Conférence internationale pour la relance économique et le développement du Mali

OCDE – Paris - 22 octobre 2015

Note de contribution du collectif des partenaires techniques et financiers du Mali

Les partenaires techniques et financiers intervenant au Mali mesurent les enjeux de la Conférence "Pour le développement du Mali", qui constitue une étape importante dans un double processus :

- La sortie de la crise politique qu'a connu le pays en 2012/2013, par un effort soutenu de refondation de la gouvernance, de renforcement de la bonne gestion des affaires publiques et de relance économique ;
- le retour à la paix dans les régions Nord du Mali, la réconciliation et le renforcement de l'unité nationale, dont les fondements ont été posés par la signature de l'accord issu du processus d'Alger le 15 mai 2015.

Depuis la reprise de la coopération technique et financière avec le Mali début 2013, après une interruption de quelques mois, la communauté internationale a consenti un effort financier majeur en faveur du Mali. En deux ans, les partenaires techniques et financiers présents au Mali ont décaissé près de 1 900 milliards de FCFA (2,9 Mds d'euros) d'aide au profit du Mali, ce qui correspond à un niveau exceptionnellement élevé. Signe de cette mobilisation exceptionnelle, les appuis budgétaires généraux ont atteint un total, là encore inédit, d'environ 340 milliards de FCFA sur les exercices 2013 et 2014.

Les PTF réaffirment leur engagement à poursuivre l'accompagnement du développement du Mali dans ce contexte de sortie de crises. Tirant les leçons des crises passées, ils souhaitent placer cet engagement renouvelé sous le signe de la refondation de l'État, de la bonne gouvernance, de la transparence et de la redevabilité mutuelle.

1) Le soutien aux réformes dans le domaine de la gouvernance

Les crises successives traversées par le pays à partir de 2012 ont montré que le Mali, qui a été pendant deux décennies un modèle de démocratie, portait pourtant en lui les germes d'une crise aussi profonde que celle qui a débuté en 2012. S'attaquer aux racines d'une telle crise nécessitera des réponses robustes, notamment dans l'amélioration de la gestion des affaires publiques. Le Gouvernement malien a d'ailleurs relevé à de nombreuses reprises cette nécessité d'engager une démarche de refondation de l'État et de la gouvernance. Dans ce domaine, les PTF recommandent de mettre l'accent sur un certain nombre de réformes autour de trois thématiques clés : la gestion des affaires publiques, la décentralisation, le pilotage et la mise en oeuvre des politiques publique.

a) La bonne gestion des affaires publiques

Il est fondamental qu'une attention particulière soit donnée aux mesures de mise en œuvre de lutte contre l'enrichissement illicite, la corruption et l'impunité, pour conforter la confiance entre les citoyens et la puissance publique. Il s'agit de regagner la confiance des citoyens envers l'Etat et ses administrateurs à travers une gestion transparente des affaires publiques et des sanctions des comportements délictueux.

Les PTF se réjouissent que des objectifs ambitieux aient été annoncés par les autorités maliennes dans ce domaine. L'adoption de la loi de lutte contre l'enrichissement illicite et de certains de ses textes d'application est un bon signal. Il est indispensable d'aller plus loin pour veiller à l'application effective de l'ensemble des dispositions prévues. Dans le même sens, il conviendrait de veiller à la mise en œuvre des dispositions des articles 37 et 57 de la Constitution, relatives à la déclaration de biens à la Cour Suprême par les membres du Gouvernement.

Par ailleurs, des progrès peuvent être réalisés s'agissant de la qualité du contrôle interne ex post, étendu à l'ensemble des départements ministériels, et du contrôle externe, en capitalisant sur la complémentarité entre le Bureau du vérificateur général, qui a montré sa pertinence et son efficacité, la section des comptes de la Cour Suprême et les autres organes. Pour que ce dispositif soit pleinement efficace et dissuasif, le gouvernement doit veiller aux suites qu'imposent les résultats de ces contrôles, y compris sur le plan judiciaire. Les PTF rappellent l'importance d'une application effective des sanctions administratives prévues par la réglementation, lorsque des anomalies ont été révélées, qui relève en général de la responsabilité des ministères concernés.

Il est également important que la gestion des finances publiques soit imprégnée d'impartialité et d'équité, ce qui implique une amélioration de la chaine de la dépense, une gestion effective et efficace de la dépense publique, respectant notamment les procédures de marché, et la poursuites des initiatives de transparence budgétaires.

L'accroissement de l'efficacité de la politique fiscale doit être poursuivi à des fins d'équité et de dynamisation du secteur privé. La priorité devrait être donnée à l'amélioration de l'administration de l'impôt, à l'élargissement de l'assiette fiscale, à l'amélioration du recouvrement, tant au niveau national que local, et à la réduction des exonérations. Le financement du développement dépendra en grande partie d'un effort accru de mobilisation des ressources internes.

b) L'approfondissement du processus de décentralisation

Les PTF souscrivent pleinement à la démarche engagée par le Gouvernement du Mali de faire du processus de décentralisation l'axe majeur du développement institutionnel et de la réforme de l'Etat. Il constitue également un axe majeur de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger.

Il apparait important de rendre effective cette réforme, par l'actualisation et la mise en œuvre des textes législatifs et réglementaires correspondants. Les PTF encouragent également le Gouvernement

du Mali à initier les mesures favorisant le renforcement des capacités de gestion des collectivités territoriales à travers une dotation suffisante en ressources financières, matérielles et humaines.

Les agences de développement régional constituent un nouvel acteur technique, au service de la régionalisation, dont la mise en place et le fonctionnement contribueront à renforcer la gouvernance locale. Une clarification des rôles et des relations entre les différents acteurs régionaux, et notamment l'éventuel rattachement de certaines services techniques déconcentrés auprès des autorités régionales, reste néanmoins souhaitable.

Concernant le transfert de ressources financières aux collectivités, les PTF recommandent qu'une impulsion forte soit donnée à ce processus afin que, simultanément à l'augmentation progressive des recettes fiscales locales, l'objectif d'affectation de 30 % des ressources publiques transférées par l'Etat puisse être atteint en 2018. Ce transfert de ressources doit s'accompagner de la mise en œuvre des mécanismes de contrôle étatique et citoyen pour contribuer à la réduction du risque fiduciaire et à l'approfondissement de la démocratie locale.

c) Le pilotage et la mise en œuvre des politiques publique

Le Gouvernement malien a engagé la reformulation du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCRP), futur cadre unique de référence de programmation et qui intégrera notamment les leçons de la crise, les engagements pris dans le cadre de l'accord issu du processus d'Alger, les Objectifs du Développement Durables (ODD) et les perspectives du « Mali émergent » y compris l'identification de mécanismes innovant de financement du développement. Les PTF apportent leur contribution à cet exercice. Ils insistent sur le caractère participatif et inclusif (secteur privé, société civile, élus) du processus, garant de la pleine appropriation des politiques publique par les citoyens.

Par ailleurs, ils soulignent la nécessité de doter le cadre unique de référence d'un mécanisme de suivi-évaluation bâti sur les principes de la GAR. Ils invitent le Gouvernement, qui a examiné une première fois, le document de la Politique Nationale GAR, à accélérer son adoption. Ils encouragent le Gouvernement à mettre en œuvre le calendrier harmonisé des revues en cohérence avec le cycle budgétaire.

Enfin, la modernisation de l'Etat passe par l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans le secteur public, notamment à travers le renforcement des actions de mesures de performance et de contrôles administratifs assortis, le cas échéant, de sanctions.

En matière de formation initiale et continue des agents publics, l'Ecole nationale d'administration (ENA) et le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) ont vocation à devenir des centres complémentaires d'excellence. Le déploiement d'une fonction publique territoriale efficace, ainsi qu'un investissement important dans la formation de ses agents, seront notamment nécessaires pour renforcer les capacités de gestion des collectivités dans le cadre de la régionalisation.

2) Identifier les leviers d'une accélération du développement économique du Mali

Le secteur privé, dans sa diversité, est à la base du développement économique. De nombreuses contraintes viennent limiter la capacité des opérateurs économiques maliens à investir, qu'il s'agisse des agriculteurs familiaux ou des grands projets industriels. Parmi les leviers de croissance qui peuvent être identifiés, il est souhaitable qu'une attention particulière soit accordée aux aspects suivants :

- La formation du capital humain. La qualité de l'éducation de base doit progresser. Pour relever ce défi, une réforme de la gestion du système éducatif apparait nécessaire. Des audits organisationnels ont été diligentés et permettront de préparer ces évolutions. Au-delà, nous il faudra donner une la place plus importante à la formation professionnelle, pour permettre à la jeunesse malienne de s'insérer sur le marché du travail. Il faut pour cela veiller davantage à l'adéquation de l'offre de formation professionnelle avec les besoins du marché du travail.

- L'amélioration de l'Etat de droit, et notamment de l'efficacité de l'appareil judiciaire, est fondamentale, non seulement pour les acteurs économiques, mais plus généralement pour la stabilité, la sécurité, la réconciliation et le développement du Mali.

- L'amélioration de la gestion du foncier. Les PTF recommandent de mettre en œuvre des réformes foncières aussi bien en milieu rural (adoption et mise en œuvre dans les meilleurs délais de la Loi Foncières Agricole) qu'en milieu urbain (sécurisation des titres), en veillant à la cohérence des deux processus

- Le développement des infrastructures. Les Partenariat Public– Privé (PPP) devraient être encouragés. Cela nécessiterait l'adoption du cadre règlementaire correspondant et l'accélération de la reforme dans les secteurs concernés, notamment l'énergie et les transports.

Par ailleurs, le Mali est confronté, à l'instar des autres pays du Sahel, à un défi démographique sans précédent, dont la prise en compte est nécessaire afin de permettre un développement inclusif à moyen et long termes. Pour y faire face, les PTF encouragent le Gouvernement du Mali à mettre en œuvre effectivement la Politique Nationale du Genre (PNG), approuvée en 2011, en y consacrant les ressources nécessaires, et notamment les mesures relatives à la planification familiale, à l'éducation des filles et à la lutte contre les mariages précoces. Cela permettra, d'une part, d'améliorer l'équité entre les hommes et les femmes mais, également, que le Mali bénéficie, à terme, d'un dividende démographique pour contribuer à son émergence économique.

3) L'appui des PTF au processus de sortie de crise et au développement du Mali

a) Le soutien des PTF à la mise en œuvre et au suivi de la Stratégie spécifique de Développement du Nord

Les PTF se félicitent que la Conférence du 22 octobre puisse permettre la mise en cohérence des plans et programmes existants pour les zones post-conflit avec les dispositions de l'Accord d'Alger. L'examen par la Conférence de la Stratégie spécifique de Développement des régions du Nord et son

appropriation par les collectivités territoriales régionales permettront aux PTF d'insérer leurs appuis dans un cadre de programmation cohérent, inclusif et partagé.

Les PTF saluent les annonces du Gouvernement du Mali de mobilisation de ressources internes additionnelles affectées au développement du Nord Mali.

La fragilité du processus de paix, les formes d'insécurité multiforme, l'absence partielle des services de l'Etat, la dégradation d'infrastructures, les dommages causés au tissu social des zones post-conflit le non-retour de réfugiés sont autant de contraintes à la mobilisation des ressources et surtout à la mise en œuvre effective des aides. La paix et la sécurité constituent des prérequis au plein déploiement des interventions humanitaires et de développement ; l'ensemble des acteurs doivent conjuguer leurs efforts afin d'y parvenir. Les efforts dans ce domaine doivent s'attaquer à la criminalité localisée, à la menace djihadiste, mais également à 'insécurité liée au crime organisé et au narco-trafic.

Dans ce contexte les PTF proposent d'adapter, en coordination avec le gouvernement, leurs modalités d'intervention, autour des principes suivants :

- Equité et non-discrimination. Les PTF veilleront à rechercher en permanence l'équilibre dans les appuis aux différentes communautés des régions du Nord et à prendre en compte la problématique spécifique des conditions du retour des personnes déplacées.

- Subsidiarité et implication des collectivités locales et des communautés. Seul un processus vertueux de consultation initiale, de discussion et de validations collectives permettra le portage par les groupes d'acteurs concernés de la programmation des interventions et sera le gage de la redevabilité ultérieure. Les PTF sont parfaitement disposés à respecter ce nouveau cadre de programmation et à renforcer leurs appuis au processus de décentralisation. Cela nécessitera au préalable la mise en œuvre par l'Etat des transferts de moyens et de personnels prévus par l'accord.

- Adaptation des modes opératoires au contexte spécifique du Nord Mali. Conformément aux dispositions de l'accord, les PTF veilleront à la mise en œuvre dans le cadre de leurs appuis des modalités particulières susceptibles d'être retenues pour la délivrance des services publics.

- Transparence dans la gestion de l'aide. L'aide sera délivrée en conformité avec les principes de bonne gouvernance, de transparence et de redevabilité.

b) Modalités et gouvernance de l'aide internationale au Mali

Le gouvernement malien et les PTF ont à de nombreuses reprises rappelé leur souhait d'éviter le retour au « business as usual » et d'instaurer de nouveau modes de gouvernance de l'aide. La formulation de la nouvelle Stratégie Commune d'Accompagnement Pays (SCAP) sur la période 2015-2018 permettra d'améliorer l'efficacité de la coopération au développement notamment en assurant un alignement des appuis extérieurs sur les priorités nationales. Les PTF réitèrent leur attachement aux principes de coordination et d'efficacité de l'aide.

En toute hypothèse, les PTF renouvellent leur engagement à poursuivre leurs appuis aux populations de l'ensemble du territoire selon les principes d'équilibre, d'équité, de subsidiarité et de transparence.

Ils appuieront les initiatives de la société civile quand elles sont de nature à faciliter le dialogue et la concertation indispensables à la définition d'un nouveau mode de gouvernance. Dans une approche inclusive, ils s'efforceront d'accompagner les initiatives et programmes visant à une plus grande reconnaissance et une meilleure intégration des jeunes et des femmes dans la vie économique et sociale du pays au Nord comme dans les autres régions.

Enfin les PTF situeront leurs interventions dans la démarche internationalement reconnue du "verdissement" de l'aide, que la Conférence de New York va consacrer dans les nouveaux Objectifs de Développement Durable et qui constituera un sujet de discussion au sein de la COP 21.