

INTRODUCTION

LE MALI COMPTE 14 MILLIONS D'HABITANTS. Avec un taux de croissance annuel de 3 %, sa population augmente à un rythme très supérieur à la moyenne des pays à faible revenu (1.8 %). Le revenu national brut par habitant du Mali est de 440 USD. Selon l'enquête la plus récente (2001), 36.1 % de sa population vit en dessous du seuil de pauvreté internationale de 1 USD par jour. Aujourd'hui, ce pays ne remplit aucun des huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), mais semble en mesure de pouvoir en atteindre cinq (objectifs 1, 2, 3, 4, 6), à condition que des changements soient mis en œuvre.

ASPECTS	2007	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen	Opérationnalisation de la stratégie. Coordination efficace de l'aide.	Améliorer les liens entre le Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté, le budget et le cadre des dépenses à moyen terme. Renforcer les capacités de mise en œuvre. Continuer la mise en œuvre du Plan d'action d'efficacité de l'aide.
Alignement	Faible	Amélioration des systèmes et procédures nationales . Augmenter l'utilisation des procédures nationales par les partenaires techniques et financiers, notamment par le biais d'approches-programmes.	Poursuivre la réforme des systèmes nationaux de gestion des finances publiques. Généraliser l'approche-programme. Mettre en œuvre de la Stratégie commune d'assistance pays.
Harmonisation	Moyen	Simplification et harmonisation des procédures des bailleurs. Coordination des missions et travaux analytiques.	Renforcer la coopération entre donateurs. Mettre en œuvre la Stratégie commune d'assistance pays en particulier la division du travail, la coopération déléguée et les missions conjointes.
Gestion axée sur les résultats	Faible	Poursuivre les progrès en matière de suivi-évaluation; Opérationnaliser le nouveau cadre de suivi-évaluation du Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté.	Renforcer le système de suivi-évaluation et, en particulier, le système statistique. Améliorer le processus existants.
Responsabilité mutuelle	Faible	Transformer les mécanismes existants en véritables mécanismes d'évaluation mutuelle.	Organiser les discussions entre les parties prenantes.

VUE D'ENSEMBLE

ENCADRÉ 32.1 :

Défis et actions prioritaires

L'aide publique au développement (APD) consentie au Mali est en augmentation depuis 2004 (2004-05 = 23 %, 2005-06 = 18 %). En 2006, elle atteint 825 millions USD, soit 13,5 % du revenu national brut ce qui indique une dépendance relativement faible vis-à-vis de l'aide. Ce chapitre a été établi à partir d'informations fournies par le gouvernement du Mali et 12 donateurs, qui sont à l'origine d'environ 87 % de l'APD octroyée au pays.

APPROPRIATION

INDICATEUR 1

Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

L'APPROPRIATION CONSTITUE UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS. Elle est cruciale pour l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement. L'expérience montre que l'aide est plus efficace lorsqu'elle soutient les efforts de développement des pays partenaires et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle perd en efficacité lorsque les politiques sont imposées.

L'appropriation se définit comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement. Elle est d'autant plus difficile à acquérir que les pays sont largement tributaires des apports d'aide pour financer leurs programmes de développement. L'appropriation est difficilement mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E, A représentant la meilleure note. Seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle. Cette évaluation repose sur trois critères :

1. Un cadre stratégique unifié : le pays a une vision à long terme cohérente et une stratégie à moyen terme dérivée de cette vision et liée à des stratégies de développement local et sectoriel.
2. Un ensemble de priorités : le pays a des objectifs de développement en rapport avec un ensemble d'objectifs de long terme, globaux et équilibrés. Les actions à moyen terme identifiées dans la stratégie de développement national sont en rapport avec ces objectifs et suivent un chemin bien balisé.
3. Un lien stratégique avec le budget : le pays a des ressources fiscales et une capacité à rendre opérationnelle sa stratégie, notamment la capacité de la réviser ainsi que son budget en fonction de données portant sur les progrès réalisés.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est de porter à 75 % la proportion de pays partenaires ayant des stratégies de développement opérationnelles bien ou quasiment établies (catégorie A ou B).

En 2005, le Mali, comme 62 % des pays partenaires notés, avait obtenu un C. Une telle note signifie que des progrès, bien qu'insuffisants, sont en cours et qu'un potentiel existe pour des progrès encore plus substantiels. En 2007, le Mali a également obtenu la note C à l'instar de 64 % des pays notés.

La stabilité du Mali en matière d'appropriation est certainement due à la continuité de la stratégie du gouvernement. Le Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR) définit clairement les objectifs et les priorités pour le pays au cours de la période 2007-11. Ces objectifs et priorités ont été pleinement repris dans le Programme de

développement économique et social (PDES) du Président de la République qui constitue le socle de l'action gouvernementale et qui est décliné en programmes d'actions pour chaque département ministériel. Ce programme est accompagné d'un plan de financement. Les partenaires techniques et financiers (PTF) ont la volonté d'aligner leur appui au CSCRP et préparent dans ce cadre une Stratégie commune d'assistance pays (SCAP).

Toutefois, si les allocations budgétaires à moyen terme suivant les orientations du CSCRP ont été faites dans le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), un effort reste à faire pour évaluer le coût des stratégies sectorielles et les rendre opérationnelles. En effet, l'un des défis pour les années à venir est la généralisation des instruments de planification budgétaire à moyen terme et l'amélioration de leur qualité. Il convient à ce propos de noter les efforts faits par le Mali pour la généralisation des Cadres des dépenses à moyen terme (CDMT) depuis l'enquête de 2006. Actuellement cinq secteurs (éducation, santé, agriculture, hydraulique-assainissement, transport-équipement) sont couverts par des CDMT. Par ailleurs, depuis deux ans, l'ensemble des départements ministériels bénéficie de formations pour la rédaction de leur Budget-programme.

Le cadre de mesure de rendement du CSCRP est également en cours de finalisation et sera utilisé pour la revue annuelle du CSCRP de 2008. ■

ALIGNEMENT

LA DÉCLARATION DE PARIS PRÉVOIT que les donateurs fassent reposer entièrement leur soutien sur les stratégies de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. L'expérience montre qu'une aide bien alignée, sur les politiques des pays d'une part, et sur les systèmes nationaux d'autre part, contribue davantage au développement qu'une aide fragmentée répondant aux priorités des donateurs. Tout comme l'appropriation, l'alignement a plusieurs dimensions et est difficile à mesurer. C'est pourquoi 6 indicateurs (indicateurs 2 à 8) ont été retenus pour mesurer les différents aspects de l'alignement.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

L'alignement de l'aide sur les politiques de développement nationales nécessite que les pays partenaires soient dotés d'un système de gestion des finances publiques fiable (GFP).

Évaluer la fiabilité de la GFP des pays revient à mesurer le degré d'adhésion des systèmes existants aux bonnes pratiques généralement acceptées ou la mise en place d'un programme de réformes visant à promouvoir l'adoption de meilleures pratiques. L'évaluation des systèmes de GFP s'appuie sur une composante de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale. Il s'agit de l'indicateur 13 de l'EPIN qui sert à mesurer la qualité des systèmes nationaux de gestion budgétaire et financière à partir des critères suivants :

- l'existence d'un budget complet et crédible lié aux priorités de l'action publique ;
- l'existence de systèmes efficaces de gestion financière des dépenses et des recettes budgétaires ;
- l'établissement en temps voulu de rapports budgétaires précis ;
- une répartition claire et équilibrée des dépenses et des recettes entre les différents niveaux d'administration.

INDICATEUR 2a

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques ?

La qualité de la gestion du budget et des finances publiques est évaluée sur une échelle allant de 1 à 6 ; 6 correspondant à une très bonne qualité. L'objectif-cible fixé dans la Déclaration de Paris est que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi point d'ici 2010.

En 2005, le Mali avait obtenu la note de 4 [« système modérément fort »] pour la qualité de la gestion de son budget et des finances publiques. À titre de comparaison, à l'époque ce score était légèrement supérieur au score moyen obtenu par les pays emprunteurs auprès de l'Association internationale de développement (IDA). La grande majorité des pays pris en considération dans l'Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris se situaient dans les catégories « insuffisant » à « plutôt faible », et environ 31 % des pays étaient dotés de systèmes considérés comme étant au moins « plutôt faibles ».

Aujourd'hui le Mali obtient une note de 3.5 à l'instar de 31 % des pays participant à l'enquête. Malgré la détérioration de ce chiffre, le pays a réalisé de nombreux progrès ayant trait à l'informatisation des fonctions d'élaboration et de suivi budgétaire, à la généralisation des CDMT/CBMT ou encore au suivi régulier des recommandations issues des contrôles administratifs. Le système de GFP pourrait être encore amélioré par un effort de renforcement des capacités des services et des institutions de contrôle interne et externe.

Il faut souligner que les autorités maliennes continuent leurs efforts afin d'améliorer la gestion des finances publiques. Elles ont notamment adopté un plan d'action, le PAGAM/GFP, couvrant cinq axes stratégiques : l'amélioration de la qualité de préparation du budget, le renforcement de l'efficacité des administrations fiscales et financières, l'intégration des financements extérieurs aux procédures budgétaires nationales, l'amélioration de l'efficacité et de la transparence des procédures de passation des marchés publics et, enfin, le renforcement de la gouvernance et de la transparence.

Depuis 2006, l'amélioration du système de passation des marchés publics est une préoccupation constante des autorités maliennes. Ainsi en février 2007, le gouvernement a adopté le rapport analytique du système de passation des marchés publics de la Banque mondiale (CPAR). Des concertations ont eu lieu afin d'établir des directives sur la mise en œuvre des réformes envisagées, notamment en ce qui concerne la fonction de régulation des marchés et la fonction d'examen des recours des concurrents qui s'estimeraient lésés. Actuellement, les projets de code des marchés publics et de création d'un organe de régulation des marchés publics sont en cours d'adoption. Ce nouveau code permettra de simplifier le système de passation des marchés et d'adapter le cadre légal et réglementaire aux directives communautaires de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Des activités de formation des autorités contractantes ainsi que la publication régulière des bulletins des marchés publics viennent renforcer la gouvernance et la transparence du système de passation des marchés publics maliens.

INDICATEUR 2b

Quelle est la fiabilité
des systèmes nationaux
de passation des marchés ?

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

Une comptabilité détaillée et exhaustive des apports financiers extérieurs et de leur utilisation est un moyen indispensable pour s'assurer que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales et pour rendre compte de l'utilisation des ressources dédiées au développement. La formulation du budget est un élément central du processus d'élaboration des politiques dans tous les pays. C'est pourquoi le degré d'exhaustivité et de précision de la comptabilisation dans le budget des contributions financières des donateurs en faveur du secteur public est un bon indicateur du sérieux des efforts déployés pour rattacher l'aide aux politiques et processus nationaux. L'aide budgétaire est toujours prise en compte dans le budget, mais d'autres modalités de l'aide, comme notamment l'aide-projet, devraient également y être inscrites dans leur intégralité.

INDICATEUR 3

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2007 (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD)	2005 (référence)	2007*	
	a	b		c = a / b	c = b / a
Allemagne	12	39	60%	31%	
Alliance GAVI	0	3	--	0%	
Banque africaine de développement	61	67	73%	92%	
BADEA	11	4	--		33%
Banque mondiale	120	149	95%	81%	
Belgique	12	15	82%	82%	
Canada	39	43	10%	91%	
Commission européenne	127	169	51%	75%	
Danemark	2	7	--	31%	
Etats-Unis	9	47	80%	19%	
FIDA	9	5	--		55%
Fonds mondiaux	0	15	--	0%	
France	34	44	15%	77%	
Italie	1	2	--	61%	
Japon	6	9	13%	62%	
Koweït	16	6	--		41%
Nations Unies	16	49	47%	32%	
Pays-Bas	54	60	53%	90%	
Suède	31	32	0%	97%	
Suisse	1	9	5%	8%	
Ratio moyen / donateurs			45%	53%	
Total	561	772	60%	73%	

TABLEAU 32.1 :
Les estimations budgétaires du gouvernement sont-elles complètes et réalistes ?

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant la comptabilisation dans le budget est que, d'ici 2010, les contributions financières des donateurs soient convenablement comptabilisées dans le budget afin que les autorités des pays partenaires puissent présenter des rapports budgétaires précis à leurs citoyens et à leur parlement.

L'indicateur 3 représente le pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et qui est pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice. Le tableau 1 indique les versements d'aide et les apports d'aide comptabilisés dans le budget, en chiffres bruts. On constate qu'il existe des écarts dans un sens comme dans l'autre, les apports d'aide pouvant aussi bien être sous-évalués que surévalués dans le budget. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part des versements d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget, pour atteindre un pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires d'au moins 85 %.

En 2005, seulement 60 % des fonds versés au secteur public malien avaient été pris en compte dans le budget, ce qui représentait un montant de 334 millions USD sur les 557 millions USD d'aide versée. À l'époque, pour la moitié des pays pris en considération dans l'Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, la fidélité du budget à la réalité est de 70 % ou moins. Pour un assez grand nombre de donateurs, la performance était nettement inférieure à ce niveau (de fait, la performance, non pondérée en fonction du volume de l'aide, était de 42 %).

En 2007, les prévisions budgétaires sous-évaluent toujours l'aide. En effet, 73 % de l'aide effectivement versée au secteur public malien a été comptabilisée dans le budget, ce qui représente un montant de 561 millions USD sur les 772 millions USD déboursés par les donateurs. Toutefois, il faut souligner que la comparaison entre les deux exercices est hasardeuse car la notion de secteur public a fait l'objet d'interprétations différentes en 2006 et 2008.

Si en 2007 le Mali se rapproche de l'objectif de 85 % défini dans la Déclaration de Paris, plusieurs actions ou réformes, tant de la part du gouvernement malien que des donateurs, permettraient de réduire encore l'écart entre les sommes versées et celles prises en compte dans le budget. En ce qui concerne le gouvernement, la création d'un guichet unique et unifié permettrait de rationaliser et de coordonner l'information sur les programmations d'appuis à inscrire dans le budget. En ce qui concerne les donateurs, la simplification de leurs procédures et l'établissement de critères et de conditions de déboursement clairs et réalistes permettraient d'élever le taux de décaissement des appuis. Il serait également souhaitable que les cycles de déboursement de l'aide soient davantage alignés sur les cycles budgétaires. Il faut souligner que des actions sont déjà en cours afin de réduire l'écart entre l'aide versée et l'aide comptabilisée. La préparation de la Stratégie commune d'assistance pays (SCAP) va, par exemple, permettre d'améliorer la communication des informations sur les financements des PTF. Dans ce cadre, les donateurs ont déjà communiqué au gouvernement leurs prévisions de financement (indicatives) pour le CSCRP sur la période 2007-11 ainsi que la liste correspondante de leurs projets/programmes dans le cadre de l'exercice d'actualisation du CBMT 2009/11. La plupart des PTF réalisant les appuis budgétaires sectoriels et généraux s'inscrivent également désormais dans le cadre de programmes pluriannuels de deux ans au minimum.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

INDICATEUR 4

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement de l'aide et de responsabilité mutuelle. Il est de plus en plus largement admis que le renforcement des capacités implique des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, et non pas simplement des actions de formation et un transfert de compétences. De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d'un processus endogène, c'est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l'aide extérieure à l'intérieur de ce cadre.

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	2005 (référence) c = a / b	2007
Allemagne	14	14	4%	100%
Alliance GAVI	0	0	--	--
Banque africaine de développement	0	0	--	--
BADEA	0	0	--	100%
Banque mondiale	11	11	22%	100%
Belgique	1	12	0%	8%
Canada	9	9	0%	100%
Commission européenne	16	16	9%	100%
Danemark	1	1	--	100%
États-Unis	26	47	4%	57%
FIDA	0	0	--	--
Fonds mondiaux	0	0	--	--
France	7	7	41%	100%
Italie	0	0	--	100%
Japon	2	3	0%	63%
Koweït	0	0	--	--
Nations Unies	11	11	100%	99%
Pays-Bas	1	2	--	53%
Suède	0	0	--	--
Suisse	4	4	0%	100%
Total	103	137	15%	75%

TABLEAU 32.2 :
Quel pourcentage
de la coopération technique
est coordonné avec
des programmes nationaux?

L'indicateur 4 vise à montrer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs, en tant qu'élément contribuant au renforcement des capacités, évolue vers ce modèle. L'objectif-cible défini dans la Déclaration de Paris est que, d'ici 2010, 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés.

Pour le Mali, en 2005, il était ressorti de l'enquête que seulement 15 % des apports notifiés au titre de l'assistance technique étaient considérés comme destinés à financer des programmes coordonnés. En 2007, ce taux atteint 75 %. Cette augmentation est imputable à une application trop souple de la définition de coopération technique coordonnée. En effet, dans la présente Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, les PTF ont noté que la définition pour cet indicateur apparaissait comme trop flexible ce qui explique pourquoi certains PTF ont déclaré que 100 % de leur coopération technique est coordonnée avec des programmes nationaux. Cependant, le rapport pays souligne que de nombreuses difficultés comme la mobilité du personnel dans l'administration et du cadre institutionnel peu incitatif de l'administration ou la dispersion des appuis des PTF nuisent à l'efficacité des actions de renforcement des capacités.

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donateurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques, soit le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le système de contrôle financier.

En 2005, les résultats de l'enquête indiquaient que 29 % de l'aide allouée au secteur public passait par les systèmes nationaux de GFP. Seul le soutien budgétaire général pouvait être considéré comme faisant appel aux systèmes de gestion des finances publiques.

INDICATEUR 5

En 2007, les résultats de l'enquête dénotent une légère amélioration dans l'utilisation des systèmes nationaux de GFP. 34 % de l'aide allouée au secteur public passe désormais par les systèmes nationaux de GFP. Cette augmentation s'explique essentiellement par l'augmentation du nombre de donateurs ayant recours à l'appui budgétaire. Bien que des procédures aient été mises en place, notamment dans les secteurs de la micro-finance ou de l'éducation et de la santé, pour faciliter l'utilisation des systèmes nationaux, celle-ci pose toujours problème pour d'autres programmes sectoriels. Ces difficultés sont liées, entre autres, à certaines lourdeurs administratives, à la faiblesse du système de contrôle de gestion des Finances publiques, notamment externe, aux insuffisances des systèmes nationaux ou encore à certaines exigences des procédures propres aux donateurs pour leurs projets/programmes.

TABLEAU 32.3 :
Quel pourcentage
de l'aide allouée au secteur
public passe par
les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public durant 2007 (en millions USD) a	Systèmes de gestion des finances publiques					Systèmes de passation des marchés		
		Système d'exécution du budget (en millions USD) b	Système de reddition de comptes (en millions USD) c	Système de contrôle financier (en millions USD) d	2005 (référence) e	2007 f	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) g	2005 (référence) h	2007 i
		avg (b,c,d) / a					e / a		
Allemagne	39	0	25	25	0%	42%	1	0%	3%
Alliance GAVI	3	0	0	3	--	33%	0	--	0%
Banque africaine de développement	67	0	0	0	7%	0%	0	20%	0%
BADEA	4	4	4	4	--	100%	4	--	100%
Banque mondiale	149	46	46	46	21%	31%	46	33%	31%
Belgique	15	6	7	7	0%	47%	3	79%	22%
Canada	43	12	12	12	0%	27%	31	100%	71%
Commission européenne	169	47	47	47	42%	28%	47	49%	28%
Danemark	7	6	5	5	--	84%	5	--	82%
États-Unis	47	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
FIDA	5	5	0	0	--	33%	1	--	26%
Fonds mondiaux	15	0	15	0	67%	33%	0	0%	1%
France	44	29	19	19	20%	50%	28	50%	63%
Italie	2	0	0	0	--	0%	2	--	100%
Japon	9	1	1	1	12%	11%	1	12%	11%
Koweït	6	0	0	0	--	0%	6	--	100%
Nations Unies	49	0	0	28	17%	19%	1	26%	1%
Pays-Bas	60	52	56	55	97%	90%	59	97%	98%
Suède	32	32	32	32	38%	100%	32	100%	100%
Suisse	9	2	2	2	0%	25%	1	14%	15%
Total	772	241	270	284	29%	34%	268	45%	35%

L'indicateur 5b mesure spécifiquement l'utilisation du système de passation des marchés faite par les donateurs. En 2007, 35 % de l'aide allouée au secteur public passe par le système de passation des marchés contre 45 % en 2005. Un changement intervenu dans l'interprétation de la notion de secteur public ne permet pas d'établir si l'utilisation du système de passation des marchés publics a véritablement diminué. Toutefois, il semble que certaines carences du système malien, comme notamment la lenteur et la lourdeur des procédures, entravent l'utilisation du système de passation des marchés par les donateurs.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

Dans la Déclaration de Paris, les donateurs sont invités à « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles, le terme « parallèle » renvoyant à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes.

L'objectif-cible global est de réduire des deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles, pour le ramener de 1 832 à seulement 611. En ce qui concerne spécifiquement le Mali, l'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles à 22.

En 2005, les résultats de l'enquête recensaient 65 unités parallèles, ce nombre n'est plus que de 60 en 2007 et est principalement imputable à deux PTF, la Banque africaine de développement et les États-Unis. Cependant, rien n'indique que cette diminution du nombre d'unités parallèles a effectivement eu lieu. En effet, le rapport-pays souligne que les PTF ont trouvé que la définition adoptée pour cet indicateur dans l'enquête 2008 était trop souple et posait des problèmes de comparaison avec les données de 2006. Plus encore, de nombreux éléments semblent entraver la diminution du nombre d'unités parallèles. Ils sont principalement liés aux caractéristiques de l'administration malienne et, plus particulièrement, à son manque de transparence, à son absence dans les régions défavorisées ou peu accessibles ou encore à son incapacité à recruter du personnel formé et motivé compte tenu de la faiblesse des échelles salariales et des bénéfices de la fonction publique.

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

La prévisibilité des apports d'aide est généralement considérée comme essentielle pour faciliter aux pays partenaires la gestion de leurs finances publiques et pour leur permettre une planification réaliste de leur développement. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête permettent d'analyser la prévisibilité de l'aide sous deux angles. Le premier est la capacité des donateurs et des gouvernements à verser l'aide en temps voulu. Le second est la capacité de ces derniers à comptabiliser avec précision les versements effectués par les donateurs.

L'indicateur 7 indique dans quelle mesure les fonds dont le versement est programmé au cours d'un exercice donné figurent bien dans les comptes nationaux comme versés au cours de cet exercice, indépendamment du signe (positif ou négatif) de l'éventuel écart constaté. La Déclaration de Paris a pour objectif de rapprocher ce pourcentage de 100 %. En ce qui concerne le Mali l'objectif pour 2010 est de 85 %.

INDICATEUR 6

TABLEAU 32.4 :
Combien y a-t-il d'unités
parallèles de mise en œuvre
des projets en dehors
des structures existant
dans le pays ?

	2005 (référence)	2007 (en nombre)
Allemagne	1	1
Alliance GAVI	--	0
Banque africaine de développement	22	19
BADEA	--	4
Banque mondiale	11	0
Belgique	4	3
Canada	6	2
Commission européenne	6	0
Danemark	--	0
États-Unis	0	25
FIDA	--	2
Fonds mondiaux	0	0
France	4	0
Italie	--	0
Japon	0	0
Koweït	--	0
Nations Unies	5	0
Pays-Bas	2	0
Suède	0	0
Suisse	4	4
Total	65	60

INDICATEUR 7

TABLEAU 32.5 :
Quel est le rapport
entre les versements
programmés et les
versements comptabilisés
par l'administration ?

En 2007 comme en 2005, environ 70 % des fonds programmés ont été effectivement versés. Ce taux global cache des disparités importantes selon l'origine de l'aide, puisque la moyenne des taux obtenus par chaque donneur est de 40 % en 2007. L'absence d'un guichet unique de gestion de l'aide, le fait que certaines formes d'intervention notamment celles sous-traitées par les donateurs n'apparaissent pas dans les documents budgétaires ou encore certaines difficultés du gouvernement à respecter les critères de déboursement conclus expliquent en grande partie cette situation.

	Versements enregistrés par l'administration en 2007	Versements programmés par les donateurs en 2007	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD) (référence)	2005 (référence)	2007*
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) (référence)		c = a / b c = b / a
Allemagne	10	40	39	81%	25%
Alliance GAVI	0	8	3	--	0%
Banque africaine de développement	96	110	67	82%	87%
BADEA	9	0	4	--	0%
Banque mondiale	155	103	149	95%	66%
Belgique	12	18	15	36%	68%
Canada	20	43	43	62%	48%
Commission européenne	118	188	169	86%	62%
Danemark	2	7	7	--	30%
États-Unis	9	45	47	71%	19%
FIDA	8	57	5	--	14%
Fonds mondiaux	0	14	15	--	0%
France	36	54	44	25%	66%
Italie	0	3	2	--	0%
Japon	5	9	9	--	57%
Koweït	11	8	6	--	69%
Nations Unies	17	37	49	0%	45%
Pays-Bas	52	63	60	52%	82%
Suède	17	32	32	40%	53%
Suisse	1	6	9	--	12%
Ratio moyen / donateurs				57%	40%
Total	577	845	772	71%	68%

* Le ratio de référence est c = a/b, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés (c = b/a).

DÉLIEMENT DE L'AIDE

INDICATEUR 8

Quelle est la part de l'aide
non liée ?

Les signataires de la Déclaration de Paris réaffirment leur adhésion à la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés et s'engagent à poursuivre les progrès dans ce domaine. En 2007 comme en 2005, l'intégralité de l'aide multilatérale et la majeure partie de l'aide bilatérale du Mali sont non liées. Selon le rapport de l'OCDE, les informations disponibles ne donnent toutefois pas d'éléments suffisants pour déterminer si les partenaires extérieurs s'efforcent d'augmenter ce pourcentage. ■

HARMONISATION

LES DONNEURS ET LES AUTORITÉS PARTENAIRES ne parviennent pas à assurer l'alignement complet des apports d'aide sur les stratégies et les systèmes nationaux. Dans ces conditions, l'efficacité de l'aide serait améliorée si les donateurs harmonisaient leurs actions et adoptaient des procédures aussi simples et transparentes que possible. L'enquête s'intéresse à deux aspects de l'harmonisation : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, d'une part, et la conduite de missions conjointes et le partage des travaux d'analyse, d'autre part.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

L'indicateur 9 mesure la part de l'aide versée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. L'objectif général de la Déclaration de Paris pour 2010 est que 66 % de l'aide au secteur public soient assurés par le biais de cadres communs fondés sur des programmes. En 2007, la proportion de l'aide au secteur public versée dans le cadre d'approches fondées sur des programmes est de 41 % contre 48 % en 2005. Cependant, un changement de définition intervenu entre les deux enquêtes ne permet pas de conclure sur le sens de l'évolution de la part de l'aide versée dans le cadre d'approches fondées sur des programmes.

En tout état de cause, le Mali est encore loin de l'objectif-cible de la Déclaration de Paris. Plusieurs éléments expliquent cet écart. Le premier est l'insuffisance des cadres et des programmes sectoriels visant à faciliter la coordination des donateurs (politiques et programmes sectoriels, associés de CDMT opérationnels). Le second a trait au maintien de l'approche de type classique projet par certains donateurs. Le troisième est lié aux coûts de transaction importants inhérents au démarrage de programmes et de dispositifs communs. Enfin, le quatrième est le faible leadership dans certains secteurs des autorités maliennes dans la coordination de l'aide.

INDICATEUR 9

TABLEAU 32.6 :
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 (en millions USD) d	2005 (référence)	2007
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total			
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) c = a + b			
Allemagne	0	1	1	39	12%	3%
Alliance GAVI	0	0	0	3	--	1%
Banque africaine de développement	0	0	0	67	22%	0%
BADEA	0	4	4	4	--	100%
Banque mondiale	46	9	55	149	34%	37%
Belgique	5	1	6	20	0%	31%
Canada	11	21	33	55	24%	59%
Commission européenne	47	0	47	177	46%	27%
Danemark	0	7	7	7	--	90%
États-Unis	1	0	1	47	100%	2%
FIDA	0	0	0	5	--	0%
Fonds mondiaux	0	15	15	17	100%	85%
France	18	11	29	44	34%	65%
Italie	0	2	2	2	--	86%
Japon	0	8	8	9	88%	87%
Koweït	0	0	0	6	--	0%
Nations Unies	0	26	26	50	75%	53%
Pays-Bas	49	10	59	64	85%	93%
Suède	32	0	32	34	87%	93%
Suisse	2	2	4	11	11%	39%
Total	212	118	329	811	48%	41%

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

Les indicateurs 10a et 10b mesurent respectivement la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement et la part des travaux d'analyse par pays menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. Les objectifs pour 2010 sont de 40 % pour les missions conjointes et de 66 % pour les travaux d'analyse conjoints.

INDICATEUR 10a

L'indicateur 10a indique que, de 2005 à 2007, la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement a fortement augmenté puisqu'elle passe de 7 % à 15 %. Cette augmentation semble répondre aux efforts qui ont été fait pour rationaliser les missions effectuées par les donateurs et mieux les coordonner même si les progrès dans ce domaine sont encore insuffisants. Certains donateurs ont aussi indiqué qu'ils mandatent de plus en plus d'équipes locales pour participer aux missions conjointes et ne font plus recours à des missions du siège dans de tels cas. Les groupes sectoriels/thématiques des PTF ont intégré dans leurs mandats la préparation des missions conjointes mais la plupart n'ont pas encore défini des règles pour les missions. Il faut noter que le rapport-pays déplore que les définitions retenues dans le questionnaire mettent trop l'accent sur les missions internationales et ne rendent pas suffisamment compte des efforts réalisés localement pour la conduite des missions conjointes et de l'intensité de la collaboration et de l'harmonisation des donateurs au niveau local.

TABLEAU 32.7 :
Combien de missions
de donateurs
sont coordonnées ?

	Missions coordonnées * (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	2005 (référence)	2007 c = a / b
Allemagne	2	2	7%	100%
Alliance GAVI	0	0	--	--
Banque africaine de développement	0	15	7%	0%
BADEA	1	1	--	100%
Banque mondiale	7	41	4%	17%
Belgique	2	3	67%	67%
Canada	6	28	3%	21%
Commission européenne	2	10	33%	20%
Danemark	3	9	--	33%
États-Unis	3	29	33%	10%
FIDA	6	6	--	100%
Fonds mondiaux	0	2	0%	0%
France	4	21	11%	19%
Italie	0	5	--	0%
Japon	0	11	0%	0%
Koweït	0	0	--	--
Nations Unies	8	15	29%	53%
Pays-Bas	3	7	100%	43%
Suède	2	6	17%	33%
Suisse	1	3	0%	33%
Total	33	214	7%	15%

* 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.

L'indicateur 10b met en évidence, entre 2005 et 2007, une augmentation de 9 points de la part des travaux d'analyse menés conjointement ou ayant donné lieu à une coordination. Cette augmentation s'explique à la fois par les efforts des PTF et la mise en œuvre de mécanismes permettant de rationaliser et de coordonner les travaux analytiques tels que le recensement des études disponibles, la publication régulière par le Bulletin mensuel des partenaires au développement du Mali des études planifiées par les PTF, ou encore la constitution par des groupes sectoriels/thématiques de calendriers portant sur leurs études et leurs travaux analytiques. ■

INDICATEUR 10b

	Travaux coordonnés* (en nombre) a	Total travaux d'analyse (en nombre) b	2005 (référence)	2007 c = a / b
Allemagne	0	1	0%	0%
Alliance GAVI	0	0	--	--
Banque africaine de développement	0	0	100%	--
BADEA	0	0	--	--
Banque mondiale	0	1	33%	0%
Belgique	1	1	0%	100%
Canada	1	5	--	20%
Commission européenne	6	6	50%	100%
Danemark	0	0	--	--
États-Unis	3	3	100%	100%
FIDA	2	2	--	100%
Fonds mondiaux	0	2	--	0%
France	14	22	17%	64%
Italie	0	0	--	--
Japon	0	0	--	--
Koweït	0	0	--	--
Nations Unies	5	13	50%	38%
Pays-Bas	0	4	100%	0%
Suède	0	1	25%	0%
Suisse	0	0	--	--
Total	24	61	30%	39%

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

TABLEAU 32.8 :
Combien d'analyses par pays
sont coordonnées ?

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

DANS LA DÉCLARATION DE PARIS, les pays partenaires s'engagent à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Ces derniers doivent permettre de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principales stratégies nationales et sectorielles en utilisant un nombre limité d'indicateurs. Pays partenaires et donateurs s'engagent mutuellement à renforcer les capacités des pays et à instaurer une gestion axée sur les résultats.

L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances. Trois critères d'évaluation sont pris en compte : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à l'information sur le développement, et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné au niveau du pays. L'indicateur 11 se répartit en cinq catégories qualitatives allant de A (le cadre d'évaluation des performances met effectivement en œuvre de bonnes pratiques) à E (le cadre d'évaluation des performances ne traduit guère de mesures orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques).

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés
de cadres d'évaluation
des performances se prêtant
à un suivi ?

En 2007 comme en 2005, le Mali a obtenu la note de D à l'instar de plus de 30 % des pays participant à l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Un D signifie que le cadre d'évaluation des performances inclut certains éléments de bonne pratique. Le précédent rapport de suivi et d'évaluation de la Déclaration de Paris pointait du doigt trois domaines particulièrement défailants : 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. Les actions prises par les autorités maliennes dans ces domaines sont trop récentes pour avoir porté leurs fruits. En effet, le gouvernement malien a adopté un schéma directeur de la statistique (SDS) pour palier les insuffisances du système statistique national (SSN). Il préconise le développement du SSN par la réalisation de cinq objectifs stratégiques :

1. le développement de la production en constante adéquation avec les besoins et respectant des normes définies,
2. le partage de l'information statistique en la valorisant par l'analyse et en la diffusant,
3. la promotion et la gestion rationnelle des ressources humaines de qualité,
4. la réforme institutionnelle pour donner aux structures de production et aux instances de décision l'efficacité et la crédibilité scientifiques nécessaires,
5. la garantie à moyen et long terme du financement des structures de statistique.

Il faut, par ailleurs, souligner que les autorités maliennes ont pour objectif de généraliser à l'ensemble des secteurs les revues sectorielles actuellement mises en œuvre dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Plus encore, le gouvernement élabore en collaboration avec les PTF une méthode d'évaluation pour les futures revues du CSCRP intégrant notamment des indicateurs pour lesquels des objectifs clairs devraient être définis. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

INDICATEUR 12

Les pays disposent-ils de mécanismes d'évaluation mutuelle ?

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MUTUELLE est une innovation importante de la Déclaration de Paris. Elle part du principe que l'aide est plus efficace lorsque les donateurs et les gouvernements partenaires sont responsables devant leurs opinions publiques de l'utilisation qui est faite des ressources à l'appui du développement, et lorsque les uns et les autres doivent se rendre mutuellement des comptes. L'indicateur retenu (indicateur 12) renvoie plus spécifiquement à la responsabilité mutuelle portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris et des accords éventuellement conclus à l'échelon local concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La question posée dans l'enquête porte sur l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

Il n'existe pas véritablement de mécanisme d'évaluation mutuelle au Mali. Certains dispositifs actuels pourraient être consolidés ou approfondis notamment le dispositif de suivi du CSCRP auquel participent les PTF et la société civile ou encore le tandem dans le suivi du Plan d'action d'efficacité de l'aide adopté par les PTF et le gouvernement. ■

PROGRÈS DEPUIS 2005 ET PRIORITÉS POUR 2010

LE TABLEAU CI APRÈS présente les notes obtenues par le Mali, en 2005 et 2007, pour chacun des indicateurs de la Déclaration de Paris, ainsi que les objectifs-cibles assignés au Mali pour 2010. Ces différents indicateurs suggèrent que le Mali est en voie de remplir la plupart des objectifs-cibles de la Déclaration de Paris. Les efforts devront se concentrer sur la mise en œuvre de cadres rigoureux d'évaluation des performances, et, enfin, sur la mise en place de mécanismes d'évaluation mutuelle des progrès.

Enfin, en dépit des efforts pour améliorer les capacités statistiques des pays, il n'existe pas encore de véritable cadre d'évaluation des performances permettant d'effectuer le suivi des programmes et projets. ■

RESUMÉ
TABLEAU 32.9

INDICATEUR		RÉFÉRENCE 2005	2007	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1	Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	C	C	B ou A
2a	Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	4,0	3,5	4,5
2b	Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Non Applicable	Non applicable	Non applicable
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	60%	73%	85%
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	15%	75%	50%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	29%	34%	53%
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	45%	35%	Non applicable
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	65	60	22
7	L'aide est davantage prévisible	71%	68%	85%
8	L'aide est non liée	95%	93%	Plus de 95%
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	48%	41%	66%
10a	Les donateurs coordonnent leurs missions	7%	15%	40%
10b	Les donateurs coordonnent leurs études nationales	30%	39%	66%
11	Cadres d'évaluation des performances	D	D	B ou A
12	Mécanismes de responsabilité mutuelle	Non	Non	Oui

CONTRIBUTEURS

Coordinateur national : Modibo Makalou

Correspondant donneur : Le secrétariat Harmonisation, avec l'appui du pool technique

SIGLES

APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CPAR	Rapport analytique du système de passation des marchés publics de la Banque mondiale
CSCR	Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
GFP	Gestion des finances publiques
IDA	International Development Association
PDES	Programme de développement économique et social
PTF	Partenaires techniques et financiers
SCAP	Stratégie commune d'assistance pays
SDS	Schéma directeur de la statistique
SSN	Système statistique national
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
PAGAM/GFP	Plan d'action visant à améliorer la gestion des finances publiques