Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Chapitres par pays

MALI

L'enquête 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris a été menée dans 34 pays bénéficiaires de l'aide. Les résultats de cette enquête sont présentés en deux volumes : le premier (**Volume 1**) synthétise les résultats pour l'ensemble de ces 34 pays et le second (**Volume 2**) présente les résultats pays par pays.

Ce chapitre pays a été établi à partir des données et des résultats communiqués à l'OCDE par les gouvernements et les bailleurs de fonds. La méthodologie d'enquête et de rédaction des conclusions, ainsi que les sources d'information, sont décrites de façon détaillée dans le deuxième chapitre du Volume 1.

Les deux volumes de l'enquête 2006 du suivi de la Déclaration de Paris peuvent être téléchargés sur le site internet de l'OCDE :

www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring

Une deuxième enquête, prévue au premier trimestre 2008, constituera une contribution importante au troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé à Accra en Septembre 2008.

OCDE

19 MALI

LE MALI, dont la population compte environ 12 millions d'habitants, dispose d'un revenu annuel moyen par habitant (revenu national brut par habitant en 2004) de tout juste 360 USD. Lors de la dernière enquête sur les ménages de 1994, pas moins de 72 % de la population malienne se situait en dessous du seuil international de pauvreté de un dollar par jour.

Le Mali, qui a souscrit à la Déclaration de Paris, est un pays où l'efficacité de l'aide est une préoccupation de la plus haute importance pour le gouvernement comme pour les donneurs. En 2004, le montant net de l'aide publique au développement (APD) au Mali s'est établi à 567 millions USD, soit 12 % du revenu national brut (RNB). Au total, 14 donneurs ont répondu à l'enquête de référence de 2006, lesquels sont à l'origine de quelque 97 % des apports d'aide publique au Mali.

VUE D'ENSEMBLE
Encadré 19.1
Défis et actions prioritaires

ASPECTS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen	Articulation insuffisante entre la stratégie de réduction de la pauvreté et le budget.	Améliorer le processus budgétaire.
Alignement	Faible	Comptabilisation insuffisante de l'aide dans les systèmes nationaux.	Convenir des améliorations à apporter aux systèmes et s'efforcer d'accroître leur utilisation par les donneurs.
Harmonisation	Moyen	L'harmonisation se cantonne pour l'essentiel à deux approches sectorielles.	Généraliser l'harmonisation.
Gestion axée sur les résultats	Faible	Insuffisance des données et médiocre coordination au niveau de l'utilisation des données.	Mettre en place une coordination efficace, au moins entre les principales unités de suivi et d'évaluation.
Responsabilité mutuelle	Faible	Pas de mécanisme formel.	Mettre en place un plan d'action pour l'harmonisation l'alignement.

APPROPRIATION

INDICATEUR 1

L'APPROPRIATION EST CAPITALE pour obtenir des résultats sur le front du développement et c'est l'un des piliers de la Déclaration de Paris. L'appropriation a été définie comme la capacité d'un pays à exercer une réelle maîtrise sur ses politiques et stratégies de développement, capacité qui n'est guère facile à acquérir, en particulier pour les pays largement tributaires des apports d'aide pour financer leur développement, ni, bien entendu, aisément mesurable à l'aide d'un seul indicateur. Pour les donneurs,

l'appropriation implique un soutien aux initiatives, aux politiques, aux institutions et aux systèmes des pays partenaires auquel il est fréquemment fait référence sous le terme d'alignement (voir ci-après). Les donneurs sont en meilleure situation pour apporter ce soutien lorsque les autorités définissent des priorités et des stratégies opérationnelles claires, ce dont rend compte l'Indicateur 1 décrit dans la Déclaration de Paris.

Selon la Revue de l'efficacité de l'aide réalisée par la Banque mondiale, le gouvernement du Mali déploie des efforts suivis pour prendre en main la coordination de l'aide extérieure au développement. Le ministère de l'Économie et des finances préside les réunions d'une Commission mixte Mali-Partenaires du développement, les ministères de l'Éducation et de la Santé coordonnent les programmes dans leurs secteurs respectifs et des tables rondes se tiennent alternativement à Genève et Bamako. En revanche, le Mali n'est pas considéré comme doté d'une stratégie de développement opérationnelle permettant de mener cet effort de coordination et le processus de développement global du pays. Pour reprendre les termes de la Banque mondiale, une stratégie opérationnelle exige : un projet cohérent à long terme et une stratégie à moyen terme pour donner corps à ce projet ; des objectifs de développement spécifiques au pays au service d'une stratégie de développement intégrée, équilibrée et ordonnée ; et des capacités et des ressources pour la mise en œuvre de cette dernière. Le Rapport 2005 de la Banque mondiale sur le Cadre de développement intégré (CDI) explique pourquoi le Mali est considéré comme présentant certaines de ces caractéristiques, mais pas toutes, ce qui le place, comme 58 % des pays couverts, dans la catégorie C d'une classification allant de A (pays les mieux notés) à E.

Si le Mali s'est doté d'un solide cadre théorique dont la vision stratégique et la fixation d'objectifs à moyen terme sont les points forts, il est moins bien armé au niveau des pratiques opérationnelles et de la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre. L'étude prospective Mali 2025 a défini une politique à long terme et le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) est la seule stratégie à moyen terme. Compte tenu de la situation du pays, cette stratégie fixe des objectifs réalistes en liaison avec les Objectifs du millénaire pour le développement. Un deuxième CSLP est en préparation. Comme le premier, il déterminera les grandes priorités et les axes d'action qui en guideront la mise en œuvre, avec un léger infléchissement au profit des secteurs productifs. L'enjeu de la période à venir reste toutefois d'améliorer l'articulation entre les priorités affichées et l'allocation des ressources budgétaires.

Depuis 2003, la part des dépenses d'éducation et de santé dans le budget a augmenté. Cependant, à d'autres points de vue, les budgets annuels des ministères ne sont pas alignés sur la stratégie. Il existe bien un dispositif technique s'appuyant sur les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et les budgets-programmes, mais il n'entraîne pas automatiquement la nécessaire réorientation des ressources. Il est donc positif pour le Mali que le gouvernement ait l'intention, au cours de la prochaine période de mise en œuvre de la stratégie, d'améliorer l'articulation entre le cadre macroéconomique, les CDMT et la préparation et l'exécution du budget annuel.

ALIGNEMENT

LE MALI ET LES DONNEURS qui lui apportent leur soutien ont d'ores et déjà pris des mesures en faveur de l'alignement de l'aide sur les politiques et systèmes du pays, mais il devient urgent, au vu des résultats de l'enquête de référence, de parachever le processus. Le Mali doit agir rapidement pour remédier au décalage persistant entre les priorités stratégiques affichées par les pouvoirs publics et l'affectation effective des ressources publiques évoqué plus haut, de même qu'à d'autres lacunes des systèmes nationaux dont il sera question plus loin. Les donneurs, quant à eux, doivent plus résolument s'appliquer à encourager les améliorations proposées par les autorités nationales et faire de leur côté des efforts équivalents en faveur d'un alignement plus complet.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

INDICATEUR 2a

La gestion des finances publiques au Mali est généralement considérée comme saine. Dans son évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN), la Banque mondiale attribue au Mali la note e 4,0, soit une note supérieure à la moyenne des pays emprunteurs auprès de l'Association internationale de développement (IDA). Il existe encore malgré tout une certaine marge d'amélioration de la transparence et de la responsabilité financières. Les autorités ont adopté un plan d'action visant à améliorer la gestion des finances publiques, qui porte sur la préparation et l'exécution du budget, l'efficacité des services des finances et des impôts, l'inscription dans le budget des financements de source extérieure et, de manière plus générale, le renforcement de la gouvernance et de la transparence. Il sera crucial pour le gouvernement de parvenir à concrétiser en temps voulu, et de façon efficace et coordonnée les intentions qu'il affiche. Il conviendra en outre de modifier le cadre institutionnel régissant la fonction d'audit des comptes publics.

INDICATEUR 2b

La passation des marchés est une source particulière de préoccupation, même s'il n'existe pas pour l'instant de score chiffré pour l'indicateur 2b. Les autorités finalisent actuellement un plan d'action ayant pour objet de conformer la législation malienne aux normes internationales, sur la base d'un récent rapport d'évaluation de la passation des marchés établi par la Banque mondiale. Le système de passation des marchés au Mali n'est pas intégré au système de gestion des finances publiques, ce qui entraîne des retards dans l'ouverture des crédits budgétaires et leur versement. La corruption est encore perçue comme un problème répandu au Mali, malgré l'engagement des autorités en faveur d'une plus grande transparence, comme en atteste le score de 2,9 attribué au pays en 2005 par Transparency International sur son échelle de perception de la corruption graduée de 0 à 10.

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

La Stratégie de réduction de la pauvreté du Mali constitue le point d'ancrage à partir duquel les partenaires extérieurs peuvent aligner leur aide en général sur les politiques nationales. Les principaux donneurs affirment tous leur adhésion à la stratégie du pays ou à certains de ses volets sectoriels spécifiques. Aucune stratégie formelle d'aide conjointe n'est prévue, mais la Commission européenne et la Banque mondiale travaillent ensemble à l'élaboration de leurs prochaines stratégies d'aide qui seront alignées sur le CSLP révisé.

Le défi qui subsiste est de faire en sorte que les concours financiers annoncés par les donneurs soient retranscrits dans leur intégralité et avec exactitude dans le budget national. C'est cet aspect que mesure l'indicateur 3 de l'enquête de référence. L'objectif-cible fixé par la Déclaration de Paris pour cet indicateur (85 %) exige de la part des autorités nationales une bonne dose de réalisme budgétaire, et de la part des donneurs de la détermination et la capacité à fournir des informations en temps voulu et sous la forme requise.

INDICATEUR 3
Tableau 19.1

Les estimations budgétaires du gouvernement sont-elles complètes et réalistes ?

	Aide comptabilisée dans le budget pour l'exercice 2005 Notifié par le gouvernement. (en millions USD) a	Aide versée au secteur public durant l'exercice 2005 Notifié par les donneurs (en millions USD) b	le ratio de référence * (%) c=a/b	c=b/a
Allemagne	15	25	60%	
Banque africaine de développement	84	61		73%
Banque mondiale	113	119	95%	
Belgique	3	4	82%	
Canada	1	15	10%	
Commission européenne	65	125	51%	
États-Unis	2	3	80%	
Fonds mondiaux	--	6		
France	11	72	15%	
Japon	3	23	13%	
Nations-unies, Total	11	24	47%	
Pays-Bas	26	49	53%	
Suède	0	25	0%	
Suisse	0	6	5%	
Total	**334**	**557**	**60%**	

* Note : le ratio de référence est le suivant : c=a/b sauf lorsque l'aide comptabilisée dans le budget sont supérieurs aux aide versée au secteur public (c=b/a) .

Le tableau présente les estimations budgétaires des apports d'aide établies par les autorités pour l'exercice 2005 (numérateur) en pourcentage de l'aide versée par les donneurs au secteur public au cours de la même période (dénominateur). Ce rapport renseigne sur l'ampleur du décalage entre les versements attendus et les versements effectifs, lequel peut pencher dans un sens ou dans l'autre. De fait, le montant des versements attendus peut être soit supérieur soit inférieur au montant des versements opérés. Pour que la valeur de l'écart soit toujours inférieure à 100 %, le ratio est inversé lorsque les estimations budgétaires excèdent le montant effectif des versements. La valeur de référence de l'indicateur 3 pour le Mali ressort à 60 %. Les donneurs et les autorités nationales devront unir leurs efforts pour que puisse être atteint l'objectif de 85 % visé par la Déclaration de Paris.

Cette valeur initiale fait apparaître des écarts dans les deux sens entre le montant des versements d'aide au secteur public notifiés par les donneurs et le montant des apports d'aide inscrits dans le budget, mais surtout une nette sous-comptabilisation des versements d'aide dans le budget. Un facteur majeur contribue à cet état de fait, à savoir que les financements extérieurs ne sont systématiquement comptabilisés que pour la partie du budget intitulée Budget Spécial d'Investissement et que, même dans cette partie-là, un grand nombre de projets du secteur public ne figurent pas. Le budget de l'État du Mali est régi par la loi de finances et approuvé par l'Assemblée nationale. Le budget ne prend pas en compte l'aide résiduelle (c'est-à-dire toute aide hors budget et aide-projet). Il exclut les dépenses hors du Mali, l'aide liée ou l'aide qui n'est pas fournie par le secteur public.

Le plan d'action des autorités maliennes pour la gestion des finances publiques mentionné plus haut aura notamment pour objet d'assurer une comptabilisation plus détaillée des apports d'aide extérieure.

INDICATEUR 4
Tableau 19.2

Quel pourcentage de la coopération technique est coordonnée avec des programmes nationaux ?

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	ratio de référence (%) c=a/b
Allemagne	1	11	4%
Banque africaine de développement	0	0	--
Banque mondiale	3	15	22%
Belgique	0	4	0%
Canada	0	7	0%
Commission européenne	0	3	9%
États-Unis	1	36	4%
Fonds mondiaux	0	0	--
France	7	17	41%
Japon	0	3	0%
Nations-unies, Total	3	3	100%
Pays-Bas	0	0	--
Suède	0	0	--
Suisse	0	5	0%
Total	**16**	**103**	**15%**

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

Les contraintes de capacités figurent parmi les principaux obstacles à une amélioration de la comptabilisation et de la coordination des apports d'aide via les systèmes nationaux. Comme dans de nombreux pays, la pénurie de personnel techniquement qualifié fait que ce personnel passe fréquemment d'un organisme d'exécution à un autre, ce qui nuit fortement à la pérennité des gains de capacités. Par ailleurs, les efforts de formation sont souvent dispersés et davantage motivés par la perception d'indemnités journalières qu'ils ne résultent d'une réelle évaluation des besoins par les autorités nationales. La Déclaration de Paris invite les donneurs à apporter un soutien mieux coordonné au renforcement des capacités placé sous la conduite des pays partenaires. Il ressort de l'enquête qu'actuellement, 15 % seulement des apports notifiés au titre de l'assistance technique sont considérés comme destinés à financer des programmes coordonnés.

Plusieurs initiatives récentes doivent être poursuivies pour permettre au Mali d'avoir des chances de réaliser son objectif, à savoir que 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés d'ici 2010. Elles passent notamment pour le ministère du Plan par la mise en place d'une stratégie renforcée de développement des capacités avec laquelle les donneurs puissent coordonner leurs activités, et par des initiatives parallèles visant à pallier l'absence globale de programmes de renforcement des capacités au niveau sectoriel.

INDICATEUR 5
Tableau 19.3

Quel pourcentage de l'aide allouée au secteur public passe par les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public	Systèmes de gestion des finances publiques				Systèmes de passation des marchés	
		Système d'exécution du budget	Système de reddition de comptes	Système de contrôle financier	ratio de référence	Systèmes de passation des marchés	ratio de référence
	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(%)	(en millions USD)	(%)
	a	b	c	d	avg (b,c,d) / a	e	e /a
Allemagne	25	0	0	0	0%	0	0%
Banque africaine de développement	61	12	0	0	7%	12	20%
Banque mondiale	119	25	25	25	21%	39	33%
Belgique	4	0	0	0	0%	3	79%
Canada	15	0	0	0	0%	15	100%
Commission européenne	125	62	49	49	42%	62	49%
États-Unis	3	0	0	0	0%	0	0%
Fonds mondiaux	6	6	6	0	67%	0	0%
France	72	16	14	14	20%	36	50%
Japon	23	3	3	3	12%	3	12%
Nations-unies, Total	24	0	6	6	17%	6	26%
Pays-Bas	49	47	47	47	97%	47	97%
Suède	25	9	9	9	38%	25	100%
Suisse	6	0	0	0	0%	1	14%
Total	**557**	**180**	**159**	**153**	**29%**	**249**	**45%**

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donneurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques. D'après les résultats de l'enquête, 29 % en moyenne des apports d'aide utilisent les trois volets du système de gestion des finances publiques. Comme en conviennent les autorités nationales et les donneurs, au Mali, seul le soutien budgétaire général peut être considéré actuellement comme faisant appel aux systèmes de gestion des finances publiques. Étant donné la note relativement élevée attribuée au Mali par la Banque mondiale dans le cadre de l'évaluation EPIN pour la qualité de sa gestion du budget et des finances publiques, cette moyenne devrait pouvoir atteindre 53 % en 2010.

Le succès des initiatives évoquées plus haut visant à remettre à plat et moderniser la gestion des finances publiques, dont la fonction d'audit, compte bien évidemment parmi les facteurs qui influeront sur la réalisation de cet objectif. Selon les autorités maliennes, l'adoption par certains donneurs du soutien budgétaire général ou du soutien budgétaire sectoriel leur permettra d'utiliser davantage les systèmes nationaux puisque la non-utilisation de ces systèmes est plus particulièrement associée à des modalités d'aide telles que l'aide-projet ou la mise en commun de fonds. Un autre facteur parfois cité est que certains donneurs n'auraient qu'une connaissance limitée des procédures nationales. Si tel est le cas, c'est une lacune à laquelle les organismes concernés devront s'appliquer à remédier dans les années qui viennent.

D'après les résultats de l'enquête, 45 % des apports d'aide des donneurs ayant répondu au questionnaire font appel au système national de passation des marchés. Ce pourcentage surestime l'utilisation de ce système puisque certains donneurs qui ne donnent aucune indication sur cette question sont réputés utiliser exclusivement leurs propres systèmes. Certains organismes sont actuellement contraints d'utiliser leurs propres systèmes pour les projets qui dépassent un certain seuil parce qu'ils n'ont pas confiance dans les systèmes nationaux existants. Conformément à la Déclaration de Paris, il faudrait revoir ces règles au fur et à mesure de la mise en place des réformes promises, de sorte que l'utilisation plus fréquente des systèmes nationaux améliorés contribue progressivement à les renforcer.

EVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

La Déclaration de Paris appelle à une réduction sensible du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets, parallèles au sens où elles constituent pour le donneur un moyen d'assumer seul la responsabilité des décisions relatives aux nominations et à la reddition de comptes. Le chiffre de base pour le Mali est actuellement de 65 structures parallèles de mise en œuvre.

La Banque mondiale indique qu'elle s'emploie activement à réduire le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles, principalement en les intégrant dans les structures existantes de l'administration malienne. Les initiatives importantes financées par la Banque mondiale et qui sont concernées par cette réduction comprennent pour le moment le projet concernant l'énergie domestique et l'accès aux services de base en milieu rural, le projet d'appui à la croissance et le projet multisectoriel de lutte contre le VIH/sida. Les autorités maliennes reconnaissent que les donneurs sont moins enclins à créer des structures parallèles dans les secteurs où l'appropriation des mesures et l'organisation même du secteur sont solides. Il peut être justifié de créer, temporairement, de telles structures parallèles dans les régions déstabilisées du nord du pays, qui ne disposent pas des systèmes adéquats. Cependant, la persistance de telles unités parallèles, voire leur multiplication, s'expliquent en partie par les avantages qu'en tirent les ministères et les responsables qui y sont détachés. L'évolution de certains donneurs vers le soutien budgétaire devrait atténuer l'importance du phénomène et entraîner une réduction notable du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre.

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

L'amélioration de la prévisibilité de l'aide n'est pas tâche aisée, pas plus que la mesure des résultats obtenus sur ce front. L'indicateur 7 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 de référence s'établit au Mali à 71 %. Selon les chiffres communiqués par les donneurs eux-mêmes, cet indicateur masque un déficit ou au contraire un excédent modeste des versements au titre de l'exercice budgétaire concerné. L'information qualitative sur les retards de versement y apporte deux explications : du côté des autorités, un manque d'empressement à s'assurer que les conditions requises pour les versements sont remplies ; du côté des donneurs, des retards dans le traitement des autorisations de versement. Les autorités maliennes souhaiteraient que préférence soit donnée aux programmes pluriannuels aux dépens de l'aide-projet faisant appel aux procédures multiples des donneurs. Il est néanmoins évident qu'atteindre l'objectif de 85 % des apports d'aide dûment comptabilisés comme versements par les autorités pose un double problème pour le Mali et ses donneurs : il s'agit d'abord d'améliorer sensiblement l'exactitude avec laquelle sont comptabilisés les apports d'aide et, ensuite, de créer les conditions nécessaires à leur versement en temps voulu.

Le tableau rend compte de la prévisibilité à partir de deux angles. Le premier renvoie à la capacité conjuguée de l'État et des donneurs à verser l'aide en temps voulu. Au Mali, les donneurs, qui avaient programmé de verser 553 millions USD

INDICATEUR 6
Tableau 19.4

Combien y a-t-il d'unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans le pays ?

	Unités parallèles de mise en œuvre des projets (en nombre)
Allemagne	1
Banque africaine de développement	22
Banque mondiale	11
Belgique	4
Canada	6
Commission européenne	6
États-Unis	0
Fonds mondiaux	0
France	4
Japon	0
Nations-unies, Total	5
Pays-Bas	2
Suède	0
Suisse	4
Total	**65**

INDICATEUR 7
Tableau 19.5

Quel est le rapport entre les versements programmés et les versements comptabilisés par l'administration ?

	Données notifiées par l'administration (en millions USD) a	Versements programmés au titre de l'exercice budgétaire 2005 (en millions USD) b	Données notifiées par les donneurs (en millions USD) POUR RÉFÉRENCE	ratio de référence* (%) c=a/b	c=b/a
Allemagne	10	12	25	81%	
Banque africaine de développement	80	65	61		82%
Banque mondiale	124	117	119		95%
Belgique	4	11	4	36%	
Canada	9	15	15	62%	
Commission européenne	108	125	125	86%	
États-Unis	2	3	3	71%	
France	19	76	72	25%	
Fonds mondiaux	--	6	6		
Japon	--	23	23		
Nations-unies, Total	0	19	24	0%	
Pays-Bas	26	49	49	52%	
Suède	10	25	25	40%	
Suisse	--	6	6		
Total	**391**	**553**	**557**	**71%**	

* Note : le ratio de référence est le suivant : c=a/b, sauf lorsque les versements comptabilisés par l'administration sont supérieurs aux versements programmés (c=b/a).

en 2005, ont versé - selon leurs propres chiffres - un peu plus que prévu, soit 557 millions USD. L'écart entre les montants programmés et les montants effectivement versés varie considérablement d'un donneur à l'autre. Le second angle est la capacité de l'État et des donneurs à comptabiliser dans leur intégralité les versements au secteur public effectués par les donneurs. Au Mali, 391 millions USD apparaissent dans les systèmes nationaux sur les 557 millions USD dont le versement a été notifié par les donneurs (soit 70 %), ce qui montre qu'une part significative des versements n'a pas été captée soit parce que les versements n'ont pas été correctement notifiés par les donneurs soit parce qu'ils ont été incorrectement comptabilisés par les autorités.

L'indicateur 7 sur la prévisibilité vise à encourager des progrès sur ces deux fronts, afin de réduire de moitié le déficit de prévisibilité d'ici à 2010. Autrement dit, il cherche à améliorer non seulement la prévisibilité des versements effectifs, mais aussi l'exactitude des données comptabilisées dans les systèmes nationaux, un important facteur en termes d'appropriation, de reddition de comptes et de transparence.

Au Mali, le déficit de prévisibilité se chiffre au total à 170 millions USD (31 % des versements programmés). Pour réduire ce déficit, les autorités et les donneurs seront appelés à de plus en plus travailler ensemble sur divers fronts en même temps. Ils devront s'appliquer à améliorer :

- le réalisme des prévisions concernant le volume et le calendrier des versements attendus
- la façon dont les donneurs notifient les apports d'aide qu'ils versent au secteur public ; et
- l'exactitude avec laquelle sont comptabilisés les versements effectués par les donneurs.

DÉLIÉMENT DE L'AIDE

INDICATEUR 8

Selon des données de l'OCDE couvrant 82 % des engagements au titre de 2004, 95 % des apports d'aide dont bénéficie le Mali relèvent de l'aide non liée. Les revues de l'efficacité de l'aide ne donnent pas d'éléments suffisants pour déterminer si les partenaires extérieurs s'efforcent d'augmenter ce pourcentage.

INDICATEUR 9
Tableau 19.6

Quel est le montant des apports d'aide versés dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ?

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés	ratio de référence
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total		
	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(%)
	a	b	c=a+b	d	e=c/d
Allemagne	0	3	3	27	12%
Banque africaine de développement	12	0	12	55	22%
Banque mondiale	25	15	40	119	34%
Belgique	0	0	0	5	0%
Canada	0	7	7	31	24%
Commission européenne	49	13	62	134	46%
États-Unis	3	36	38	38	100%
Fonds mondiaux	0	6	6	6	100%
France	14	12	26	77	34%
Japon	0	20	20	23	88%
Nations-unies, Total	0	18	18	24	75%
Pays-Bas	12	29	42	49	85%
Suède	9	15	25	28	87%
Suisse	0	1	1	10	11%
Total	**124**	**176**	**300**	**625**	**48%**

HARMONISATION

AU MALI, il reste encore beaucoup à faire pour mieux aligner l'aide sur la politique et les systèmes nationaux, mais certains éléments de base sont déjà en place et les solutions techniques sur ce qu'il y a lieu de faire sont relativement consensuelles. Il semble également qu'un consensus se dessine entre les donneurs sur certains aspects de l'harmonisation de l'aide, du moins entre ceux d'entre eux qui accordent une aide au secteur public. Ce constat vaut pour les approches fondées sur des programmes et la réalisation conjointe de missions et de travaux d'analyse. Si cela se confirme, il devrait être possible d'organiser une plate-forme d'action visant à réduire la fragmentation de l'aide par le biais de la spécialisation et de la délégation, et à améliorer les dispositifs internes favorisant la collaboration, sachant que l'étude ne porte pas directement sur ces deux engagements importants énoncés dans la Déclaration de Paris. itments not directly covered by the survey.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

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 (48 %). 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. Les partenaires extérieurs s'appuient déjà sur des dispositifs communs pour soutenir des approches sectorielles dans les secteurs de la santé et de l'éducation, bien qu'il reste à préciser, pour la Revue de l'efficacité de l'aide, dans quelle mesure la passation des marchés et la gestion financière feront appel à des dispositifs communs. En mars 2006, six partenaires ont signé un protocole d'accord pour un appui budgétaire conjoint à la mise en œuvre de la Stratégie de réduction de la pauvreté, en s'engageant à accroître substantiellement l'échelle des approches fondées sur des programmes au Mali, sous une forme privilégiant une approche commune de l'utilisation des procédures nationales.

INDICATEUR 10a
Tableau 19.7

Combien de missions de donneurs sont coordonnées ?

	Missions effectuées par des donneurs		ratio de référence
	Missions coordonnées (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	(%) c=a/b
Allemagne	2	30	7%
Banque africaine de développement	2	30	7%
Banque mondiale	2	50	4%
Belgique	2	3	67%
Canada	1	32	3%
Commission européenne	5	15	33%
États-Unis	4	12	33%
Fonds mondiaux	0	2	0%
France	10	95	11%
Japon	0	7	0%
Nations-unies, Total	2	7	29%
Pays-Bas	2	2	100%
Suède	2	12	17%
Suisse	0	3	0%
Total (minoré*)	**22**	**300**	**7%**

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

INDICATEUR 10b
Tableau 19.8

Combien d'analyses par pays sont coordonnées ?

	Travaux d'analyse par pays		ratio de référence
	Travaux coordonnés (en nombre) a	Total travaux d' analyse (en nombre) b	(%) c=a/b
Allemagne	0	1	0%
Banque africaine de développement	2	2	100%
Banque mondiale	1	3	33%
Belgique	0	1	0%
Canada	0	0	--
Commission européenne	4	8	50%
États-Unis	2	2	100%
Fonds mondiaux	0	0	--
France	2	12	17%
Japon	0	0	--
Nations-unies, Total	3	6	50%
Pays-Bas	1	1	100%
Suède	1	4	25%
Suisse	0	0	--
Total (minoré*)	**12**	**40**	**30%**

* Note : le nombre total d'analyse par pays été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

REALISATION CONJOINTE DE MISSIONS ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

Le niveau de référence établi pour la coordination des missions effectuées par des donneurs est de 7 %, l'objectif de la Déclaration de Paris pour cet indicateur se situant à 40 %. D'après les rapports actuels venant du Mali, l'effort de décentralisation des bureaux des donneurs vers le pays n'entraîne pas encore une diminution de la perception qu'ont les donneurs de la nécessité de mener individuellement leurs missions. Les revues conjointes ne sont la norme que pour les approches sectorielles dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Il est encourageant de constater que les enquêtes de suivi entreprises par le CAD et par le Partenariat stratégique pour l'Afrique contribuent à attirer l'attention sur cette question négligée.

La réalisation conjointe de travaux d'analyse est sans doute plus courante, mais le niveau de référence de 30 % enregistré pour cet indicateur représente moins de la moitié de l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010. Ici encore, le défi pour le Mali sera de mettre à profit les réalisations obtenues avec les approches sectorielles dans les secteurs de la santé et de l'éducation pour étendre à d'autres secteurs. Deux initiatives récentes indiquent la voie à suivre : la collaboration entre sept donneurs et les autorités maliennes dans le cadre de l'examen conjoint des dépenses publiques et de la responsabilité financière, et la publication d'au moins 25 documents sur le site Internet international partagé par plusieurs donneurs et consacré aux travaux analytiques par pays (*www.countryanalyticwork.net*).

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

INDICATEUR 11

LA DÉCLARATION DE PARIS invite les pays partenaires et les donneurs à unir leurs efforts pour gérer les ressources en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision, ce qui suppose non seulement un renforcement de leurs capacités d'instaurer une gestion axée sur les résultats, mais aussi une action contribuant à susciter une demande plus forte à cet effet. L'indicateur 11 met l'accent sur l'une des composantes de l'effort à accomplir, à savoir la mise en place par les pays de systèmes d'évaluation et de notification orientés vers les résultats et efficaces par rapport à leur coût.

Le Mali ne compte pas parmi les rares pays dont le Rapport de la Banque mondiale sur le Cadre de développement intégré a estimé qu'ils avaient « largement développé » de bonnes pratiques en matière de suivi des résultats. De fait, il relève de la catégorie D, de même que 54 % des pays de l'échantillon qui ne présentent que les caractéristiques les plus rudimentaires d'un système solide d'évaluation des performances. Trois domaines sont particulièrement défaillants : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à cette information et le degré de coordination du suivi et de l'évaluation des efforts de développement du pays.

Selon la Revue de l'efficacité de l'aide, la qualité de l'information et son accessibilité n'ont guère progressé. Le système de collecte des données statistiques pâtit du manque de coordination entre les ministères et les divers systèmes parallèles, et la Direction nationale de la statistique ne reçoit pas un soutien suffisamment coordonné. Une enquête détaillée auprès des ménages et une enquête de perception sont en cours de réalisation. L'unité de coordination du DSRP est chargée de diffuser les rapports de suivi dans les régions et auprès des organisations non gouvernementales, des groupes thématiques et des partenaires extérieurs. Dans l'ensemble, la diffusion de l'information laisse toutefois à désirer, car elle atteint rarement les fonctionnaires des ministères eux-mêmes.

Le suivi et l'évaluation fonctionnent bien dans certains secteurs mais ne sont pas coordonnés. Les rapports entre l'Observatoire du développement humain durable (rattaché au ministère du Développement Social) et l'unité de coordination du DSRP (rattaché au ministère de l'Économie et des finances) pourraient être resserrés. Une action sur tous ces fronts s'impose pour que le Mali soit en mesure de se doter du solide cadre d'évaluation des performances défini par les objectifs de la Déclaration de Paris.

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

INDICATEUR 12

LA DÉCLARATION DE PARIS invite les donneurs et les pays partenaires à se rendre compte mutuellement de l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement, et à le faire d'une manière qui tende à renforcer l'adhésion de l'opinion publique aux stratégies nationales et à l'aide au développement. Ce faisant, elle appelle les gouvernements des pays partenaires à prendre des mesures pour améliorer leurs systèmes de reddition de comptes et les donneurs à les aider en faisant toute la transparence sur leurs propres contributions. Puisqu'il concerne le suivi, l'indicateur permet de déterminer s'il existe un mécanisme, à l'échelon du pays, permettant une évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, et notamment des engagements souscrits dans la Déclaration de Paris.

Il n'existe pas encore de mécanisme de cette nature au Mali. Les autorités maliennes et les donneurs envisagent toutefois l'adoption d'un Plan d'action pour l'harmonisation et l'alignement avant la fin de 2006. Ce plan définirait des indicateurs, à l'aune desquels le gouvernement et les partenaires extérieurs pourront évaluer les progrès accomplis pour améliorer l'efficacité de l'aide conformément à la Déclaration de Paris.

NIVEAUX DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS-CIBLES

LE TABLEAU CI-APRÈS présente les niveaux de référence et les objectifs-cibles assignés au Mali pour 2010. Les valeurs de référence ont été établies à partir des éléments mentionnés dans l'analyse qui précède, lesquels proviennent de diverses sources d'information et, en particulier, de l'enquête de référence consacrée au Mali, sous la houlette du coordinateur national (M. Modibo Makalou).

Tableau 19.9 Niveaux de référence et objectifs-cibles

INDICATEURS		NIVEAUX DE RÉFÉRENCE 2005	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1	Appropriation – SLP opérationnelles	C	B ou A
2a	Qualité des systèmes de gestion des finances publiques	4,0	4,5
2b	Qualité des systèmes de passation des marchés	Non disponible	Non applicable
3	Aide comptabilisée dans les budgets nationaux	60%	85%
4	Soutien coordonné au renforcement des capacités	15%	50%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (apports d'aide)	29%	53%
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés (apports d'aide)	45%	Non applicable
6	Unités parallèles de mise en œuvre des projets	65	22
7	Prévisibilité des apports pour l'exercice en cours	71%	85%
8	Déliement de l'aide	95%	Plus que 95%
9	Utilisation d'approches fondées sur des programmes	48%	66%
10a	Missions conjointes	7%	40%
10b	Travaux analytiques par pays effectués conjointement	30%	66%
11	Cadres rigoureux d'évaluation des performances	D	B ou A
12	Examens de la responsabilité mutuelle	Non	Oui

SIGLES

APD	Aide publique au développement
CDI	Cadre de développement intégré
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
GFP	Gestion des finances publiques
RNB	Revenu national brut