
MALI

INTRODUCTION

LE MALI affiche un revenu national brut (RNB) par habitant de 680 USD en 2009, qui progresse de 6 % par an en moyenne depuis 2005 (WDI, 2011). Le Mali possède une population de 14,5 millions d'habitants, dont 51 % (soit 7,3 millions de personnes) vivent actuellement sous le seuil de pauvreté établi à 1,25 USD par jour (WDI, 2011).

Après avoir connu une transition démocratique exemplaire conclue par ses premières élections démocratiques en 1992, le Mali est depuis près de 20 ans une référence de démocratie en Afrique.

L'aide publique au développement (APD) au Mali s'est élevée à 985 millions USD en 2009 (OCDE, 2011a). Depuis 2005, l'APD représente en moyenne 13 % du RNB (WDI, 2011) montrant une dépendance du Mali envers l'aide. ■

RÉSUMÉ DES PROGRÈS RÉALISÉS

LES PROGRÈS vis-à-vis des indicateurs de la Déclaration de Paris dépendent d'améliorations à la charge tant des donateurs que des pays partenaires.

Depuis 2005, les objectifs pour le Mali ont été atteints pour 2 indicateurs sur les 13 indicateurs pour lesquels un objectif-cible est disponible (renforcement des capacités par un soutien coordonné et responsabilité mutuelle). Quatre indicateurs ont progressé mais pas suffisamment pour atteindre les objectifs-cibles : alignement de l'aide sur les priorités nationales, missions de terrain coordonnées, travaux analytiques conjoints et cadres axés sur les résultats. Pour le reste des indicateurs, non seulement il n'y a pas eu de progrès mais les résultats enregistrés pour 2010 sont parfois inférieurs à ceux enregistrés en 2005 : systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques, utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques, utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés, structures de mise en œuvre parallèles, utilisation de procédures ou dispositifs communs, prévisibilité de l'aide et aide non liée.

Les autorités maliennes ont cependant relevé qu'un certain nombre d'actions en cours permettent d'espérer que davantage de progrès peuvent être attendus à l'avenir.

À PROPOS DE L'ENQUÊTE

Ce chapitre présente les progrès réalisés sur les indicateurs quantitatifs fournis par l'enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ; il se fonde sur des données fournies par le gouvernement et les donateurs au Mali, l'OCDE et la Banque mondiale. Il s'inspire en outre de données qualitatives soumises à l'OCDE par le gouvernement national, qui incorporent les observations des donateurs et d'autres acteurs. Ceux-ci soulignent qu'il est possible que, par endroits, les définitions et les concepts aient été interprétés différemment par les personnes interrogées en 2011 par rapport aux années précédentes. Il convient dès lors d'exercer une certaine prudence en procédant à l'analyse des tendances mises en évidence par les indicateurs.

Les réponses à l'Enquête 2011 concernent 14 donateurs et 88 % de l'aide programmable pour le Mali. Le Mali a participé aux enquêtes 2006 et 2008.

Dans le cadre de l'Enquête 2011, les pays ont eu la possibilité d'incorporer un module d'évaluation optionnel portant sur l'appropriation inclusive, et sur l'égalité homme-femme. Le Mali a choisi de tester ces deux modules. ■

TABLEAU 1 :
Niveaux de référence
et objectifs-cibles
pour 2010

INDICATEURS		2005 RÉFÉRENCE	2007	RÉSULTAT 2010	CIBLE 2010
1	Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	C	C	C	'B' ou 'A'
2a	Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	4.0	3.5	3.5	4.5
2b	Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Pas de cible
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	60%	73%	66%	85%
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	15%	75%	62%	50%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	29%	34%	32%	53%
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	45%	35%	36%	Pas de cible
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	65	60	82	22
7	L'aide est davantage prévisible	71%	68%	34%	85%
8	L'aide est non liée	97%	96%	88%	Plus de 97%
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	48%	41%	44%	66%
10a	Missions sur le terrain conjointes	7%	15%	17%	40%
10b	Travaux analytiques par pays coordonnés	30%	39%	40%	66%
11	Cadres axés sur les résultats	D	D	C	'B' ou 'A'
12	Responsabilité mutuelle	N	N	0	0

TABLEAU 2 :
Tirer les enseignements
des réussites et des défis

	RÉUSSITE OU OBSTACLE	ENSEIGNEMENT TIRÉ OU ACTION PRIORITAIRE
Appropriation	<p>Réussite :</p> <ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'un mécanisme institutionnel de suivi du Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté <p>Obstacle :</p> <ul style="list-style-type: none"> Faiblesse du suivi de l'exécution des décisions prises et du portage politique des dossiers 	<p>Action prioritaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> Opérationnaliser le Comité d'orientation, les comités au niveau régional et les groupes thématiques du Cadre stratégique afin de favoriser son appropriation par ses membres
Alignement	<p>Réussite :</p> <ul style="list-style-type: none"> Harmonisation accrue des déclencheurs de l'appui budgétaire général qui sert de référence aux décaissements de l'aide publique au développement <p>Obstacles :</p> <ul style="list-style-type: none"> Faible maîtrise des procédures et mécanismes des systèmes nationaux par les donateurs Manque de réformes internes des donateurs pour mettre en œuvre les engagements souscrits en matière d'efficacité de l'aide et divergences de vues entre donateurs quant aux priorités Dégradation de la prévisibilité de l'aide 	<p>Actions prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> Inciter les donateurs à fournir à temps les données du cadre de ressources à moyen terme et améliorer la prévisibilité au delà de l'année n+ 1 Renforcer les capacités des cellules de la planification et de la statistique chargées du suivi de l'exécution des projets et du Comité technique chargé de la gestion de la matrice conjointe des déclencheurs de l'appui budgétaire général Améliorer l'harmonisation et la coordination des actions conjointes

	RÉUSSITE OU OBSTACLE	ENSEIGNEMENT TIRÉ OU ACTION PRIORITAIRE
Harmonisation	Réussite : <ul style="list-style-type: none"> • Développement d'approches programmes et d'initiatives de fonds communs 	Enseignement : <ul style="list-style-type: none"> • Exploiter les résultats obtenus avec le Programme d'investissement sectoriel dans l'éducation et les initiatives développées par la Stratégie commune d'assistance-pays pour fixer des règles d'harmonisation des actions conjointes (missions et travaux analytiques)
Gestion axée sur les résultats	Réussites : <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place et renforcement des capacités des cellules de la planification et de la statistique et du groupe thématique "statistiques". • Mise en place de la communauté malienne des praticiens de la gestion axée sur les résultats • Elaboration de la Politique Nationale de la gestion axée sur les résultats GAR 	Actions prioritaires : <ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre les efforts pour améliorer les statistiques nationales • Opérationnaliser la Communauté malienne des praticiens de la gestion axée sur les résultats et développer des synergies avec d'autres acteurs tels que l'association pour la promotion de l'évaluation • Adopter le document en Conseil des Ministres et en assurer la mise en œuvre
Responsabilité mutuelle	Réussite : <ul style="list-style-type: none"> • Développement de cadres de responsabilité mutuelle formels : commission mixte Mali – donateurs, revue annuelle du Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté, revue budgétaire conjointe 	Action prioritaire : <ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre les efforts faits et renforcer les capacités des cadres mis en œuvre en matière d'évaluation mutuelle et améliorer le suivi des décisions.

APPROPRIATION

L'AIDE S'AVÈRE LA PLUS EFFICACE lorsqu'elle vient appuyer une approche du développement que le pays lui-même s'est appropriée ; elle est moins efficace lorsque les politiques et approches concernant l'aide sont dictées par les donateurs. Dans le contexte de la Déclaration de Paris, l'appropriation concerne la capacité d'un pays à mener de front deux activités interdépendantes : d'une part, prendre en charge efficacement la direction de ses politiques et de ses stratégies de développement, d'autre part coordonner les efforts des divers acteurs du développement intervenant dans le pays.

L'indicateur 1 évalue l'utilité opérationnelle de la stratégie de développement du pays concerné. Il examine en particulier l'existence d'une politique de développement officielle à l'échelle nationale (c'est-à-dire un cadre stratégique unifié), dans quelle mesure des priorités ont été établies, et si ces politiques sont reliées au budget annuel et comptabilisées dans celui-ci. Toutes ces caractéristiques sont importantes en ce qu'elles permettent au pays d'exploiter les ressources domestiques en faveur du développement, et fournissent une base permettant l'alignement de l'aide aux priorités du développement. La Banque mondiale a converti les données fournies par chaque pays en un score, ceci à l'aide de la méthodologie déjà utilisée pour les enquêtes de 2006 et 2008. Ce score s'échelonne sur cinq points, allant de A (le score le plus élevé) à E (le plus faible). L'objectif-cible de la Déclaration de Paris était que 75 % des pays partenaires obtiennent un score de A ou B d'ici à 2010.

En 2010, le Mali a obtenu le score global C tout comme en 2005 et 2007, d'où une certaine stagnation de performance en matière de stratégie nationale de développement. L'objectif-cible B ou A n'est pas encore atteint. La stratégie nationale de développement du Mali, en phase d'actualisation, est soutenue par une vision à long terme et connectée aux stratégies sectorielles. La stratégie inclut un plan d'action qui constitue une référence pour les décideurs. Elle a des cibles prioritaires et est liée aux Objectifs du millénaire pour le développement. Cependant,

INDICATEUR 1
Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

la manière dont ces objectifs sont adaptés au contexte du pays, la hiérarchie des priorités stratégiques et le reflet de leur coût dans la stratégie nationale de développement sont autant d'éléments qui pourraient être renforcés. Le lien entre le budget et les priorités stratégiques est effectué à travers les cadres sectoriels de dépenses à moyen terme, ceux-ci introduisant un élément de performance dans le processus budgétaire. Cependant, la mesure dans laquelle les priorités stratégiques sectorielles sont reflétées dans le budget pourrait être renforcée vu que le lien entre le cadre budgétaire à moyen terme, le budget et la stratégie nationale de développement n'est pas clairement établi. De plus, le processus budgétaire est également influencé par d'autres considérations en provenance de l'Union économique et monétaire pour l'Afrique de l'ouest ou le Fonds monétaire.

Un des principaux changements intervenus depuis la dernière enquête est la mise en place, en 2009, d'un mécanisme institutionnel de suivi du Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR). Deux instances de haut-niveau composent ce mécanisme : le Comité de pilotage qui est l'organe technique de préparation, de suivi et d'évaluation et le Comité d'orientation, instance d'orientation et de décision du processus d'élaboration et de suivi qui a pour vocation de réunir toutes les parties prenantes (parlement, secteur privé, syndicats, société civile, administrations locales et partenaires techniques et financiers). Ce Comité d'orientation n'est toutefois pas encore opérationnel, ce qui pourrait affecter l'appropriation de la stratégie par ses membres. Toutefois, en dehors du Premier Ministre, tous les autres membres participent aux travaux des groupes thématiques et aux réunions du comité de pilotage. Il faut noter que le Comité de pilotage s'est réuni une fois en 2010, contre trois prévues statutairement.

Une stratégie commune d'assistance-pays a été mise en place par les donateurs membres de l'OCDE. Cette stratégie a pour but de définir une position commune pour appuyer la mise en œuvre du CSCR.

APPROPRIATION INCLUSIVE ET ÉGALITÉ HOMME-FEMME

Le Programme d'action d'Accra a rendu plus explicite l'engagement de la déclaration de Paris en faveur d'un dialogue national plus large et inclusif sur les politiques à mettre en œuvre. Les pays partenaires se sont engagés à collaborer plus étroitement avec les parlements, les pouvoirs publics locaux et les organisations de la société civile, et les donateurs se sont engagés à soutenir ces efforts.

Avec le comité de pilotage et le comité d'orientation, la stratégie nationale de développement du Mali dispose des mécanismes qui permettent sa mise en œuvre : formulation, approbation, exécution et suivi-évaluation. Les niveaux de participation couverts par ces mécanismes sont le partage de l'information et la consultation ouverts à toutes les parties prenantes. Différentes instances ont également été mises en place pour le suivi du cadre stratégique aux niveaux régional, local et communal. Un statut particulier est aussi réservé au secteur privé et à la société civile qui sont de plus en plus impliqués dans l'élaboration et le suivi de la stratégie. Cette implication a permis une meilleure appropriation et prise en compte des besoins à la base. Par ailleurs, le Parlement participe en tant qu'institution à la formulation et au suivi du cadre stratégique qui lui est soumis à travers sa commission des finances qui en assure l'examen et participe à la revue annuelle. On observe une implication de plus en plus significative de cette institution dans l'élaboration et le suivi de la stratégie.

La stratégie traite de la question de l'égalité homme-femme de manière transversale et formule des recommandations pour la prise en compte de cette approche. Toutefois, le suivi des recommandations n'est pas assez rigoureux. Une certaine contestation existe aussi de la part de certaines organisations religieuses. Par exemple, le récent Code de la personne et de la famille qui promeut l'égalité homme-femme et l'autonomisation des femmes a rencontré l'opposition de ces organisations.

Il existe une stratégie nationale de planification et de budgétisation sensible au genre, avec des outils pour sa mise en œuvre au niveau national, régional et local. La disponibilité et l'usage des données désagrégées par sexe dans certains secteurs ont conduit à l'attribution des crédits spécifiques pour promouvoir l'égalité homme-femme dans ces secteurs. ■

ALIGNEMENT

UNE AIDE FRAGMENTÉE et dont les modalités sont dictées par les donateurs est moins efficace. Pour que l'aide soit efficace, elle doit s'appuyer sur les stratégies nationales de développement, utiliser et aider au renforcement de la capacité des systèmes nationaux, notamment pour la passation des marchés et la gestion des finances publiques. La Déclaration de Paris envisage que les donateurs organisent l'aide qu'ils octroient en fonction des priorités et objectifs des pays partenaires. Les indicateurs 2 à 8 de la Déclaration de Paris évaluent divers aspects de cet alignement.

En matière d'alignement, seul le renforcement des capacités par un soutien coordonné a atteint l'objectif-cible de 2010. L'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques n'ont progressé que faiblement tandis que l'utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés a reculé. La faible maîtrise des procédures et mécanismes des systèmes nationaux par les donateurs et le manque de confiance de ces derniers dans la fiabilité des systèmes nationaux peuvent expliquer leurs faibles taux d'utilisation. De même, des progrès sont encore à faire concernant l'harmonisation et la coordination des actions conjointes entre donateurs, malgré la mise en place d'une stratégie commune d'assistance-pays.

L'indicateur 2 concerne deux aspects des systèmes nationaux : la gestion des finances publiques et la passation des marchés. Ces systèmes adhèrent-ils aux bonnes pratiques en vigueur ou un programme de réformes a-t-il été mis en place dans ce but ? Si les pays possèdent des systèmes fiables, les donateurs sont encouragés à en faire usage pour la fourniture et la gestion de l'aide. Dès lors, l'aide peut être alignée de plus près sur les stratégies nationales de développement.

L'indicateur 2a de la Déclaration de Paris évalue si les systèmes de gestion des finances publiques adhèrent globalement aux bonnes pratiques généralement acceptées ou si des programmes de réformes crédibles ont été mis en place dans ce sens. L'évaluation s'appuie sur le score EPIN (Évaluation de la politique et des institutions nationales) de la Banque mondiale mesurant la qualité des systèmes de gestion des finances publiques et utilise une échelle allant de 1 (très faible) à 6 (très élevée).

Pour obtenir un score élevé, un pays doit remplir les trois critères suivants : il doit disposer d'un budget détaillé et crédible reflétant ses priorités en matière de politiques ; il doit posséder des systèmes de gestion financière efficaces permettant de garantir la mise en œuvre de ce budget de façon contrôlée et prévisible ; il doit posséder des systèmes de notification comptable et fiscale précis et rapides, incluant la publication en temps utile de comptes publics audités accompagnés de dispositifs de suivi efficaces. L'objectif global pour 2010 était que la moitié des pays partenaires aient progressé d'au moins un cran (soit 0.5 point) entre 2005 et 2010.

Le Mali a obtenu le score de 3.5 comme en 2007 et n'a pas atteint l'objectif-cible de 4.5. Les efforts fournis ne sont donc pas encore très visibles malgré l'existence d'un plan d'action gouvernemental pour l'amélioration de la gestion des finances publiques. Des efforts restent à poursuivre dans plusieurs domaines : optimisation des recettes propres de l'État, décentralisation et déconcentration budgétaire, gestion dynamique de la trésorerie et mise en place d'une comptabilité patrimoniale, renforcement des contrôles internes et externes, harmonisation des revues avec le calendrier budgétaire. Des efforts sont en cours pour disposer *i)* d'un budget détaillé et crédible reflétant les priorités du pays en matière de politiques, *ii)* des systèmes de gestion financières efficaces permettant de garantir la mise en œuvre de ce budget de façon contrôlée et prévisible, *iii)* des systèmes de notification comptable et fiscale précis et rapides, incluant la publication en temps utile de comptes publics audités accompagnés de dispositifs de suivi efficaces. Une évaluation du PEFA en 2010 confirme les progrès réalisés au niveau de la préparation et de l'exécution du budget.

L'indicateur 2b a été mesuré pour la première fois en 2008 par 17 pays à travers un processus d'auto-évaluation utilisant une méthodologie mise au point par l'équipe de projet du CAD-OCDE sur la passation des marchés. Cette méthodologie comprend des indicateurs de base utilisés pour comparer les systèmes d'un pays aux bonnes pratiques acceptées à l'échelle internationale, ainsi qu'un nouvel ensemble d'indicateurs.

INDICATEUR 2

Construire des systèmes nationaux fiables

INDICATEUR 2a

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

INDICATEUR 2b

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

Ceux-ci évaluent la performance globale du système, le respect de la législation et des normes nationales et déterminent si un programme de réformes a été mis en place. Les résultats sont inscrits sur une échelle de performance à quatre points allant de A (la performance la plus élevée) à D (la plus faible). L'objectif-cible pour 2010 était qu'un tiers des pays partenaires progresse d'au moins un cran sur l'échelle (soit de D à C, de C à B, ou de B à A), même si l'évaluation ne concerne pas tous les pays.

Il n'y a pas eu d'objectif fixé pour cet indicateur qui n'a pas non plus été enregistré dans les enquêtes précédentes. Aucune notation ne peut donc être faite. Cependant, on peut noter certains efforts, avec notamment la création le 23 juillet 2008 d'une autorité de régulation des marchés publics et des délégations des services publics et l'informatisation de celles-ci. De plus, des mesures ont été adoptées pour mettre en cohérence les textes de cette structure avec les directives de l'UEMOA. Les efforts actuels visent notamment à réduire les délais de passation des marchés et améliorer la base de données de la direction générale des marchés publics afin de permettre un suivi adéquat des marchés publics.

L'utilisation et la tenue de comptes détaillés et transparents sur l'aide encouragent les donateurs à aligner leurs apports d'aide sur les priorités de développement nationales. Lorsque l'aide destinée au secteur public est inscrite dans son intégralité et de façon précise au budget de l'État, on peut conclure que les programmes d'aide correspondent bien aux politiques et processus nationaux. Ceci permet également aux autorités des pays partenaires de présenter des comptes rendus budgétaires précis et complets à leurs parlements et citoyens.

INDICATEUR 3

Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales

TABLEAU 3 :

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

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2010	Aide versée au secteur public durant 2010 notifié par les donateurs	2005		2007		2010*		Aide publique versée par l'intermédiaire d'autres donateurs (en millions USD)
	(en millions USD)	(en millions USD)	(référence)		(référence)		(%)		
	a	b					c = a / b	c = b / a	
Allemagne	11	66	60%		31%		16%		--
BADEA	--	--	--			33%	--		--
BAfD	191	96		73%	92%			50%	--
Banque mondiale	190	153	95%		81%			81%	--
Belgique	11	13	82%		82%		79%		--
Canada	45	59	10%		91%		77%		--
Danemark	20	30	--		31%		67%		--
Espagne	3	7	--		--		41%		--
Etats-Unis	2	213	80%		19%		1%		--
FIDA	10	8	--			55%		76%	--
Fonds mondial	11	6	--		0%			61%	--
France	14	46	15%		77%		29%		--
GAVI Alliance	0	5	--		0%		0%		--
Institutions de l'UE	54	89	51%		75%		61%		--
Italie	0	2	--		61%		0%		--
Japon	4	29	13%		62%		14%		--
Koweït	--	--	--			41%	--		--
Luxembourg	0	7	--		--		0%		--
Nations Unies	10	94	47%		32%		10%		--
Pays-Bas	53	45	53%		90%			84%	--
Suède	32	23	0%		97%			72%	--
Suisse	2	7	5%		8%		28%		--
Ratio moyen / donateurs			45%		53%		42%		
Total	661	999	60%		73%		66%		3

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

Comme valeur de substitution permettant d'évaluer l'alignement, l'indicateur 3 mesure le pourcentage des apports d'aide destinée par les donateurs au secteur public qui est comptabilisé dans le budget annuel des pays partenaires pour l'exercice fiscal concerné. L'indicateur réunit deux composantes : la mesure dans laquelle les donateurs notifient de façon complète aux pays partenaires leurs apports d'aide ; et la mesure dans laquelle les pays partenaires enregistrent de façon précise l'aide versée. Les estimations budgétaires peuvent dépasser ou être en deçà des versements effectifs des donateurs, mais elles sont mesurées de la même manière pour les besoins de la mesure de l'indicateur 3, indépendamment des causes.

L'objectif-cible pour 2010 était de diminuer de moitié la part des apports d'aide non comptabilisés dans les budgets nationaux, avec au moins 85 % des apports d'aide comptabilisés dans le budget.

En 2010, 66 % de l'aide au Mali a été comptabilisée dans le budget. Ce résultat est inférieur à celui observé en 2007 où 73 % de l'aide versée avait été enregistrée dans les comptes publics maliens. Les aides comptabilisées dans les comptes publics maliens sont tantôt inférieures (pour 2/3 des donateurs) tantôt supérieures (pour 1/3 des donateurs) à celles effectivement versées. Ces écarts ont plusieurs causes relevant aussi bien des donateurs que des autorités publiques.

Du côté des donateurs les aides versées peuvent ne pas être destinées au secteur public ou ne pas correspondre pleinement aux critères de l'aide publique au développement. Ces aides peuvent également être décaissées par les donateurs sans qu'il y ait aucune information budgétaire les concernant. Elles peuvent enfin être prévues et ne pas être versées.

Du côté des autorités publiques les principales causes sont liées à un défaut de circulation des informations entre les structures chargées de gérer l'aide publique au développement, notamment entre les cellules de planification et de la statistique des ministères sectoriels et le ministère de l'Économie et des Finances ou entre les gestionnaires de projets et les cellules de planification et de la statistique.

Un Cadre des ressources à moyen terme, élaboré par les donateurs membres de l'OCDE en 2009, est en voie d'appropriation par le ministère de l'Économie et des Finances. Il doit permettre d'enregistrer les prévisions de versements de l'aide afin qu'elle soit prise en compte dans l'élaboration du budget. Des efforts sont également à faire dans le renforcement des capacités des cellules de planification et de la statistique, dans la mise en place d'un système unifié de suivi des flux de l'aide.

Pour de nombreux pays, l'aide au développement constitue une source vitale de revenus et de ressources. La possibilité de prévoir les versements effectués au titre de l'aide, tant sur le plan des montants que des échéances, est important pour permettre aux pays de gérer leurs finances publiques et entreprendre une planification réaliste du développement. La Déclaration de Paris appelle les donateurs à fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide s'inscrivant dans un cadre pluriannuel, et à verser l'aide en temps voulu et en respectant les échéances convenues.

L'indicateur 7 examine la prévisibilité annuelle de l'aide au secteur public en mesurant la part des versements d'aide prévus (selon les informations fournies par les donateurs) qui figure dans leur système de comptabilité comme ayant effectivement été versée. L'indicateur 7 évalue la prévisibilité selon deux angles d'approche. Le premier angle est la capacité conjointe des donateurs et des gouvernements à respecter les échéances convenues pour les versements d'aide. Le deuxième angle concerne la capacité des gouvernements à enregistrer tels qu'ils les ont reçus dans leur système comptable les versements effectués par les donateurs au secteur public. L'indicateur 7 est conçu pour encourager les progrès sur les deux plans, et il a pour but de diminuer de moitié, d'ici 2010, la part de l'aide non versée (et n'apparaissant pas dans le système comptable du gouvernement) durant l'exercice concerné. Le but ultime est d'améliorer non seulement la prévisibilité des versements en tant que tels, mais aussi la précision avec laquelle ces versements sont enregistrés dans les systèmes gouvernementaux – aspect primordial de l'appropriation, de la responsabilisation et de la transparence.

INDICATEUR 7
Fournir une aide plus
prévisible

TABLEAU 4 :
Les versements sont-ils effectués en temps utile et sont-ils enregistrés par le gouvernement ?

	Versements enregistrés par l'administration en 2010 (en millions USD) a	Versements programmés par les donateurs en 2010 (en millions USD) b	2005		2007		2010*		Référence: Aide versée au secteur public durant 2010 notifiée par les donateurs (en millions USD) d	Référence: % d'aide programmée par les donateurs pour 2010 et notifiée par les donateurs comme versée en 2010** (%)	
			(référence)		(référence)		(%) c = a/b	(%) c = b/a		e = d / b	e = b / d
Allemagne	13	51	81%		25%		26%		66		77%
BADEA	--	--	--			0%	--		--	--	
BAfD	70	99		82%	87%		71%		96	97%	
Banque mondiale	166	129		95%		66%	77%		153		84%
Belgique	0	14	36%		68%		0%		13	96%	
Canada	41	89	62%		48%		46%		59	66%	
Danemark	6	27	--		30%		21%		30		92%
Espagne	1	11	--		--		12%		7	58%	
Etats-Unis	0	300	71%		19%		0%		213	71%	
FIDA	0	18	--		14%		2%		8	45%	
Fonds mondial	0	23	--		--		0%		6	28%	
France	16	58	25%		66%		28%		46	80%	
GAVI Alliance	0	7	--		--		0%		5	77%	
Institutions de l'UE	35	94	86%		62%		37%		89	94%	
Italie	0	1	--		0%		0%		2		74%
Japon	0	29	--		57%		0%		29	100%	
Koweït	--	--	--			69%	--		--	--	
Luxembourg	0	21	--		--		0%		7	36%	
Nations Unies	0	98	0%		45%		0%		94	96%	
Pays-Bas	29	62	52%		82%		47%		45	72%	
Suède	17	34	40%		53%		49%		23	67%	
Suisse	1	14	--		12%		6%		7	53%	
Ratio moyen / donateurs			57%		45%		21%				73%
Total	396	1 180	71%		68%		34%		999		85%

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

** Le ratio de référence est $e = d/b$, sauf lorsque les versements notifiés par les donateurs sont supérieurs aux versements programmés ($e = b/d$).

L'Enquête 2011 montre que sur un versement total de 1 180 millions USD programmés par les donateurs, seuls 396 millions USD, soit 34 %, ont été enregistrés dans la comptabilité publique du Mali. On constate donc une dégradation de la prévisibilité de l'aide puisque le rapport entre les montants d'aide inscrits dans les comptes publics maliens et les versements programmés par les donateurs était de 71 % en 2005 et 68 % en 2007. L'objectif de 85 % n'a donc pas été atteint. Ce rapport est différent de celui proposé par les donateurs qui comptabilisent 999 millions USD versés au secteur public en 2010, ce qui représenterait 85 % des versements à enregistrer dans les comptes du secteur public. Les mêmes difficultés notées dans la mesure de l'indicateur 3 (alignement de l'aide sur les priorités nationales) sont encore évoquées.

Pour surmonter ces difficultés, les autorités publiques maliennes généralisent et renforcent les cellules de planification et de la statistique. Celles-ci sont chargées du suivi de l'exécution des projets. Une étude a également été réalisée en vue de la mise en place d'un système unifié de gestion des données sur l'aide. Ce système doit permettre une meilleure prise en compte de l'aide dans le budget national. En outre, la revue annuelle des projets et programmes permet de faire le point sur les réalisations financières et physiques de l'ensemble des projets et programmes publics, d'identifier les principaux problèmes qui entravent leur mise en œuvre et de proposer les solutions appropriées. De même, depuis 2008, un cadre des ressources à moyen terme est élaboré chaque année. Il recense l'ensemble des aides des donateurs, de manière détaillée (décaissement pour l'année N-1, prévisions pour les années suivantes, degré d'intégration dans le budget, nature de l'aide, secteur d'intervention...). Ces

informations sont à jour, même si certains donateurs tardent à les transmettre. Les donateurs non membres de l'OCDE n'ont pas encore été impliqués dans cet exercice. Cependant, des démarches ont été entreprises pour les impliquer dans la préparation du prochain cadre des ressources à moyen terme.

Des capacités restreintes constituent un frein sérieux aux progrès, à la fois en ce qui concerne la gestion de l'aide (la capacité des pays partenaires à capter, coordonner et utiliser plus efficacement les apports d'aide), et plus généralement en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des politiques et la prestation de services.

En vertu de la Déclaration de Paris, les donateurs se sont engagés à apporter une coopération technique qui soit coordonnée avec les stratégies et programmes des pays partenaires. Cette approche vise à renforcer les capacités tout en répondant aux besoins des pays partenaires. C'est le pays partenaire qui prend les rênes du renforcement efficace des capacités.

L'indicateur 4 s'attache à évaluer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs (qui contribue considérablement au renforcement des capacités) est dirigée par le pays et bien coordonnée. Il présente la mesure dans laquelle la coopération technique est en ligne avec les objectifs fixés par les autorités, les autorités ont le contrôle de cette assistance et des mécanismes sont en place pour coordonner les appuis des différents donateurs. L'objectif-cible de la Déclaration de Paris est que 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement d'ici 2010.

Cet objectif a été atteint par le Mali depuis 2007 avec un pourcentage de 75 %. En 2010, le score a chuté à 62 % mais reste supérieur à l'objectif-cible de 50 %. Des difficultés subsistent encore sur plusieurs aspects : coordination et mobilisation du financement pour la réalisation des programmes de renforcement des capacités, divergences sur le rôle de la coopération technique, projets de coopération technique ne contribuant pas toujours au renforcement des capacités des compétences nationales, insuffisance de cadres nationaux dans les projets d'assistance technique.

INDICATEUR 4
Renforcer les capacités
par un soutien
coordonné

TABLEAU 5 :
Quel pourcentage de la
coopération technique
est coordonné avec des
programmes nationaux ?

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	2005 (référence)	2007 (référence)	2010 (%) c = a / b
Allemagne	24	25	4%	100%	98%
BADEA	--	--	--	100%	--
BAfD	5	19	--	--	25%
Banque mondiale	25	33	22%	100%	77%
Belgique	3	12	0%	8%	24%
Canada	8	16	0%	100%	50%
Danemark	5	5	--	100%	100%
Espagne	4	7	--	--	68%
Etats-Unis	0	0	4%	57%	--
FIDA	0	1	--	--	35%
Fonds mondial	0	0	--	--	--
France	11	11	41%	100%	100%
GAVI Alliance	0	0	--	--	--
Institutions de l'UE	6	7	9%	100%	77%
Italie	0	0	--	100%	100%
Japon	2	3	0%	63%	81%
Koweït	--	--	--	--	--
Luxembourg	0	2	--	--	19%
Nations Unies	30	60	100%	99%	50%
Pays-Bas	1	2	--	53%	24%
Suède	1	2	--	--	82%
Suisse	2	3	0%	100%	57%
Total	128	208	15%	75%	62%

Pour remédier à cette situation, un programme de développement institutionnel est mis en œuvre avec le soutien financier des donateurs. Ce programme n'est cependant pas opérationnalisé dans tous les secteurs. S'agissant du ministère de l'Économie et des Finances, un programme triennal sur le renforcement des capacités nationales est en cours de préparation.

Concernant les approches sectorielles développées, des dispositions sont prises au niveau des groupes thématiques des donateurs pour renforcer la coordination en matière de renforcement des capacités.

INDICATEUR 5

Utilisation des systèmes nationaux

L'utilisation par les donateurs des institutions et systèmes établis d'un pays partenaire augmente l'efficacité de l'aide en renforçant la capacité à long terme du gouvernement à développer des politiques, à les mettre en œuvre et à en rendre compte tant à ses citoyens qu'à son parlement. La Déclaration de Paris encourage les donateurs à utiliser davantage les systèmes nationaux présentant une qualité suffisante, et à collaborer avec les pays partenaires pour renforcer les systèmes présentant des faiblesses. L'indicateur 5 est directement lié à l'indicateur 2 sur la qualité de la gestion des finances publiques et des systèmes de passation des marchés.

INDICATEUR 5a

Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques

L'indicateur 5a mesure dans quelle mesure les donateurs font appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires lorsqu'ils apportent des financements au secteur public. Il mesure le volume d'aide faisant appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires (exécution du budget, notification financière et audit) en proportion de l'aide totale versée au secteur public. L'objectif-cible pour 2010 est lié à l'indicateur 2a sur la qualité des systèmes de gestion des finances publiques. Pour les pays partenaires qui affichent un score de 5 ou plus sur l'échelle de l'indicateur 2a, l'objectif était de réduire de deux tiers la part des apports au secteur public ne faisant pas appel à leurs systèmes de gestion des finances publiques. Pour les pays partenaires affichant un score compris entre 3.5 et 4.5 à l'indicateur 2a, l'objectif était une réduction d'un tiers de la part de l'aide versée au secteur public ne faisant pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires. Il n'y a pas d'objectif pour les pays dont le score est inférieur à 3.5.

TABLEAU 6 :

Quelle proportion de l'aide à destination du secteur public fait-elle appel aux systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public (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	2007	2010	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	2005	2007	2010
					(référence)	(référence)	(%)		(référence)	(référence)	(%)
							avg(b,c,d)/a				e / a
Allemagne	66	13	36	13	0%	42%	31%	28	0%	3%	42%
BADEA	--	--	--	--	--	100%	--	--	--	100%	--
BaFD	96	24	24	24	7%	0%	25%	24	20%	0%	25%
Banque mondiale	153	70	70	70	21%	31%	46%	70	33%	31%	46%
Belgique	13	0	0	0	0%	47%	0%	6	79%	22%	42%
Canada	59	59	59	42	0%	27%	90%	59	100%	71%	100%
Danemark	30	25	6	6	--	84%	41%	11	--	82%	37%
Espagne	7	4	4	4	--	--	65%	0	--	--	0%
Etats-Unis	213	0	0	0	0%	0%	0%	0	0%	0%	0%
FIDA	8	8	8	8	--	33%	100%	8	--	26%	100%
Fonds mondial	6	0	0	0	67%	33%	0%	0	0%	1%	0%
France	46	15	15	15	20%	50%	32%	38	50%	63%	82%
GAVI Alliance	5	0	0	0	--	33%	0%	0	--	0%	0%
Institutions de l'UE	89	35	35	35	42%	28%	39%	35	49%	28%	39%
Italie	2	0	2	2	--	0%	67%	2	--	100%	100%
Japon	29	4	4	4	12%	11%	14%	4	12%	11%	14%
Koweït	--	--	--	--	--	0%	--	--	--	100%	--
Luxembourg	7	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	0%
Nations Unies	94	18	24	24	17%	19%	23%	15	26%	1%	15%
Pays-Bas	45	29	29	29	97%	90%	65%	45	97%	98%	100%
Suède	23	22	22	22	38%	100%	95%	22	100%	100%	95%
Suisse	7	7	0	0	0%	25%	33%	0	14%	15%	0%
Total	999	333	336	297	29%	34%	32%	365	45%	35%	36%

En 2010, 32 % de l'aide apportée au Mali a fait appel à ses systèmes de gestion des finances publiques. Après être passé de 29 % à 34 % de 2005 à 2007, le niveau d'utilisation des systèmes nationaux semble stagner avec un taux de 32 % en 2010, restant toujours en-deçà de l'objectif fixé de 53 %. L'insuffisance des compétences nationales, la faible maîtrise des procédures nationales budgétaires par les donateurs et les lacunes des systèmes de contrôles internes et externes sont les principales causes évoquées pour expliquer les résultats enregistrés. Cinq gros bailleurs de fonds (Banque africaine de développement, Banque mondiale, Institutions européennes, États-Unis, Nations Unies) représentant 65 % de l'aide versée au secteur public, avec 645 millions USD, n'ont pas atteint l'objectif fixé. Cependant, d'autres donateurs (FIDA, Suède, Canada, Italie, Espagne et Pays-Bas) ont utilisé ces systèmes pour une bonne partie ou la totalité de l'aide versée au secteur public, dépassant ainsi l'objectif fixé.

On peut noter la possibilité de créer des fonds communs gérés par les autorités publiques : c'est le cas du programme d'investissement sectoriel sur l'éducation. Cependant, en général il n'y a pas encore de dynamique formalisée et coordonnée des donateurs pour utiliser les systèmes nationaux de gestion des finances publiques. L'exploitation des évaluations faites sur différents programmes, est en cours d'élaboration et devrait servir à identifier les contraintes et les réformes à mettre en œuvre. Elle était le sujet principal de discussion de la Commission mixte et une feuille de route est en cours d'élaboration à cet égard. Au niveau de l'utilisation des systèmes nationaux de la gestion des finances publiques, la stratégie nationale de contrôle interne est en cours d'élaboration par le gouvernement en vue d'améliorer la gestion des finances publiques.

L'indicateur 5b suit le même type d'objectif par palier que l'indicateur 5a et est fonction de l'indicateur 2b sur la qualité des systèmes de passation des marchés. Pour les pays qui affichent un score A sur l'échelle de performance des systèmes de passation des marchés, l'objectif est de réduire de deux tiers la part des apports au secteur public ne faisant pas appel à leurs systèmes de passation des marchés. Dans les pays partenaires qui affichent un score B, l'objectif est une réduction d'un tiers.

INDICATEUR 5b
Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés

En 2010, 36 % de l'aide apportée au Mali a fait appel à ses systèmes de passation des marchés. C'est un résultat similaire à celui enregistré en 2007. Les principales contraintes à l'utilisation de ces systèmes demeurent la méconnaissance des procédures, la faiblesse dans le suivi des dossiers de marchés et la faiblesse de l'offre de services au niveau national. Les donateurs ont développé des approches similaires à celles mises en œuvre dans l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques. Cependant, des dispositions sont proposées par les donateurs aux autorités publiques pour améliorer les systèmes en cours : audits externes, mise en place de structures de coordination, recours à des agences d'accompagnement, suivi des risques fiduciaires, organisation des revues.

Lorsqu'ils fournissent de l'aide au développement, certains donateurs établissent des unités de gestion spéciales ou unités de réalisation de projets (unités) destinées à appuyer des projets ou programmes de développement. Ces unités sont dites « parallèles » lorsqu'elles sont créées par les donateurs et opèrent en dehors des structures institutionnelles et administratives existantes des pays partenaires. Sur le court terme, les unités parallèles de mise en œuvre peuvent être utiles pour établir de bonnes pratiques et promouvoir une gestion efficace des projets. À court terme, ces unités peuvent jouer un rôle utile pour instaurer de bonnes pratiques et promouvoir une gestion de projet efficace. Sur le long terme en revanche, ces unités parallèles ont souvent tendance à saper les efforts nationaux de renforcement des capacités, à déformer les salaires et à nuire à affaiblir le sens de responsabilité envers le développement.

INDICATEUR 6
Éviter les structures de mise en œuvre parallèles

Pour rendre l'aide plus efficace, la Déclaration de Paris encourage donc les donateurs 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 parallèles utilisées dans les pays partenaires. L'objectif-cible était de réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles dans chaque pays partenaire entre 2005 et 2010.

TABLEAU 7 :
Combien d'unités de réalisation de projets sont-elles parallèles aux structures nationales ?

	Unités parallèles de mise en œuvre des projets		
	2005 (référence)	2007 (référence)	2010 (en nombre)
Allemagne	1	1	0
BADEA	--	4	--
BAfD	22	19	14
Banque mondiale	11	0	11
Belgique	4	3	8
Canada	6	2	6
Danemark	--	0	0
Espagne	--	--	1
Etats-Unis	0	25	25
FIDA	--	2	0
Fonds mondial	0	0	0
France	4	0	0
GAVI Alliance	--	0	0
Institutions de l'UE	6	0	0
Italie	--	0	0
Japon	0	0	0
Koweït	--	0	--
Luxembourg	--	--	2
Nations Unies	5	0	7
Pays-Bas	2	0	1
Suède	0	0	0
Suisse	4	4	7
Total	65	60	82

Le nombre de structures parallèles a considérablement augmenté depuis 2005, atteignant le nombre de 82 en 2010 et s'éloignant ainsi de l'objectif-cible de 22. La réticence des donateurs à se départir de leurs propres mécanismes et procédures de conduite des projets se réfère à plusieurs raisons : faiblesse des performances des administrations publiques (faible culture du résultat), lourdeur des procédures administratives, volonté de certains donateurs de pouvoir sélectionner le personnel chargé de la mise en œuvre d'un projet, y compris pour la gestion fiduciaire des projets (gestion financière, passation des marchés), création d'unités parallèles dans l'espoir qu'elles deviennent à terme des unités intégrées.

Des dispositions sont prises par les donateurs et les autorités nationales pour éviter la création de nouvelles unités parallèles et intégrer celles existantes dans les structures nationales. Elles concernent l'augmentation du nombre de donateurs et du volume de l'appui dans le cadre de l'appui budgétaire, particulièrement à travers le plan d'action de la stratégie commune d'assistance-pays. Ce plan d'action a permis la mise en œuvre de mécanismes de répartition des tâches et secteurs entre bailleurs qui ont favorisé la non-reconduction de certaines unités parallèles de gestion. Ce programme concerté de travail devrait permettre, en 2011, une réduction des unités parallèles dans les secteurs de l'eau et de la santé.

INDICATEUR 8
L'aide est déliée

L'aide est dite « liée » quand elle est suspendue à la condition que des biens et services soient achetés au pays donateur ou à un autre groupe de pays strictement spécifié. L'aide déliée offre non seulement un meilleur rapport qualité/prix et réduit les contraintes administratives, mais elle favorise en outre l'exploitation des ressources locales, les systèmes nationaux et l'harmonisation du soutien des donateurs fourni sous forme d'instruments et d'approches communs ou conjoints.

Les données sur la mesure dans laquelle l'aide est liée proviennent d'informations fournies sur une base volontaire par les donateurs membres du CAD-OCDE. L'objectif de la Déclaration de Paris est de poursuivre les efforts visant à délier toute l'aide entre 2005 et 2010.

	Montant d'aide bilatérale notifié au CAD en 2009	Aide non liée	2005 (référence)	2007 (référence)	Part de l'aide non liée
Allemagne	70.3	70.3	92%	100%	100%
Autriche	0.3	0.3	0%	67%	100%
Belgique	6.4	6.4	100%	100%	100%
Canada	37.5	37.4	82%	40%	100%
Corée	61.6	13.6	--	--	22%
Danemark	96.0	96.0	--	100%	100%
Espagne	14.8	5.4	82%	56%	37%
Etats-Unis	96.5	81.1	87%	97%	84%
Finlande	0.0	0.0	--	--	--
France	69.0	69.0	91%	95%	100%
Grèce	0.0	0.0	100%	--	--
Irlande	0.0	0.0	100%	100%	--
Italie	3.1	1.7	62%	56%	53%
Japon	48.4	48.4	100%	100%	100%
Luxembourg	21.0	21.0	100%	100%	100%
Norvège	9.3	9.3	100%	100%	100%
Nouvelle-Zélande	0.0	0.0	100%	--	--
Pays-Bas	75.8	75.8	100%	98%	100%
Portugal	0.0	0.0	100%	--	--
Royaume-Uni	0.0	0.0	100%	100%	--
Suède	13.6	13.6	100%	100%	100%
Suisse	17.0	16.9	97%	99%	99%
Total	641	566	97%	96%	88%

TABLEAU 8 :
Quelle part de l'aide bilatérale est-elle non liée ?

Source : Système de notification des pays créanciers (OCDE).

En 2010, 88% de l'aide apportée au Mali par les donateurs membres de l'OCDE est non liée, contrairement à 2005 et 2007 où les valeurs enregistrées étaient respectivement de 97 et 96%. Cette baisse est due principalement à l'introduction en 2010 de la Corée qui présente la plus faible part d'aide non liée (22%). Ainsi, les objectifs de plus de 97% fixés pour 2010 ne sont ainsi pas atteints bien que plus de la moitié des donateurs (12 sur 21) aient fourni de l'aide non liée à 100%. Des efforts restent à faire par les donateurs pour renforcer les capacités du Mali à gérer ses ressources et à se procurer des biens et services. Cependant, il arrive que l'esprit des engagements pris par les donateurs ne soit pas respecté : ainsi, certains de leurs appels d'offres sont uniquement diffusés sur leur site officiel sans aucun lien avec les sites officiels du pays bénéficiaire.

CONDITIONNALITÉ

Une matrice conjointe des déclencheurs de l'appui budgétaire général a été élaborée. Elle sert de référence aux décaissements de l'appui budgétaire. Elle est constituée d'un ensemble d'objectifs dits « déclencheurs ». Chaque objectif est rapporté à un ou plusieurs indicateurs en principe factuels, qualitatifs ou quantitatifs. Cette matrice a contribué à réduire le nombre total des déclencheurs de 47 en 2009 à 39 en 2010. Il est prévu de ramener le nombre de déclencheurs à 30 en 2011. Gérée par un comité technique, la matrice doit être actualisée chaque année et la publication de tous les versements de l'aide doit se faire à travers elle. ■

HARMONISATION

LA MAUVAISE COORDINATION DE L'AIDE accroît les coûts tant pour les donateurs que pour les pays partenaires et appauvrit considérablement la valeur réelle de l'aide. L'harmonisation des procédures de fourniture de l'aide et l'adoption de dispositifs communs contribuent à réduire la duplication des efforts et diminuent les coûts de transaction liés à la gestion de l'aide. La Déclaration de Paris porte sur deux aspects permettant d'évaluer l'harmonisation globale : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches-programmes et la mesure dans laquelle les donateurs et les pays partenaires mènent des missions conjointes et coordonnent leurs travaux analytiques.

INDICATEUR 9

Utilisation de dispositifs communs

L'efficacité de l'aide est améliorée lorsque les donateurs utilisent des dispositifs communs pour gérer et fournir l'aide en soutenant les priorités des pays partenaires. Un mécanisme efficace de coordination de l'aide intègre des objectifs communs et les intérêts des diverses parties prenantes. L'indicateur 9 évalue la collaboration entre donateurs – et entre les donateurs et les gouvernements et organisations partenaires – en mesurant la proportion totale d'APD versée dans le cadre d'approches-programmes. En pratique, le terme d'approche-programme peut englober des modalités très différentes, et l'harmonisation se fait à divers niveaux.

Le pays partenaire est chargé, à un certain niveau, de définir des programmes clairs qu'il s'approprie (par exemple une politique ou un programme sectoriels) et d'établir un cadre budgétaire unique centralisant toutes les ressources (nationales comme externes). Les donateurs doivent de leur côté prendre des mesures pour faire appel aux systèmes locaux pour la conception et la mise en œuvre des programmes, leur gestion financière, leur suivi et leur évaluation. En définitive, les pays partenaires et les donateurs sont responsables conjointement de la coordination avec les donateurs et de l'harmonisation des procédures utilisées par ceux-ci. L'objectif pour 2010 était que deux tiers des apports d'aide soient fournis dans le cadre d'approches-programmes.

TABLEAU 9 :

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 (référence)	2010 (%) e = c / d
	Soutien budgétaire (en millions USD) a	Autres approches fondées sur des programmes (en millions USD) b	Total (en millions USD) c = a + b				
Allemagne	13	42	56	67	12%	3%	83%
BADEA	--	--	--	--	--	100%	--
BAfD	24	0	24	96	22%	0%	25%
Banque mondiale	70	29	100	153	34%	37%	65%
Belgique	0	3	3	17	0%	31%	17%
Canada	42	21	63	87	24%	59%	72%
Danemark	6	19	25	30	--	90%	83%
Espagne	2	0	2	13	--	--	15%
Etats-Unis	0	0	0	213	100%	2%	0%
FIDA	0	0	0	8	--	0%	0%
Fonds mondial	0	6	6	11	100%	85%	60%
France	22	1	23	53	34%	65%	43%
GAVI Alliance	0	0	0	5	--	1%	0%
Institutions de l'UE	35	24	59	98	46%	27%	60%
Italie	0	2	2	2	--	86%	96%
Japon	0	0	0	30	88%	87%	0%
Koweït	--	--	--	--	--	0%	--
Luxembourg	0	0	0	9	--	--	0%
Nations Unies	0	69	69	103	75%	53%	67%
Pays-Bas	23	12	34	57	85%	93%	61%
Suède	17	3	20	27	87%	93%	75%
Suisse	0	0	0	14	11%	39%	0%
Total	253	231	484	1 093	48%	41%	44%

En 2010, le taux de l'aide publique au développement fournie au Mali dans le cadre d'approches fondées sur des programmes est de 44 %. Légèrement en hausse par rapport à 2007, il n'atteint pas cependant l'objectif de 66 % fixé pour 2010. Les obstacles mentionnés sont principalement la longueur des procédures et des concertations pour la mise en place d'approche programme, la non adhésion de certains donateurs à cette approche le manque de leadership du gouvernement.

Divers mécanismes sont en train d'être explorés pour atteindre l'objectif. La mise en place de fonds communs à l'exemple de celui mis en place pour le programme d'investissement sectoriel sur l'éducation permet

d'utiliser des dispositifs communs pour gérer et fournir l'aide et soutenir les priorités du pays. Dans les secteurs eau potable et irrigation, l'approche programme est considérée comme une étape vers la mise en place d'un appui budgétaire sectoriel. Les secteurs santé et éducation sont couverts par des programmes permettant l'utilisation des appuis budgétaires sectoriels. Il est prévu de développer cette approche pour le secteur du développement rural qui souffre cependant encore d'une bonne coordination générale. Un grand nombre de donateurs s'inscrivent progressivement dans cette démarche et ont des résultats approchant ou dépassant l'objectif-cible de 66%. Cependant, un certain nombre de donateurs ne semblent pas souhaiter s'associer à ce genre de démarches. Des approches programmes sont actuellement développées pour huit secteurs ou sous-secteurs : éducation, santé, eau potable, décentralisation, développement institutionnel, statistiques, irrigation, gestion des finances publiques.

Une des doléances les plus fréquentes des pays partenaires est que les donateurs leur font part d'exigences trop nombreuses sur leurs ressources limitées. Les autorités nationales passent trop de temps à rencontrer les représentants des donateurs et à répondre à leurs nombreuses demandes. La Déclaration de Paris estime que, dans toute la mesure du possible, il incombe aux donateurs de s'assurer que les missions et travaux analytiques qu'ils commanditent sont entrepris conjointement – autrement dit que le fardeau que représentent de tels travaux soit partagé. L'objectif-cible pour 2010 était que 40% des missions des donateurs soient effectuées conjointement.

INDICATEUR 10a
Missions conjointes
sur le terrain

TABLEAU 10 :
Combien de missions
de donateurs sont-elles
coordonnées ?

	Missions coordonnées* (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	2005* (référence)	2007* (référence)	2010 (%) c = a / b
Allemagne	3	10	7%	100%	30%
BADEA	--	--	--	100%	--
BAfD	3	23	7%	0%	13%
Banque mondiale	3	54	4%	17%	6%
Belgique	0	11	67%	67%	0%
Canada	5	7	3%	21%	71%
Danemark	6	20	--	33%	30%
Espagne	0	5	--	--	0%
Etats-Unis	0	53	33%	10%	0%
FIDA	4	11	--	100%	36%
Fonds mondial	1	4	0%	0%	25%
France	8	68	11%	19%	12%
GAVI Alliance	0	4	--	--	0%
Institutions de l'UE	1	2	33%	20%	50%
Italie	0	4	--	0%	0%
Japon	0	0	0%	0%	--
Koweït	--	--	--	--	--
Luxembourg	0	1	--	--	0%
Nations Unies	18	40	29%	53%	45%
Pays-Bas	3	7	100%	43%	43%
Suède	0	2	17%	33%	0%
Suisse	0	4	0%	33%	0%
Total	55	330	7%	15%	17%

* 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.

Le pourcentage de missions effectuées conjointement par les donateurs par rapport au nombre total de missions est faible (17%). Seuls 4 donateurs ont pu atteindre l'objectif-cible de 40%. À l'heure actuelle, seuls 2 groupes thématiques (eau et assainissement et santé) sur 13 de la communauté des donateurs ont défini des règles pour les missions conjointes. Des améliorations sont attendues grâce à la mise en œuvre de la stratégie commune d'assistance-pays qui a fixé des règles pour l'harmonisation des missions.

INDICATEUR 10b
Travaux analytiques
par pays effectués
conjointement

Les travaux analytiques par pays recouvrent les analyses et diagnostics requis pour étayer le dialogue sur les politiques et pour élaborer et mettre en œuvre les stratégies-pays. Ces travaux prennent la forme d'études et de stratégies à l'échelle nationale ou sectorielle, d'évaluations par pays et de notes de réflexion. La Déclaration de Paris prévoit que les donateurs devraient mener conjointement dans la mesure du possible les travaux analytiques afin de réduire les coûts de transaction pour les autorités des pays partenaires, d'éviter les travaux faisant double emploi et d'aider au renforcement de la communauté de vues entre donateurs. L'indicateur 10b mesure le pourcentage de travaux analytiques par pays effectués conjointement. L'objectif-cible pour 2010 était que 66% des travaux analytiques par pays soient effectués conjointement.

TABLEAU 11 :
Quelle proportion des
travaux analytiques
est-elle coordonnée ?

	Travaux coordonnés* (en nombre) a	Total travaux d'analyse (en nombre) b	2005* (référence)	2007* (référence)	2010 (%) c = a / b
Allemagne	2	2	0%	0%	100%
BADEA	--	--	--	--	--
BAfD	0	2	100%	--	0%
Banque mondiale	0	1	33%	0%	0%
Belgique	0	2	0%	100%	0%
Canada	0	5	--	20%	0%
Danemark	5	15	--	--	33%
Espagne	0	0	--	--	--
Etats-Unis	0	6	100%	100%	0%
FIDA	0	2	--	100%	0%
Fonds mondial	0	1	--	0%	0%
France	0	1	17%	64%	0%
GAVI Alliance	0	0	--	--	--
Institutions de l'UE	15	25	50%	100%	60%
Italie	0	1	--	--	0%
Japon	0	0	--	--	--
Koweït	--	--	--	--	--
Luxembourg	0	0	--	--	--
Nations Unies	20	42	50%	38%	48%
Pays-Bas	0	1	100%	0%	0%
Suède	2	5	25%	0%	40%
Suisse	0	0	--	--	--
Total	44	111	30%	39%	40%

* 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.

Sur 111 analyses menées en 2009, 44, soit 40 %, ont été coordonnées. Ceci représente une amélioration par rapport à 2005 où 30% des travaux analytiques étaient coordonnés mais ce score est encore loin de la cible de 66%. Seule l'Allemagne a coordonné 100% de ses travaux en 2010, tandis que les Institutions européennes et les Nations Unies en ont coordonné respectivement 60% et 48%. Les efforts du Danemark et de la Suède sont également à noter.

La stratégie commune d'assistance-pays fixe des règles pour une harmonisation des travaux analytiques et devrait permettre d'améliorer les résultats sur cet indicateur. Mais il faut signaler que des travaux analytiques conjoints sont aussi proposés dans le cadre des 13 groupes thématiques constitués par les donateurs.

FRAGMENTATION DE L'AIDE

La fragmentation de l'aide, c'est-à-dire un apport d'aide sous forme de nombreuses petites tranches versées par un grand nombre de donateurs, crée des coûts de transaction élevés et de fait rend difficile pour les pays partenaires la gestion de leur propre développement. Elle entraîne également un chevauchement et un gaspillage des efforts parmi les donateurs.

Selon les données de l'OCDE, La fragmentation de l'aide a augmenté au cours de ces dernières années : tandis que 15 donateurs contribuent pour plus de 90 % de l'APD programmable au Mali, 15 autres donateurs contribuent pour moins de celle-ci. La prolifération des donateurs bilatéraux a aussi contribué à une augmentation du nombre moyen de donateurs par secteur de 12 à 16 en quatre ans (OCDE, 2011b).

Le principe d'une concentration sectorielle est inscrit dans la stratégie commune d'assistance-pays des donateurs membres de l'OCDE. À travers celle-ci, « chaque donateur définit et met en œuvre ses plans de repositionnement pour augmenter sa concentration ... ou ses coopérations déléguées ».

Le Mali est aussi un pays-pilote pour la mise en œuvre du « code de conduite visant à renforcer la complémentarité et la division du travail entre donateurs européens dans les pays en développement ». Ce code prévoit notamment une concentration sectorielle accrue et la mise en place d'une programmation conjointe.

Le gouvernement malien réfléchit à l'élaboration d'une politique nationale de l'aide tandis que les donateurs signataires de la stratégie commune d'assistance-pays préparent l'actualisation de cette stratégie. Cette actualisation s'accompagnera de l'élaboration d'une programmation pluriannuelle conjointe, qui constituera la réponse collective de ces donateurs pour financer le cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2012-17.

De ces différentes actions, des résultats commencent à être enregistrés. La concentration des donateurs par secteur s'est concrétisée par de nombreux retraits sectoriels (12 retraits en 2008-2009, 62 retraits en 2010-11). De plus, 17 coopérations déléguées ont été annoncées en 2008, et 14 en 2010.

Des défis restent à relever pour améliorer la complémentarité et la division du travail. Il y a encore une appropriation insuffisante des initiatives en cours par les autorités maliennes en raison essentiellement d'appréhensions (baisse des volumes de financement, apparition de secteurs non financés) que suscitent cet exercice auxquelles s'ajoutent un manque de communication des donateurs et des difficultés à s'accorder sur une méthodologie. L'approche multifactorielle nécessaire à la mise en œuvre de telles démarches est encore assez complexe. D'autres difficultés sont également notées : lourdeurs des procédures pour les coopérations déléguées, difficultés liées à la définition des secteurs/domaines de concentration, fonctionnement de certains donateurs non compatible avec la mise en œuvre de la division du travail. ■

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

LES DONNEURS COMME LES PAYS PARTENAIRES doivent gérer les ressources en se concentrant sur l'obtention de résultats bien définis. Ils doivent mesurer les progrès accomplis et utiliser ces données pour améliorer le processus de décision et les futurs résultats. Ceci suppose un renforcement des capacités et une orientation croissante vers la gestion axée sur les résultats. On attend des pays qu'ils développent à un coût abordable des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats, et les donateurs doivent de leur côté s'engager à utiliser ces cadres et à harmoniser leurs exigences en matière de notification.

L'indicateur 11 évalue la qualité des cadres de suivi axés sur les résultats du pays concerné. Il tient notamment compte de la qualité des informations produites, de l'accès des parties prenantes à ces informations et de la mesure dans laquelle celles-ci sont utilisées dans le cadre du système de suivi et d'évaluation du pays. Chaque gouvernement fournit des données correspondant à ces critères par le biais de l'enquête et qui sont ensuite traduites par la Banque mondiale en un score allant de A (score le plus élevé) à E (score le plus faible).

L'objectif-cible global de la Déclaration de Paris pour 2010 était de réduire d'un tiers la proportion de pays ne possédant pas de cadres d'évaluation transparents et pouvant être suivis.

Le score global C obtenu traduit une amélioration par rapport à 2007 où il était de D. Cependant, l'objectif fixé de B ou A n'est pas encore atteint. La stratégie nationale de développement du Mali a un cadre de suivi et d'évaluation

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés de cadres d'évaluation orientés vers les résultats ?

qui couvre tous les secteurs de développement. Pour chaque indicateur, la matrice des indicateurs mentionne l'institution qui constitue la source des données. La coordination entre les différentes sources est réalisée par la cellule technique du CSCR. Cependant, seulement 87% des indicateurs quantitatifs ont des données de références.

Concernant la qualité et la fiabilité des données, des améliorations sont attendues, notamment à travers la revue annuelle du schéma directeur de la statistique, l'augmentation de la fréquence des sondages et évaluations, la désagrégation des données, la collecte et l'analyse des données et l'élaboration en cours d'une politique nationale de la gestion axée sur les résultats. Aujourd'hui, des données désagrégées par sexe existent dans quelques secteurs seulement. La généralisation des cellules de la planification et de la statistique à tous les secteurs et la mise en place du groupe thématique "statistiques" devraient également permettre d'améliorer sensiblement le système national sur les statistiques.

Le dispositif national de suivi-évaluation permet un suivi des indicateurs de moyens, de produits et de résultats répertoriés dans la stratégie nationale de développement. Cela est rendu possible par l'évaluation annuelle de la matrice constituée sur les indicateurs CSRP.

Le rapport annuel sur l'examen de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement est utilisé dans l'élaboration du budget national pour l'année suivante. Les revues du CSRP sont effectuées annuellement depuis 2006 dénotant ainsi les efforts faits pour améliorer le suivi-évaluation. On peut cependant déplorer un manque de ressources financières, humaines et institutionnelles pour assurer un suivi-évaluation de qualité. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

INDICATEUR 12

Responsabilité mutuelle

POUR QUE L'AIDE SOIT LA PLUS EFFICACE POSSIBLE, des mécanismes rigoureux et équilibrés de reddition de comptes sont requis à tous les niveaux. Les donateurs et les gouvernements des pays partenaires doivent rendre compte à leurs publics respectifs et entre eux de l'exécution des engagements pris sur l'aide, son efficacité et les résultats auxquels elle contribue.

L'indicateur 12 détermine l'existence pour chaque pays d'un mécanisme d'évaluation mutuelle des progrès accomplis dans l'exécution des engagements de partenariat, notamment en matière d'efficacité de l'aide. Trois critères doivent être remplis : l'existence d'une politique ou stratégie d'aide convenue entre le gouvernement du pays partenaire et les donateurs ; l'existence d'objectifs d'efficacité de l'aide propres au pays, à la fois pour le gouvernement du pays partenaire et pour les donateurs ; la présence d'une évaluation des progrès en vue de la réalisation de ces objectifs, évaluation entreprise tant par le pays partenaire que par les donateurs au cours des deux dernières années et ayant donné lieu à un dialogue élargi.

L'objectif-cible pour 2010 était que tous les pays partenaires aient mis sur pied des évaluations mutuelles des progrès accomplis selon ces critères.

En matière de responsabilité mutuelle, le Mali a atteint l'objectif qui lui était fixé. Le mécanisme de suivi du cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté prévoit la tenue, trois fois par an, de la Commission mixte Mali-donneurs. L'un des rôles de ce cadre de concertation est de faire la revue des progrès conjointement réalisés par le gouvernement et les donateurs dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris à travers le plan d'action efficacité de l'aide adopté par le gouvernement en 2007 et la stratégie commune d'assistance-pays pour la mise en œuvre de leurs engagements respectifs. Ce cadre de concertation qui s'est réuni une fois en 2010, tout comme la revue du cadre stratégique et la revue budgétaire conjointe, constituent des cadres de responsabilité mutuelle. Ce sont des cadres de concertation qui permettent aux autorités nationales et aux donateurs de mesurer les progrès accomplis. Le parlement, les administrations locales, le secteur privé et la société civile participent aussi de manière active à la revue annuelle du CSRP. L'exploitation des résultats de l'évaluation de la Phase 2 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, réalisée en 2010, peut aussi être considérée comme cadre d'évaluation mutuelle sur les progrès réalisés. ■

NOTES

Les informations quantitatives présentées dans ce chapitre proviennent des données fournies par les coordinateurs nationaux au 31 juillet 2011, et reflètent le processus de validation de l'ensemble des parties prenantes au niveau du pays. Il n'a pas été possible de modifier ou de corriger les données reçues après cette date.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

RÉFÉRENCES

OCDE (2011a), Statistiques du CAD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>.

OECD (2011b), Country aid fragmentation tables. Pilot analysis of aid fragmentation at the partner country level drawing on evidence sourced from the OECD-DAC Creditor Reporting System. WP-EFF Task Team on Division of Labour and Complementarity, OECD, Paris.

World Development Indicators, The World Bank Group, 2011. Disponible à <http://data.worldbank.org/indicator>, consulté le 23 mai 2011.

