioritaires dans lesquels il dispose d'avantages comparatifs avérés en accord avec les principes mentionnés ci-dessus.
- d) Les intentions de retrait d'un DC ou de repositionnement devront se faire après une concertation à deux niveaux : (i) avec les autres PTF, notamment ceux présents dans le domaine de concentration, pour apprécier l'opportunité du retrait et donner un avis concerté au PTF (ii) avec le GdM pour une discussion sur « l'intention de retrait concerté ». En définitive, le retrait d'un DC de la part d'un PTF ne pourra s'effectuer si le GdM s'y oppose ou si la stabilité des ressources financières ne peut être assurée.¹⁵

Typologie des rôles des Partenaires Techniques et Financiers

Les bailleurs de fonds définissent leurs rôles respectifs dans un Groupe Thématique (GT) comprenant un ou plusieurs DC autour de la grille suivante :

- Un partenaire est **actif** (PA) dans un domaine de concentration lorsqu'il répond à l'un des deux critères suivants : (i) il apporte de l'assistance financière et/ou technique au domaine de concentration ; (ii) il participe à la fois à la dynamique de concertation entre les PTF dans le groupe thématique correspondant et au dialogue politique avec la partie nationale ;
- Un partenaire est **silencieux** (PS) dans un domaine de concentration lorsqu'il a délégué la pleine autorité au Chef de file ou à un autre partenaire actif pour l'administration des fonds et/ou pour le dialogue politique ; la délégation peut être formalisée mais pas nécessairement dans un accord de coopération déléguée ;

Un partenaire **chef de file** (CdF) de groupe thématique est obligatoirement un partenaire actif dans un des domaines de concentration qui compose le Groupe thématique ; il est désigné au sein des groupes et a pour rôle de faciliter le dialogue avec le GdM, d'animer la concertation/coordination des PTF et de représenter les PTF dans les cadres de concertation.

¹⁵ Le repositionnement des PTF se fera en fonction de leurs propres priorités ainsi que de leurs avantages comparatifs (tant qualitatifs que quantitatifs) et, en dernier ressort, en fonction des priorités du GdM. Les avantages comparatifs ne tiennent pas uniquement aux ressources financières mais aussi à plusieurs autres critères comme les compétences techniques, l'expérience, la connaissance du secteur et la décentralisation de la prise de décision.

Mettre en œuvre une stratégie cohérente de financement du CSCRP (PILIER 2)

Objectifs majeurs

74. La Stratégie de financement adoptée par les PTF poursuit les objectifs majeurs suivants :

- a) Couvrir de manière optimale les besoins de financement du Mali et aligner les financements des PTF sur les priorités du GdM à travers une meilleure concentration sectorielle en termes de présence et d'appuis financiers des PTF sur les secteurs de priorité du GdM.
- b) Mettre en œuvre des modalités d'aide conformes au plan d'action efficacité de l'aide du gouvernement du Mali et la feuille de route des PTF en accordant la priorité à l'utilisation des procédures nationales. Ceci se traduira par une meilleure combinaison des instruments qui sont d'abord l'appui budgétaire, les appuis-programme (approches sectorielles), ensuite les mécanismes de paniers commun et enfin les projets d'investissement classiques.
- c) Accorder une attention aux réformes liées à la gouvernance pour assurer une pleine efficacité de l'aide en mettant notamment l'accent sur l'efficacité de la dépense publique et l'amélioration des «capacités d'absorption» et la mobilisation des recettes fiscales.

Besoins de financement du CSCRP et des OMD

75. Le GdM a procédé à une évaluation des ressources nécessaires à la mise en œuvre de l'ensemble des programmes prioritaires sur la période 2007-2011. Un Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) a été préparé pour présenter les allocations intersectorielles du CSCRP sur la base des perspectives macroéconomiques et des projections des ressources propres de l'Etat (recettes intérieures) et des ressources extérieures prévisibles (appuis budgétaires et budget spécial d'investissement). Par ailleurs, des besoins additionnels de ressources liés à la mise en œuvre du plan d'action OMD ont été estimés sur la période 2007-2011. L'ensemble de ces projections a été actualisée en 2007 et le GdM dispose actuellement d'un plan de financement du CSCRP-OMD intégrant les coûts des actions spécifiques liées à la mise en œuvre du Programme de Développement Economique et Social (PDES).

Besoins globaux

76. Les ressources globales nécessaires sur la période 2007-2011 sont estimés par le GdM à 8.676,38 milliards de FCFA, dont 49% de dépenses courantes et 51% de dépenses en capital. Ceci correspond à des besoins annuels moyens de l'ordre de 1.577 milliards de FCFA. Près de 67% des ressources globales iraient pour l'essentiel à l'agriculture (16% de l'enveloppe globale), les mines, l'hydraulique et l'industrie (13.4%), l'éducation de base (13%), l'urbanisme et les travaux publics (12.8%), la santé (11.4%). Les autres secteurs se répartissent les 33% de l'enveloppe résiduelle à savoir, entre autres, l'enseignement secondaire, supérieur et la recherche scientifique (3.1%), les pouvoirs publics et l'administration générale (8.6%), les autres secteurs sociaux (2.7%), le Transport (1.3%), la culture, jeunesse et sports (1%) communication (0.8%), l'emploi (0.5%). Les ressources globales nécessaires spécifiquement sur la période 2008-2011 sont estimées à 8.043 milliards de FCFA.

Tableau 5 : Besoins additionnels de ressources (en milliards FCFA)

	2008	2009	2010	2011	Cumul
Ressources propres Etat	653,0	697,1	766,3	827,3	3533,9
Recettes fiscales	594,7	630,1	690,0	755,7	3205,0
Recettes non fiscales	40,4	49,8	57,4	53,3	240,4
Autres recettes	17,9	17,2	18,9	18,3	88,5
Ressources extérieures programmées CBMT	309,4	324,2	351,9	382,4	1663,1
Financement extérieur BSI	258,3	292,5	317,2	345,3	1459,2
Appuis budgétaires	51,1	31,8	34,7	37,1	203,9
Total ressources CBMT (A)	962,4	1021,3	1118,2	1209,8	5197,0
Coûts CSCRP + OMD (B)	1519,1	1617,1	1751,8	1824,8	8043,0
Besoins additionnels (B) - (A)	556,6	595,8	633,7	615,1	2846,0

Source : Plan de financement du CSCRP et des OMD, Mali

77. Sur la totalité des besoins, la contribution intérieure (ressources propres de l'Etat et ménages) s'élève à 4.319 milliards de FCFA soit 863,81 milliards FCFA par an en moyenne. Cela représente une couverture des besoins à hauteur de 55%. La contribution attendue des PTF s'élève à 2.780,66 milliards de FCFA soit 556 milliards par an en moyenne.

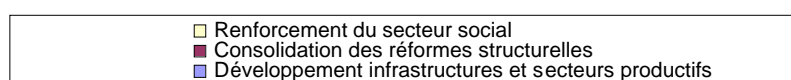
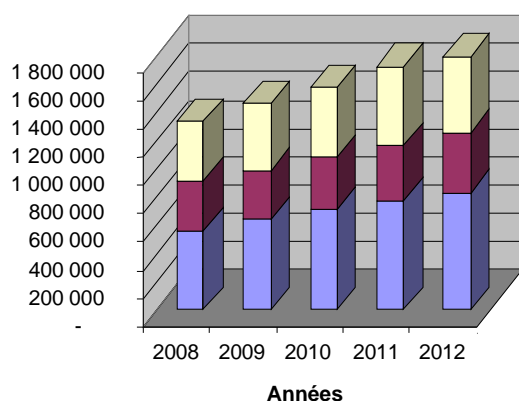
Besoins par orientation stratégique

78. Le développement des infrastructures et des secteurs productifs constitue l'orientation stratégique qui consomme le plus de ressources dans le plan de financement du CSCRP-OMD (45%), suivi du développement du secteur social (32%) et des réformes structurelles (23%) sur l'ensemble de la période 2008-2012

Répartition des besoins globaux de financement par Orientation stratégique 2008-2012

(Source : plan de financement CSCRP-OMD)

Montants en
Milliards FCFA



Réalisme du programme du GdM

L'ampleur des besoins de financement pour le CSCRP et les OMD soulève la question du réalisme du programme actuel du GdM. La mise en œuvre du CSCRP 2002-2006 s'est faite sur la base d'un volume de dépenses exécutées d'environ 3500 milliards de CFA¹⁶. Les besoins identifiés dans le cadre du CSCRP 2007-2011 correspondent à un doublement du volume de dépenses du CSLP 2002-2006. Ceci demande une nécessaire adaptation en termes de priorités stratégiques mais aussi de mise en cohérence avec le cadre macro-économique.

La contribution des PTF aux besoins de financements : la matrice financière

79. Dans le but de donner une cohérence financière à leurs interventions pour appuyer la mise en œuvre du CSCRP et l'atteinte des OMD, les PTF ont préparé une matrice financière sur la période 2007-2011. Elle constitue une première réponse au Plan de Financement du Gouvernement. La Matrice Financière fournit des prévisions des volumes d'aide qui seraient apportées pendant la période par les PTF participant à la présente SCAP selon les domaines du CSCRP (orientation stratégique, domaines de concentration) et par type d'instrument (appui budgétaire, appui-programme, projets...). Le montant estimé des financements prévisionnels des PTF se situent à près de 1.696,5 Milliards de FCFA sur la période 2008-2011¹⁷, soit un engagement annuel moyen de financement de près de 424 Milliards FCFA.

Tableau 6 : Appuis extérieurs par instrument sur 2007-2011
(en milliards FCFA)

	2008	2009	2010	2011	Cumul
Appuis budgétaires	120,4	121,4	105,1	77,9	424,9
Projets et programmes	327,9	343,6	321,0	238,4	1230,9
Fonds communs	1,7	2,0	2,2	2,2	8,2
Autres	0,9	2,7	9,8	19,1	32,6
Total	451,0	469,8	438,2	337,6	1696,5

Source : Matrice Financière PTF

80. Les projets et programmes restent l'instrument le plus utilisé sur la période (73% du financement cumulé) même si, tendanciellement, l'option est d'accroître progressivement l'utilisation de l'appui budgétaire (représentant actuellement environ 25% du volume d'aide cumulé sur 2008-2011). En termes de répartition des appuis par orientation stratégique, le secteur social, les infrastructures et les secteurs productifs reçoivent pratiquement les mêmes proportions de l'aide sur l'ensemble de la période 2008-2011 (29% et 28% respectivement)¹⁸. La répartition selon les domaines de concentration est fournie en annexe.

¹⁶ Source : estimation à partir des données fournies dans le CSCRP, Annexe II, Cadrage Budgétaire à Moyen Terme, 2007-2011.

¹⁷ Ces montants sont des estimations n'intégrant pas tous les financements attendus compte tenu des difficultés à prévoir les flux financiers futurs des PTF : la fiabilité des données prévisionnelles est de plus en plus faible au-delà de deux ans, d'où « la baisse » observée à partir de 2010. Les PTF ont d'ailleurs pris l'engagement de travailler sur cette question dans le cadre de la SCAP.

¹⁸ Une des raisons plausibles expliquant cette baisse des volumes de financement est liée à la difficulté de la prévisibilité. Par ailleurs la fin de plusieurs projets/programmes particulièrement dans le Développement des infrastructures peut expliquer la baisse drastique en 2009-10.

Tableau 7 : Appuis extérieurs par orientations stratégique

	2008	2009	2010	2011	Cumul
Infrastructures et secteurs productifs	34%	31%	21%	25%	28%
Reformes Structurelles	17%	19%	21%	21%	20%
Secteur social	30%	27%	29%	30%	29%
Genre	3%	2%	3%	0%	2%
CSLP Global	15%	17%	23%	18%	18%
Non repartis	1%	3%	3%	6%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Matrice financière PTF

La contribution globale des PTF au financement du CSCR

81. Le schéma de financement tel qu'il ressort du Plan d'actions CSCR et ODM et de la matrice financière des PTF fait apparaître un besoin de financement complémentaire, sur la base des prévisions de dépenses et d'investissement des autorités maliennes, d'environ [1.700 milliards de FCFA]. Cet écart entre les ambitions d'investissement pour l'atteinte des ODM et les ressources mobilisables telles qu'elles peuvent être appréciées aujourd'hui invite à approfondir conjointement les réflexions sur l'efficacité de l'aide et l'optimisation des actions envisagées.

Mise en cohérence de la matrice financière PTF avec le Plan de financement du CSCR

82. L'articulation entre la matrice financière et le plan de financement CSCR au stade actuel reste exploratoire en ce sens que :

- a. la matrice financière n'est pas exhaustive et ne prend pas en compte l'ensemble des financements des donateurs du Mali, en particulier ceux des donateurs non traditionnels alors que ceux-ci sont en augmentation au Mali sur les deux dernières années ;
- b. les flux financiers dans la matrice suggèrent une baisse à partir de 2009 qui ne correspond pas à une baisse des engagements mais simplement une prévisibilité limitée des financements au-delà de cet horizon ;
- c. de nouveaux PTF ont prévus d'intégrer l'appui budgétaire en tant qu'instrument dans leurs modalités d'aide (Allemagne, Danemark, Espagne notamment) ;
- d. enfin précisons que l'approche CBMT se réfère essentiellement au budget de l'Etat alors que la matrice financière prend en compte à la fois les financements budgétaires mais aussi les appuis à la société civile et aux collectivités territoriales. Par ailleurs le plan de financement en l'état actuel dépend des hypothèses du CBMT qui sont réactualisées chaque année

83. L'augmentation des ressources extérieures n'aura d'effet conséquent que dans la mesure où la mobilisation des ressources internes propres et celles prévues pour être prises en charge par les bénéficiaires est effective. Par ailleurs il n'existe pas de relation homothétique entre l'atteinte des objectifs du millénaire, notamment la réduction de la pauvreté, et le volume des financements en APD mobilisé. Au-delà des problèmes de capacité d'absorption de l'aide, plusieurs facteurs contribuent à l'efficacité des politiques de développement, et donc à la pertinence et l'efficacité des investissements envisagés. Il s'agit entre autres de la qualité de

la gouvernance, , de la coordination des politiques sectorielles (cohérence des politiques en matière de formation professionnelle et de développement du secteur privé par exemple), du contenu en emploi et du caractère plus ou moins redistributif de la croissance, enfin de la qualité et de l'efficacité de la chaîne de la dépense publique. Une telle approche basée sur la qualité de la dépense et donc l'opportunité de l'emploi des ressources rares que sont l'APD et les recettes fiscales devra être partagée entre les autorités maliennes et les PTF afin d'apprécier la réalité du gap de financement et de préciser les priorités dans l'affectation de l'APD.

84. De ce qui précède, il est permis de dire que la réponse globale des PTF au plan de financement du CSCRП s'inscrira dans un processus dynamique qui permettra de construire dans la durée une meilleure articulation entre les Plans de Financement des PTF et celui du CSCRП. Pour cela, les PTF proposent d'œuvrer sur la base des principes et d'un agenda commun de travail GdM/PTF pour permettre un rapprochement de la matrice financière avec le Plan de financement dans le cadre d'un processus d'actualisation annuelle en liens avec le processus budgétaire. Des aspects importants de cet agenda portent sur : (i) l'amélioration de la mobilisation des recettes budgétaires propres (recettes fiscales et non fiscales notamment) ; (ii) l'amélioration des «capacités d'absorption» des ressources extérieures déjà programmées ; (iii) l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et de son effectivité.

Les principes et les engagements

85. Dans le cadre de leur volonté d'améliorer l'efficacité de l'aide, les PTF ont adopté un certain nombre de principes en matière de livraison de l'aide. Il s'agit :

- a) de s'assurer que la division du travail et la complémentarité ne s'accompagnent pas d'une baisse des volumes d'aide globaux et sectoriels
- b) d'aligner les financements des PTF sur les priorités du Gouvernement et de mettre en œuvre, pour l'appui budgétaire, les dispositions de l'arrangement-cadre relatif aux appuis budgétaires et des différents arrangements spécifiques sectoriels.
- c) Augmenter progressivement la partie des financements des PTF alignés sur les systèmes et procédures nationaux
- d) d'adopter une programmation pluriannuelle d'au moins 3 ans à travers des instruments de programmation à moyen terme (CRMT/G, CRMT/S) et procéder à une actualisation annuelle du CBMT et du CRMT des PTF permettra de prendre en compte les changements dans le Plan de Financement du CSCRП
- e) d'aligner et d'évaluer les décaissements de manière conjointe GdM-PTF selon le calendrier budgétaire et le cycle de revue du CSCRП et des programmes sectoriels
- f) de mettre en œuvre les mécanismes adoptés avec le GdM dans le cadre des arrangements relatifs aux appuis budgétaires
- g) d'harmoniser les déclencheurs des appuis budgétaires en cohérence avec les objectifs du CSCRП

Un dialogue avec le GdM basé sur un cadre conjoint de suivi, une gestion conjointe des risques, respectant les principes de partenariat et d'appropriation nationale (PILIER 3)

86. Les PTF dans le cadre de la SCAP développeront un nouveau partenariat avec le GdM centré sur un dialogue politique de qualité et une gestion conjointe des risques.

Principes importants du dialogue politique

87. Le dialogue politique va porter sur les réformes prioritaires et les performances réalisées par le GdM dans la mise en œuvre du CSCRP. Les principes clés du dialogue politique porteront sur les aspects suivants :

- *Partenariat* : le dialogue politique est réalisé sur la base du respect, la confiance mutuelle, la transparence et favorise une « appropriation nationale ». Dans la relation avec la partie malienne, l'agenda des points importants du dialogue politique sera communiqué de manière transparente au GdM.
- *Alignement* : les engagements pris par le GdM dans les documents de politiques et programmes nationaux ainsi que les engagements internationaux constituent la base du dialogue politique.
- *Principe de subsidiarité* : le dialogue politique est conduit là où il peut être le plus efficace (niveau sous sectoriel, niveau politique Chefs Agence-Chefs de Mission). Les thèmes de dialogue politique ne sont discutés au niveau politique que lorsque les efforts conduits aux niveaux thématiques ou sectoriels se révèlent peu fructueux. Les PTF s'efforceront de respecter les espaces de dialogue politique des autres acteurs (Société Civile, Parlement, Collectivités Territoriales, Secteur Privé) et approfondiront leur collaboration avec ces derniers.
- *Transparence* : les thèmes prioritaires du dialogue politique au sein des groupes thématiques doivent être communiqués de manière transparente. Chaque Groupe thématique/sectoriel produit et met à jour les thématiques prioritaires de son dialogue politique avec le GdM
- *Cohérence* : le dialogue politique bilatéral devra s'inscrire dans le cadre du dialogue politique collectif conduit au niveau global et sectoriel pour assurer une meilleure cohérence des messages des PTF au GdM.
- *Transversalité* : le dialogue politique doit accorder une attention aux thèmes transversaux et les relayer dans les différents Groupes notamment les questions comme la Décentralisation, le Genre, l'Environnement, le VIH/Sida.
- *Responsabilité mutuelle* : le dialogue politique doit intégrer une dimension de responsabilité mutuelle en favorisant un espace d'interpellation de la partie malienne par les PTF mais également d'interpellation des PTF par la partie malienne sur la mise en œuvre des engagements respectifs.

Gestion conjointe des risques

88. Dans le cadre de leur dialogue avec le GdM, les PTF vont accorder une attention particulière à la gestion des risques liés à la mise en œuvre de la SCAP. Les risques exogènes liés aux fluctuations des cours mondiaux (or, coton, pétrole, céréales) sont réels et peuvent avoir un impact sur la stabilité macro-économique, la croissance et perturber l'ordre des priorités du GdM. Les analyses montrent que le Mali devra faire face à long terme à une détérioration de termes de l'échange en l'absence d'une diversification de son économie¹⁹.

¹⁹ FMI, conclusions préliminaires de la mission du FMI, février 2008.

Les mesures seront identifiées dans ce cadre pour absorber les chocs à court terme et procéder à moyen terme à une restructuration des secteurs économiques pour une plus grande compétitivité et diversification. L'augmentation des prix des produits agricoles au niveau international appelle une réponse conjoncturelle par des interventions ciblées visant à assister les couches de populations vulnérables et une action de moyen terme pour accroître la production agricole. Ce risque potentiel fera l'objet d'un suivi périodique dans le cadre du Programme Macro-économique avec le FMI et dans les Groupes Thématiques Macro-économique et Economie Rurale. La mise en place également d'un cadre d'échanges réguliers GdM/PTF sur la situation macroéconomique du Mali (agrégats macro économiques, situation Finances publiques) sera utile à cet égard.

Les principaux risques endogènes dans le cadre de la SCAP portent sur : la gouvernance, la soutenabilité de la dette, l'instabilité au Nord, les capacités de mise en œuvre du GdM et la capacité d'absorption.

- Compte tenu de l'importance des questions de gouvernance (justice et lutte contre la corruption, décentralisation et réforme de l'Etat, gestion des finances publiques, genre). L'absence de progrès dans ce domaine pourrait affecter la qualité du dialogue entre le GdM et les PTF et en conséquence avoir des répercussions sur la mise en œuvre de la SCAP. La prise en compte des questions de gouvernance dans les espaces de dialogue existants (Commission mixte, Revue annuelle CSCRP) et dans le cadre de dialogue au haut niveau politique constituerait une réponse appropriée. Le Groupe gouvernance au niveau des PTF assurera le suivi de cette question.

- L'analyse de la soutenabilité de la dette du Mali montre que le risque actuel à ce niveau est faible du fait de l'initiative de l'allègement de la dette PPTE et de l'IADM. Toutefois il convient de rester vigilant sur l'émergence de nouveaux types de financement non concessionnels pouvant constituer une menace pour la soutenabilité de la dette à long terme. Pour cela il est fortement suggéré de poursuivre une politique d'endettement à taux concessionnel.

- L'instabilité politique liée à l'insécurité au Nord demeure un risque majeur dans le contexte actuel. Ce risque fait l'objet d'une attention particulière du GdM qui s'est engagé à préparer et mettre en œuvre un Programme de Développement des Régions du Nord suite au forum de Kidal de mars 2007 de concert avec les PTF.

- La capacité limitée de l'administration publique constitue une contrainte à la mise en œuvre du CSCRP et des programmes sectoriels. Cette contrainte est particulièrement accentuée par le fait d'une mobilité importante des cadres tant en interne qu'à l'externe (vers les unités de gestion parallèles des projet/programmes). La mise en œuvre des principes de la SCAP particulièrement l'alignement sur les systèmes et procédures nationales devra permettre d'atténuer cette contrainte d'une part et d'autre part les programmes de renforcement des capacités qui seront préparés par le GdM avec l'accompagnement des PTF permettront d'améliorer la situation.

- L'ampleur des besoins d'investissements liés à la mise en œuvre du programme ambitieux du GdM soulève des questions sur la capacité d'absorption nationale en son aspect taux d'exécution des projets/programmes d'investissements. Les données du BSI montrent que sur la période 2000 à 2005, les taux d'exécution sont instables et ont atteint un pic seulement en 2005 avec un taux de 81.2%. L'analyse montre que le taux d'exécution sur les ressources intérieures se situe en général au dessus de 80%, tandis que le taux sur ressources extérieures se place entre 60 et 77%. Ces données montrent qu'il existe une responsabilité partagée à ce niveau avec les PTF. Toutefois dans le cadre de la SCAP l'alignement prévu sur les systèmes et procédures nationaux devrait contribuer à améliorer les taux d'exécution.

89. Enfin, certains risques sont directement liés à la mise en œuvre de la SCAP. Le processus SCAP ne pourrait être crédible et conduire à des résultats concrets en l'absence d'un engagement fort du GdM et des PTF et d'une appropriation effective. Le processus de consultation avec le GdM depuis la préparation jusqu'à l'approbation devrait permettre de contenir ce risque. Parallèlement, le renforcement des capacités du Secrétariat Harmonisation devra permettre d'avoir un ancrage de la SCAP au niveau du GdM tout comme le suivi conjoint de la mise en œuvre du CSCRП pilotée par la Cellule CSLP.

90. Du côté des PTF, les risques tiennent d'une part à la volatilité des flux d'aide qui pourrait rendre imprévisibles les ressources extérieures disponibles pour soutenir le CSCRП. Il est prévu dans le cadre de la SCAP de préparer des cadres de ressources à moyen terme qui permettront d'avoir une meilleure prévisibilité des flux d'aide. Les appuis au SHA intègrent aussi une composante appui au système d'information du GdM sur les flux d'aide qui mettra à la disposition du GdM un outil efficace de prévision. Le dernier risque au niveau des PTF va concerner la mise en œuvre de leurs engagements dans la SCAP (programmation, alignement, harmonisation, complémentarité et division du travail). En particulier la complémentarité pourrait ne pas donner les résultats attendus compte tenu d'une non observation des principes de concertation ou encore d'une remise en cause par les modes de faire de donateurs non traditionnels n'ayant pas participé à la SCAP. Pour faire face à ces risques, le processus SCAP sera mis en œuvre de manière flexible tout en ayant recours à des revues par les pairs et des évaluations indépendantes afin de tirer les leçons et apporter les changements nécessaires. Par ailleurs, les consultations vont se poursuivre avec les donateurs non traditionnels afin de disposer d'une base commune d'information et une politique d'ouverture sera promue à leur égard.

Cadre conjoint de suivi des résultats

Le suivi des résultats du développement est essentiel dans le cadre de la SCAP pour s'assurer que les efforts conjoints du GdM, des PTF et des autres familles d'acteurs conduisent à des progrès concrets dans la réduction de la pauvreté et l'atteinte des OMD. Les PTF s'aligneront sur les cadres mis en place au niveau du GdM pour réaliser le suivi du CSCRП et des résultats des politiques et programmes sectoriels. La revue annuelle du CSCRП offre de ce point de vue un cadre idéal pour suivre avec le GdM les progrès annuels réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du CSCRП. Dans les secteurs qui n'ont pas encore institué des mécanismes fiables de mesure des performances sectorielles de suivi basés sur des indicateurs fiables, les PTF accompagneront le GdM dans le renforcement des systèmes existants et leur pleine opérationnalisation.

D. Agenda commun GdM/PTF sur la période de la SCAP

91. Afin d'arriver à une stratégie de financement du CSCRП, les PTF proposent que le GdM entreprenne un travail approfondi avec leur appui sur les questions suivantes :

1. les grandes orientations nationales en matière de politique d'aide qui prendra aussi en compte la question du financement des Collectivités territoriales
2. la mise en place d'un système uniformisé de gestion des flux d'aide extérieure qui permettra de disposer d'une vue exhaustive
3. l'organisation annuelle de travaux de mise en cohérence du cadre de ressources qui sera préparé par les PTF avec le CBMT et les CDMT sectoriels

4. l'identification des secteurs clé pour la croissance et la réduction de la pauvreté pour lesquels des travaux restent à faire pour disposer de programmes avec des coûts réalistes.
5. la réalisation d'avancées dans la mise en place d'une coordination de l'aide au Mali en mettant en place un guichet unique. L'opérationnalisation rapide du Secrétariat à l'harmonisation en le dotant des moyens nécessaires à la conduite de sa mission sera une première étape dans ce sens.
6. l'initiation de mesures spécifiques pour améliorer les «capacités d'absorption» des ressources en particulier celles fournies dans le cadre des projets d'investissement. L'analyse des taux d'exécution des projets et programmes montre un niveau d'exécution autour de 80%. Un accroissement des flux d'aide ne pourra pleinement profiter au Mali sans un effort conjoint avec les PTF pour améliorer le taux d'utilisation des ressources.
7. Enfin, l'aide extérieure ne suffira pas à répondre aux besoins importants du Mali. Il conviendrait que, d'une part, les efforts de mobilisation des ressources intérieures notamment fiscales soient poursuivis, d'autre part, les conditions nécessaires au développement du secteur financier local pour faire face aux besoins de financement du secteur privé moteur de la croissance soient réunies²⁰.

²⁰ Selon le FMI l'importance des transferts des ressortissants maliens de l'étranger est à prendre en compte. Les envois de fonds privés effectués par les maliens de l'étranger sont largement sous-estimés car ils ne tiennent pas compte des flux passant par le secteur informel. Selon certaines estimations, les flux formels se situeraient à 6,1 % du revenu national et ceux informels à 6 % également, soit un montant annuel cumulé supérieur à celui de l'aide publique au développement.

V. CADRE D'OPERATIONALISATION ET MECANISME DE SUIVI

92. La mise en œuvre et le suivi de la SCAP prendra appui sur les mécanismes existants au sein des PTF et au niveau du GdM. La SCAP sera mise en œuvre et suivie à travers un Plan d'Actions 2008-2011 associée d'indicateurs de résultats du CSCR. Les principes clés de la SCAP seront déclinés en actions prioritaires qui feront apparaître les responsabilités du Collectif des PTF (chefs agence/chefs de mission) et celles des 13 Groupes thématiques. Le plan d'action définira les agendas communs PTF/GdM et les responsabilités mutuelles. Il précisera également les axes de collaboration avec les autres familles d'acteurs (Parlement, Société civile, Collectivités Territoriales, Secteur Privé). La SCAP sera mise en œuvre chaque année dans le cadre du programme de travail annuel commun des PTF et des programmes de travail des Groupes Thématiques.

93. Le suivi périodique infra annuel au niveau PTF, se fera dans le cadre des réunions de Coordination mensuelles des PTF, des réunions mensuelles des Groupes thématiques, de la réunion trimestrielle des Chefs de file PTF et de la retraite annuelle des PTF. Le suivi conjoint avec le GdM se fera dans le cadre des instances de suivi conjoint GdM/PTF, à savoir la Commission Mixte Mali/Partenaires, la revue annuelle du CSCR, les rencontres avec le Secrétariat Harmonisation et dans les cadres conjoints existant au niveau sectoriel. Les autres familles d'acteurs (Parlement, Société civile, Collectivités Territoriales, Secteur Privé) seront associées au suivi à travers leur participation au cadre de la revue annuelle du CSCR. Le suivi donnera lieu à la préparation d'une Note annuelle de mise en œuvre de la SCAP qui alimentera le rapport annuel conjoint préparé avec le GdM sur l'efficacité de l'aide au Mali. Le suivi de la SCAP s'intégrera dans le cadre du suivi global du CSCR et s'alignera sur le cadre d'évaluation du CSCR préparé par le GdM et sur le mécanisme mis en place pour la revue annuelle du CSCR.

94. Une évaluation indépendante de la mise en œuvre de la SCAP sera conduite chaque année de commun accord avec le GdM. L'évaluation se déroulera au cours du premier trimestre de l'année afin d'alimenter les travaux de la revue annuelle du CSCR. Un mécanisme de revue des pairs sera promu également au niveau du Collectif des PTF et au sein des Groupes thématiques. La revue des pairs devrait permettre aux PTF individuellement d'apprécier leur progrès dans la mise en œuvre des principes de la SCAP. Enfin, l'enquête OCDE qui sera réalisée en 2010 sera l'occasion de revoir les progrès du Mali dans les 12 indicateurs de la Déclaration de Paris.

95. Le Pool Technique des PTF aura en charge d'assister les PTF dans la mise en œuvre et le suivi de la SCAP en collaboration étroite avec le Secrétariat Harmonisation de l'Aide et la Cellule CSCLP.