



**EVALUATION CONJOINTE
DES OPERATIONS D'AIDE BUDGETAIRE
AU MALI
2003 - 2009**

Rapport Final

**Volume I :
Rapport principal
Annexes 1-7**

Septembre 2011

*Evaluation conjointe pour le compte de la
Commission de l'Union européenne, de la Belgique et du Canada
comme exercice pilote du Comité d'aide au développement de l'OCDE*



COMMISSION
EUROPEENNE



ROYAUME DE BELGIQUE
Service public fédéral
Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement



Agence
canadienne de
développement
international



Un consortium composé de
ECO Consult, AGEG, APRI, Euronet, IRAM, NCG
Chef de file : ECO Consult
Personne de contact : Dietrich BUSACKER
Dietrich.Busacker@eco-consult.com
Contrat n° EVA 2007/geo-acp – 2009/219757

Cette évaluation a été commanditée par :

l'Unité d'évaluation commune à de la CE :
l'Office de coopération EuropeAid
la Direction générale pour le développement et
la Direction des relations extérieures

l'Agence canadienne de développement international
Le Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération
internationale - Belgique

Cette évaluation a été acceptée comme exercice pilote CAD/OCDE par les autorités maliennes.
La Commission de l'Union européenne était le chef de file de cette évaluation et a présidé le
comité de gestion, le groupe de référence au Mali ainsi le groupe de travail sur l'évaluation de
l'aide budgétaire du CAD/OCDE

L'équipe des évaluateurs est composée de : Andrew Lawson (Chef de mission, finances publiques)
Josette Habas (décentralisation, réforme de l'Etat), Modibo Keita (gouvernance), Elisabeth Paul
(éducation, santé), Bruno Versailles (économétrie), Alexandra Murray-Zmijewski (statistiques)

**Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité des auteurs et ne
peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne ni des pays
et organisations concernés**

Table des matières

	Page
Résumé exécutif	1
Executive Summary	8
1 Introduction	15
1.1 Objectifs et champ de l'étude	15
1.2 La méthodologie d'évaluation	17
1.2.1 Reconstruction de la logique d'intervention	17
1.2.2 L'adaptation de l'approche méthodologique au cas du Mali	20
1.2.3 Les questions d'évaluation	22
1.3 Lacunes des informations disponibles	23
1.4 Rôle et structure du rapport de synthèse	23
2 L'aide budgétaire générale au Mali, de 2003 à 2009	25
2.1 « Etape 1 » : Les intrants et les réalisations directes et induites	25
2.1.1 Les intrants et les réalisations directes	25
2.1.2 Les réalisations induites	34
2.2 « Etape 2 » : Les résultats et les impacts des stratégies nationales	53
2.2.1 La croissance économique et l'amélioration de l'environnement pour l'investissement	54
2.2.2 Les changements dans les revenus des citoyens et dans leur distribution	61
2.3 « Etape 3 » : l'examen des liens entre l'ABG et la performance de la stratégie gouvernementale	63
3 L'ABS éducation	70
3.1 « Etape 1 » : les intrants et les réalisations directes et induites	70
3.1.1 Les intrants et les réalisations directes	70
3.1.2 Les réalisations induites	73
3.2 « Etape 2 : Les résultats et les impacts sectoriels	75
3.3 « Etape 3 » : l'examen des liens entre le processus ABS éducation et la performance de la stratégie gouvernementale	79
3.4 Conclusions sur l'ABS Education	83
4 L'ABS santé et développement social	85
4.1 « Etape 1 » : les intrants et les réalisations directes et induites	85
4.1.1 Les intrants et les réalisations directes	85
4.1.2 Les réalisations induites	88
4.2 « Etape 2 » : les résultats et les impacts dans le secteur de la santé et du développement social	93
4.3 « Etape 3 » : l'examen des liens entre les processus d'ABS / ABG et la performance de la stratégie gouvernementale	97
4.4 Conclusions sur l'ABS santé et développement social	101
5 L'ABS décentralisation et réforme de l'Etat	103
5.1 « Etape 1 » : les intrants et les réalisations directes et induites	103
5.1.1 Intrants et réalisations directes	103
5.1.2 Les réalisations induites	108
5.2 « Etape 2 » : Les résultats et les impacts	113
5.2.1 Performances de la gestion locale	113
5.2.2 Gouvernance locale	116

5.3 « Etape 3 » : l'examen des liens entre le processus ABS décentralisation et réforme de l'Etat et la performance de la stratégie gouvernementale	118
5.4 Conclusions sur l'ABS PARAD	123
6 Conclusions et recommandations principales	126
6.1 Effets globaux de l'aide budgétaire au Mali 2003-2009	127
6.1.1 Aide budgétaire comme mécanisme de financement de la stratégie nationale	127
6.1.2 Aide budgétaire comme promoteur d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre des politiques nationales	129
6.1.3 Aide budgétaire comme mécanisme d'atteinte des résultats et des impacts durables sur la croissance et le développement	132
6.2 Leçons pour la conception et la mise en œuvre des aides budgétaires	135
6.2.1 Les conditions de base pour une aide budgétaire effective	137
6.2.2 Le choix entre l'aide budgétaire globale et l'aide budgétaire sectorielle	139
6.3 Recommandations	140
6.3.1 Les améliorations à mettre en place par les bailleurs de fonds	140
6.3.2 Actions du Gouvernement pour éliminer les freins à la mise en marche de la stratégie nationale	142
Annexe 1 : Termes de référence	146
Annexe 2 : Bibliographie	166
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	174
Annexe 4 : Inventaire des opérations à évaluer	179
Annexe 5 : Décaissements d'ABG/ABS 2003-2009	190
Annexe 6 : Données macroéconomiques et fiscales	192
Annexe 7 : Comptes rendus des groupes focaux	194

Volume II Annexes 8-9

	Page
Annexe 8 : Les logiques d'intervention de l'aide budgétaire au Mali (schémas reconstruits)	1
Annexe 9 : Les questions évaluatives	7

Volume III : Annexes 10 -11

Annexe 10 : Contexte national du Mali, 2000 à 2009	1
1. Situation géographique et sociale	1
2. Gestion macroéconomique et croissance	2
3. Evolution politico-institutionnelle	9
4. Décentralisation et réforme de l'Etat	11
5. Le secteur de l'éducation	36
6. Le secteur de la santé et du développement social	84
Annexe 11 : Rapport de synthèse de l'enquête CT	160

Volume IV

Compte rendu du séminaire de restitution 07 avril 2011, Bamako

Liste des tableaux

Tableau 1 :	Décaissements d'Aide Budgétaire par PTF et par dispositif (en millions d'euros), 2003-2009	16
Tableau 2 :	Vue d'ensemble des questions évaluatives et des critères de jugement	22
Tableau 3 :	Décaissements d'AB en % du PIB, de l'aide publique au développement et des dépenses publiques, 2003-2009	26
Tableau 4 :	Décaissements d'ABG par PTF (en milliards de FCFA), 2003-2009	26
Tableau 5 :	Critères de convergence de l'UEMOA, 1999-2009	36
Tableau 6 :	Conditionnalités relatives à la réforme de la GFP dans la matrice conjointe ABG, 2009-2011	40
Tableau 7 :	Dépenses courantes et en capital (en milliards de FCFA), 1999-2009	46
Tableau 8 :	Dépenses prioritaires par catégorie fonctionnelle (en % du PIB), 2000-2009	49
Tableau 9 :	Evolution des indicateurs PEFA pertinents pour la transparence et la redevabilité	50
Tableau 10 :	Dates de réception des lois de règlement, 2006-2008	51
Tableau 11 :	Facteurs gouvernementaux déterminants des résultats et des impacts économiques et sociaux et leurs relations avec l'AB	67
Tableau 12 :	Prévisions et décaissements d'ABS au PISE II enregistrés au Trésor (en milliards de FCFA), 2006-2009	70
Tableau 13 :	Part des dépenses de l'ABS/ PISE dans les dépenses sectorielles (en milliards de FCFA), 2003-2009	71
Tableau 14 :	Evolution des principaux outputs du secteur de l'éducation (F1), 2002-2009	74
Tableau 15 :	Déterminants de la croissance des effectifs d'élèves (2002-2003 – 2008-2009)	78
Tableau 16 :	Evolution estimée des sources de financement des dépenses sectorielles (en% du budget sectoriel), de 2000 à 2009	81
Tableau 17 :	Facteurs déterminants des résultats dans le secteur de l'éducation et leurs relations avec les ABG/ABS	82
Tableau 18 :	Prévisions et décaissements d'ABS au PRODESS enregistrés au Trésor, par bailleur et par tranche, 2006-2009	85
Tableau 19 :	Part de l'ABS/PRODESS dans les dépenses sectorielles et totales, 2003-2009	85
Tableau 20 :	Coefficients de détermination entre l'évolution du nombre de CSCOM et quelques indicateurs de résultats	95
Tableau 21 :	Facteurs déterminants des résultats / impacts dans la santé et le développement social et leurs relations avec les ABG/ABS	99
Tableau 22 :	Situation de l'ABS décentralisation-réforme de l'Etat/AB totale (ABG/ABS) (en milliards de FCFA), 2003-2009	103
Tableau 23 :	Cadres de concertation décentralisation-réforme de l'Etat, dispositif national	105
Tableau 24 :	Correspondance entre documents de stratégie - conditionnalités - indicateurs	106
Tableau 25 :	Transferts de l'Etat aux collectivités (en FCFA)	111
Tableau 26 :	Principales conclusions du contrôle externe sur les investissements d'un échantillon de CT - Aspects techniques	116
Tableau 27 :	Principales conclusions du contrôle externe sur les investissements d'un échantillon de CT - Aspects financiers et administratifs	116
Tableau 28 :	Facteurs déterminants des résultats/ impacts dans la décentralisation/ réforme de l'Etat et leurs relations avec les ABG/ ABS	120
Tableau 29 :	Vue d'ensemble des opérations à évaluer	179
Tableau 30 :	Description détaillée des opérations à évaluer	181

Tableau 31 : ABG et ABS des différents PTF 2003-2009	190
Tableau 32 : Variation Annuelle des aides budgétaires :	191
Tableau 33 : Aides budgétaires en % du PIB	191
Tableau 34 : Données macroéconomiques et fiscales	192

Liste des graphiques

Graphique 1 : Les cinq niveaux d'effet de la logique d'intervention de l'AB et les 3 étapes du processus d'évaluation de l'aide budgétaire	19
Graphique 2 : Les interrelations entre les 5 dispositifs d'ABG/ABS	21
Graphique 3 : Décaissements d'AB par rapport aux prévisions annuelles, 2003-2009	27
Graphique 4 : Différences entre réalisations et prévisions des décaissements de l'ABG par trimestre (en milliards de FCFA), 2006-2009	28
Graphique 5 : Appui budgétaire (en milliards de FCFA), 1999-2009	32
Graphique 6 & Graphique 7 : Recettes intérieures, dons et prêts (en milliards de FCFA et en % du PIB)	34
Graphique 8 : Balance budgétaire (en pourcentage du PIB)	35
Graphique 9 : Evolution de la qualité de la GFP au Mali en 2001-2010 selon les études PEFA et PPTTE	38
Graphique 10 : Dépenses courantes salariales et non salariales (en % du total) et masse salariale (en % des dépenses totales)	
Graphique 11 : Dépenses prioritaires et non prioritaires (en % des dépenses totales), 2000-2009	48
Graphique 12 : Principaux Indicateurs Économiques : Mali ; UEMOA ; Afrique subsaharienne (ASS) ; Zone Euro	
Graphique 13 : Taux d'investissement (en % du PIB), 1999-2009	57
Graphique 14 : Dépenses clés de l'Etat par rapport aux recettes (en % du PIB), 1999-2009	64
Graphique 15 : Décaissements d'ABS éducation en % des prévisions, par trimestre	71
Graphique 16 : Nombre de maîtres par statut de personnel (F1), 2002-2009	75
Graphique 17 : Elèves par maître et manuels scolaires par élève (F1), 2002-2009	75
Graphique 18 : Croissance de l'effectif d'enfants scolarisés, de la population scolarisable et des outputs clés	
Graphique 19 : Taux brut de scolarisation par sexe, 1996-2009	76
Graphique 20 : Taux d'achèvement par sexe, 1996-2009	77
Graphique 21 : Taux de redoublement, par sexe, 1996-2009	77
Graphique 22 : Dépenses de l'éducation par rapport aux sources de financement (% du PIB), 2000-2009	
Graphique 23 : Décaissements d'ABS/PRODESS en % des prévisions, 2006-2009	86
Graphique 24 : Décaissements trimestriels d'ABS/PRODESS en % des prévisions trimestrielles	87
Graphique 25 : Répartition par bénéficiaire du budget santé (en milliers de FCFA), 2006-2009	91
Graphique 26 : Composition des dépenses du secteur santé (en milliers de FCFA), 2004-2009	91
Graphique 27 : Evolution du nombre de personnel soignant au premier niveau (CSCOM et CSREF), 2002-2009	
Graphique 28 : Evolution des principaux indicateurs de résultats du secteur santé, 2002-2009	93
Graphique 29 : Evolution des indicateurs de mortalité des enfants, 1996-2006	94
Graphique 30 : Evolution des indicateurs liés à la santé maternelle, 1996-2006	95
Graphique 31 : Dépenses clés des secteurs de la santé et du développement social par rapport aux ressources	
Graphique 32 : ANICT - Montants de l'offre de financement 2006-2009 Etat/BSI - ABS - Fonds - Programmes (en milliards de FCFA), 2006-2009	112
Graphique 33 : Ventilation sectorielle des investissements des CT – évolution (en nombre de projets)	115
Graphique 34 : Carte du Mali	193

Sigles et abréviations

AB	Aide Budgétaire (parfois appui budgétaire)
ABG	Aide Budgétaire Générale (ou appui budgétaire global)
ABS	Aide Budgétaire Sectorielle (ou appui budgétaire sectoriel)
ACCRM	Association des Conseils de Cercles et Régions du Mali
ACCT	l'Agence comptable centrale du Trésor
ACDI	Agence Canadienne de Développement International
AE	Académie d'Enseignement
AFD	Agence Française de Développement
AGETIC	Agence des Technologies de l'Information et de la Communication
AMM	Association des Municipalités du Mali
AN	Assemblée nationale
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
APD	Aide Publique au Développement
APROFEM	Association pour la promotion de la femme et de l'enfant au Mali
ARMPDSP	Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de services publics
ASACO	Association de Santé Communautaire
ASS	Afrique subsaharienne
AT	Assistance / Assistant Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique Occidentale
BdP	Balance des Paiements
BGE	Budget général de l'Etat
BID	Banque Islamique de Développement
BM	Banque Mondiale
BSI	Budget Spécial d'Investissement
BVG	Bureau de Vérificateur Général
CAADD	Coalition des Alternatives Africaines Dette & Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement (OCDE)
CADD	Cellule d'Appui à la Décentralisation/ Déconcentration (du Ministère de la Santé)
CADDE	Cellule d'Appui à la Décentralisation/ Déconcentration de l'Education
CAP	Centre d'Animation Pédagogique
CARFIP	Cellule d'appui à la réforme des finances publiques
CASRP	Crédit d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRSC)
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CCN	Cellule de Coordination Nationale
CCOCSAD	Comité communal d'orientation, de concertation et de suivi des actions de développement
CCPDI	Commission de Coordination du Programme de Développement Institutionnel
CCT	Code des Collectivités Territoriales
CDC	Certificat de conformité
CDI	Commissariat au Développement Institutionnel
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission de l'Union Européenne
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFCT	Centre de Formation des Collectivités Territoriales
CFEPPSP	Commission des finances, de l'économie, du plan et de la promotion du secteur privé
CG	Comité de Gestion (pour l'évaluation)
CGE	Computable General Equilibrium (modèle macroéconomique)

CGS	Comités de gestion scolaire
CJ	Critère de jugement
CLOCSAD	Comité local d'orientation, de concertation et de suivi des actions de développement
CMDT	Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
CNE	Centre National de l'Éducation
CNO	Comité National d'Orientation (des appuis techniques aux collectivités territoriales)
CNPCP	Cadre National de Pilotage du Curriculum de Parajuriste
CNSC	Conseil National de la Société Civile
CONFED	Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du FED
Confemen	Conférence des ministres de l'Éducation nationale des pays ayant le français en partage
CPN	Consultation prénatale
CP	Conclusion principale
CPS	Cellule de Planification et de Statistique
CROCSAD	Comité régional d'orientation, de concertation et de suivi des actions de développement
CSCOM	Centre de Santé Communautaire
CSCRIP	Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSRE	Comité de Suivi de la Réforme de l'État
CSREF	Centre de Santé de Référence
CR	Commune rurale
CT	Collectivité territoriale
CU	Commune urbaine
CTB	Coopération Technique Belge
CTSP	Comité de Transition pour le Salut du Peuple
DAF	Direction Administrative et Financière
DCE	Délégation de la Commission européenne
DCPND	Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
DGB	Direction Générale du Budget
DGCE	Direction Générale du Contentieux de l'État
DGI	Direction Générale des Impôts
DGMP	Direction Générale des Marchés Publics
DIN	Dotation d'investissement
DNAT	Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
DNI	Direction Nationale de l'Industrie
DNPD	Direction Nationale pour la Planification du Développement
DNS	Direction nationale de la santé
DNTCP	Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DP	Devis-Programme
DRB	Direction régionale du Budget
DRS	Direction régionale de la Santé
DRDS	Direction régionale du Développement social
DS	Développement Social
DT	Droits de Tirage (des CT par rapport aux fonds d'investissements de l'ANICT)
DTA	Dispositions Techniques et Administratives
EDS.M	Enquête Démographique et de Santé – Mali
EGRA	Early Grade Reading Assessment
EID	Espace d'Interpellation Démocratique
ELIM	Enquête légère intégrée auprès des ménages
EMEP	Enquête Malienne sur l'Évaluation de la Pauvreté

EPA	Etablissement public autonome
EPH	Etablissement public hospitalier
EPPFMC	Economic Policy & Public Finance Management Credit (Banque Mondiale)
EPT	Education Pour Tous
ESSD	Enquêtes de suivi des dépenses jusqu'à destination
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FCRP	Facilité de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (du FMI)
FECONG	Fédération de Collectifs d'ONG du Mali
FMI	Fonds Monétaire International
FNACT	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales
FOSC	Fédération des Organisations de la Société Civile
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GAR	Gestion axée sur les résultats
GBS	General Budget Support
GC	Groupe consultatif
GdM	Gouvernement du Mali
GFP	Gestion des Finances Publiques
GR	Groupe de référence
GT-DDI	Groupe thématique décentralisation et développement institutionnel
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération technique allemande)
HCCT	Haut Conseil des Collectivités Territoriales
HUICOMA	Huilerie Cotonnière du Mali
IBW	Institutions de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale)
IDH	Indice de Développement Humain
IDE	Investissement direct à étranger
IHP+	International Health Partnership (partenariat international pour la santé)
IHPI	Interdisciplinary Health Policy Institute
INRSP	Institut National de Recherche en Santé Publique
INSTAT	Institut national des statistiques
IOB	Policy and Operations Evaluation Department of the dutch Ministry of Foreign Affairs
IPC	Indice des prix à la consommation
IRA	Infections respiratoires aiguës
ISP	Indice Synthétique de Péréquation
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Coopération financière allemande)
LdF	Loi de Finances
Ldl	Logique d'intervention
LdR	Loi de règlements
MA	Ministère de l'Agriculture
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MDSSPA	Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Agées
MEA	Ministère de l'Environnement et l'Assainissement
MEALN	Ministère de l'Education, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales
MEBALN	Ministère de l'Education de Base, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEFP	Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MESSRS	Ministère des Enseignements Secondaire Supérieur et de la Recherche Scientifique
MFCFA	Milliards de Francs CFA (voir FCFA ci-dessus)
MPFEF	Ministère de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille
MS	Ministère de la Santé

MSSPA	Ministère de la Santé, de la Solidarité et des Personnes Agées
MTFPRE	Ministère du Travail, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODHD	Observatoire du Développement Humain Durable
ODI	Overseas Development Institute
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OISE	Outil Informatique de suivi-évaluation
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ON	Ordonnateur National
OSC	Organisation de la Société Civile
PAGAM-GFP	Programme d'Action Gouvernemental relatif à l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PARAD	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
PARADDER	Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Economique Régional
PASCRP	Programme d'appui à la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la Confemen
PCDHG	Programme Conjoint Droit Humains et Genre
PDDSS	Plan Décennal de Développement Socio-Sanitaire
PDES	Programme de Développement Economique et Social
PDESC	Programme de Développement Economique et Social Communautaire
PDI	Programme de développement institutionnel
PEFA	Public expenditure and financial accountability
PIB	Produit intérieur brut
PISE	Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Education
PMA	Paquet minimum d'activités
PNACT	Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales
PNPE	Programme National de Protection de l'Environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PO	Plan opérationnel
PPAB	Programme pluriannuel d'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté
PPTTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRODEC	Programme Décennal de Développement de l'Education
PRODEJ	Programme Décennal de Développement de la Justice
PRODESS	Programme décennal de Développement socio-sanitaire
PRSC	Poverty Reduction Strategy Credit
PSSP	Politique Sectorielle de Santé et de Population
PTF	Partenaires techniques et financiers
QE	Question Evaluative
RBC	Revue budgétaire conjointe
RC	Renforcement des capacités
RDH	Rapport sur le Développement Humain
RDP	Revue des Dépenses Publiques
RESEN	Rapport sur l'Etat du Système Educatif National
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RSTF	Rapport de Suivi Technique et Financier
SAP	Structural Adjustment Programme
SARPE	Stratégie Alternative de Recrutement de Personnel Enseignant
SCA	Stratégie de Croissance Accélérée
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle (France)

SCAP	Stratégie commune d'assistance pays
SCCS	Section des comptes de la Cour suprême
SECOM	Services communs inter-collectivités
SG	Secrétaire Général (parfois SEGAL)
SHA	Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide
SIH	Système d'Information Hospitalier
SISO	Système d'Information Sociale
SLIS	Système local d'information pour la santé
SNLP	Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté
SNIS	Système National d'Information Sanitaire
SNV	Organisation néerlandaise de développement
SP SAP	Supplementary Programme to Structural Adjustment Programme
STD	Services Techniques Déconcentrés
TBS	Taux brut de scolarisation
TdR	Termes de références
TDRL	Taxe pour le développement régional et local
TF	Tranche Fixe
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
TV	Tranche Variable
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
USAID	United States Agency for International Development

Résumé exécutif

Objectif et champ d'évaluation

L'étude répond à un double objectif :

- (i) réaliser l'évaluation de 32 sur 33 opérations d'appui budgétaire (AB) de 2003 à 2009 de dix partenaires techniques et financiers (PTF)¹ au Mali et de fournir des recommandations sur la gestion des futures opérations d'appui budgétaire ;
- (ii) tester une nouvelle approche méthodologique pour l'évaluation des opérations d'appui budgétaire en vue d'en apprécier l'applicabilité.

L'objectif global de l'étude est : « d'apprécier dans quelle mesure les aides budgétaires concernées ont donné avec succès les moyens au gouvernement partenaire de mettre en œuvre ses stratégies nationale et sectorielles, et ont permis d'augmenter leur efficacité et leur efficience pour atteindre des résultats et des impacts durables sur la croissance et le développement ».

Contexte de l'aide budgétaire au Mali

Le Mali est un pays sahélien, enclavé, dont la population, estimée à 14,5 millions d'habitants en 2009, croît à un rythme de 3,6% par an. Avec un Indice de développement humain de 0,309 en 2010, le Mali compte parmi les pays les plus pauvres (rang 160 sur 169 pays) et ceci malgré une croissance du PIB d'environ 5% entre 1998 et 2008.

Au cours des dix dernières années, le Mali a maintenu un environnement

macroéconomique stable malgré une économie peu diversifiée, une vulnérabilité face aux conditions climatiques et un environnement commercial peu favorable. La démocratisation du pays a eu le mérite de créer un climat de stabilité ainsi que d'entraîner des changements sociopolitiques importants depuis le début des années 1990. Sur la base du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) 2002-2006 et du Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCRP) 2007-2011, le Mali a mis en place des programmes clés de développement qui contribuent à l'amélioration de la situation socioéconomique. Depuis septembre 2007, une Stratégie commune d'assistance pays (SCAP) a été élaborée conjointement par le gouvernement et les PTF intervenant dans le pays.

Dans ce contexte, le Gouvernement du Mali s'est engagé dans la création de conditions facilitant l'utilisation accrue de l'instrument d'aide budgétaire. L'architecture mise en place relative aux aides budgétaires générales (ABG) et sectorielles (ABS) comprend :

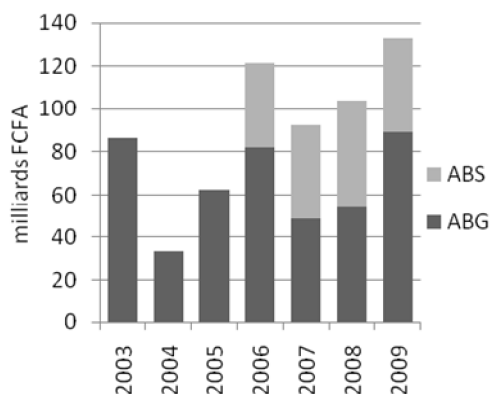
- l'Arrangement cadre du 29 mars 2006 entre le gouvernement et 13 partenaires au développement ;
- des arrangements spécifiques macro-économiques et sectoriels ;
- des accords bilatéraux avec chaque partenaire intervenant dans l'appui budgétaire.

Au Mali, l'aide budgétaire est passée de 12% de l'aide publique au développement (APD) en 1999 à 42% en 2009, et le nombre de PTF avec des

¹ Banque Africaine de Développement, Banque Mondiale-IDA, Belgique, Canada, Commission de l'Union Européenne, Danemark, Espagne, France, Pays-Bas, Suède

opérations d'ABG ou d'ABS est passé de trois à dix. Le total de l'aide budgétaire dans la période d'évaluation est d'environ 634 milliards de FCFA, soit 966 millions d'euros.

Evolution des décaissements d'aide budgétaire Mali 2003-2009



Source : MEF, Bamako

L'étude porte sur l'évaluation de 32 opérations d'AB au Mali entre 2003 et 2009 :

- 17 opérations d'ABG ;
- Une opération d'ABS décentralisation/ réforme de l'Etat ;
- 9 opérations d'ABS éducation ;
- Une opération d'ABS gestion des finances publiques ; et
- 4 opérations d'ABS santé et développement social.

Méthodologie de l'évaluation

Le cadre méthodologique de référence de l'évaluation correspond à la méthodologie développée au sein de l'OCDE / CAD. La logique d'intervention contient cinq niveaux qui sous-tendent toute opération d'appui budgétaire : Niveau 1 : ressources / intrants de l'AB (inputs) ; Niveau 2 : les produits de l'AB (direct outputs) ; Niveau 3 : les réalisations du Gouvernement appuyées directement ou indirectement par l'AB (induced outputs) ; Niveau 4 : les résultats pour les bénéficiaires (outcomes) ; Niveau 5 : les impacts à un niveau plus général.

L'évaluation s'est fondée sur 21 questions évaluatives et 60 critères de jugement, chacun opérationnalisé avec plusieurs indicateurs adaptés au contexte du Mali.

La présente évaluation, qui se base essentiellement sur des données secondaires, est limitée par l'accessibilité, la cohérence et la qualité des données disponibles. Cependant, il n'y a pas de raison de douter de la validité des tendances observées. Les données quantitatives ont été traitées par une analyse économétrique et toutes les informations ont été analysées et croisées avec des méthodes qualitatives. Des hypothèses ont été vérifiées par des focus groupes et des entretiens lors d'une mission de terrain en octobre-novembre 2010. Une enquête auprès des bénéficiaires a par ailleurs enrichi l'analyse de l'ABS décentralisation.

Conclusions principales

Les conclusions sont regroupées en trois grands thèmes :

L'aide budgétaire comme mécanisme de financement de la stratégie nationale

CP1. Pendant la période d'évaluation et surtout depuis 2006, l'aide budgétaire a fourni au Gouvernement du Mali des montants de ressources budgétaires additionnelles, qui représentaient une « masse critique » de financement, ayant permis une augmentation importante des dépenses discrétionnaires et un accroissement rapide de la part de l'APD gérée à travers le budget national.

CP2. L'AB est la modalité la plus prévisible au Mali avec un taux annuel de décaissement de 94% entre 2002 et 2008. Cependant, les décaissements trimestriels, surtout des tranches variables des ABS, ont été régulièrement soumis à des retards, dont les coûts ont été considérables, en termes d'emprunts

imprévus et de lancement tardif des programmes de développement.

CP3. Grâce aux efforts d'harmonisation des PTF et du Gouvernement, l'AB est la modalité la plus alignée et la plus harmonisée au Mali et très probablement celle avec les coûts de transaction par FCFA décaissé les plus faibles. Par contre, le processus annuel de suivi des conditions de décaissement des AB n'est pas encore pleinement harmonisé, ce qui entraîne des coûts de transaction inutiles.

CP4. Les ressources de l'AB ont été utilisées de manière cohérente avec les priorités identifiées dans les stratégies nationale et sectorielles, pour renforcer la stabilité macroéconomique et pour augmenter les dépenses dans les secteurs prioritaires.

Aide budgétaire comme promoteur d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre des politiques nationales

CP5. En raison de sa « masse critique », de sa flexibilité comme moyen de financement et du caractère de son suivi de la stratégie nationale, entre 2003 et 2009, l'AB a aidé à améliorer l'efficacité globale de l'affectation des ressources et à faire face aux besoins stratégiques des secteurs prioritaires.

CP6. Les ABG et les ABS ont contribué d'une manière importante à l'établissement des cadres de dialogue sur les politiques, à travers l'introduction d'un calendrier annuel harmonisé, et la mise à disposition de l'assistance technique. Ces cadres ont aidé la mise en place et le suivi des programmes nationaux de réforme, en particulier du CSCRP, des politiques sectorielles d'éducation et de santé et des politiques de renforcement de la gestion des finances publiques, de la décentralisation et de la réforme de l'Etat.

CP7. Les conditionnalités et le dialogue sur le renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques (GFP) ont favorisé l'établissement du PAGAM/ GFP et sa mise en œuvre plus accélérée. Malgré les avancées qui en découlent en ce qui concerne la qualité de la GFP, des faiblesses importantes demeurent.

CP8. La conditionnalité semble avoir eu une influence décisive sur la vitesse avec laquelle le gouvernement a procédé à la décentralisation et à la déconcentration. Cependant, l'évaluation n'a guère identifié d'autres exemples de changements des politiques ou d'accélération de la mise en œuvre d'une politique comme conséquence des conditionnalités d'AB. En outre, il y a plusieurs exemples d'incohérences ou de coûts de transaction résultant des conditionnalités.

Aide budgétaire comme mécanisme favorisant l'atteinte des résultats et des impacts durables sur la croissance et le développement

CP9. Dans le contexte d'une gestion prudente macroéconomique des autorités, la contribution financière des AB a été importante pour permettre au Mali d'atteindre un taux moyen de croissance économique réelle de 5% par an pendant la période d'évaluation, ce qui est le taux le plus élevé de la zone de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA).

CP10. Le PIB nominal par habitant a augmenté de 63% au cours des dix dernières années et, selon les données disponibles des enquêtes nationales, l'indice de pauvreté a chuté, passant de 61 % en 2000 à 51 % en 2005 et le coefficient Gini s'est réduit (de 0,400 en 2000 à 0,388 en 2005). La croissance économique et le contrôle du taux d'inflation semblent avoir été les facteurs

déterminants de ces développements, appuyés à leur tour par la contribution financière des AB.

CP11. Entre 2002 et 2009, le taux brut de scolarisation de l'enseignement fondamental est passé de 64% à 81%. Pendant la même période, le taux de redoublement a baissé (de 20% à 14%) et le taux d'achèvement a augmenté (de 40% à 56%). Sans le financement additionnel de l'ABS et de l'ABG, il aurait été impossible de financer les réalisations (outputs) du secteur, qui sont corrélées à ces avancées.

CP12. Entre 2002 et 2009, la plupart des indicateurs des résultats du secteur santé ont connu des progrès significatifs (par exemple : l'utilisation de la consultation prénatale est passée de 54 % en 2002 à 90 % en 2009). L'ABG et l'ABS santé ont contribué au financement de l'extension des infrastructures et l'ABG seule, au financement du personnel de santé, qui sont tous deux fortement corrélés à l'atteinte des résultats.

Enseignements sur la modalité d'AB

Les expériences d'AB au Mali démontrent avant tout que l'AB – sectorielle et globale – est effective lorsque l'objectif est de financer la mise en œuvre d'une politique donnée et de faire son suivi. Elle est beaucoup moins effective lorsque l'objectif est de changer une politique ou d'adapter son contenu, à travers la conditionnalité.

Au Mali, l'objectif a été plutôt le premier que le deuxième, ce qui a permis une contribution importante des AB à l'atteinte des objectifs du CSCRP et de certaines stratégies sectorielles. Cependant, lorsqu'il s'agissait de changer, à travers la conditionnalité, la politique nationale malienne (de la décentralisation et de la réforme de

l'Etat, ou de la réforme de la gestion des finances publiques), des pertes de cohérence dans la mise en œuvre et des coûts de transaction plus élevés en ont été les conséquences.

Ainsi, l'AB fonctionne mieux en tant que moyen d'appui à une politique nationale bien établie, pour laquelle il y a un engagement politique clair et cohérent et pour laquelle les structures de mise en œuvre sont en place, ou peuvent se mettre en place rapidement. Quand ces éléments de base ne sont pas en place, il est très difficile, voire impossible, de les créer à travers l'AB elle-même.

Cette leçon s'applique aussi bien pour les ABS que pour l'ABG. Le cas du Mali démontre que les ABS et les ABG sont en réalité très similaires et qu'elles sont sujettes aux mêmes conditions de réussite.

Recommandations principales

Les contributions les plus importantes des ABS et de l'ABG au Mali ont été les transferts financiers et l'appui à l'établissement des cadres de concertation, de programmation et de suivi des politiques et des réformes (au travers l'introduction d'un calendrier annuel harmonisé, et la mise à disposition de l'assistance technique (AT) à la cellule CSLP et aux instances de suivi sectorielles). Le dialogue sur les politiques a eu moins d'effet et a été même parfois une source de confusion et de coûts de transaction inutiles. Ceci résulte des tentatives d'adaptation ou de changement des politiques nationales à travers la conditionnalité.

A l'avenir, les PTF du Gouvernement du Mali doivent essayer de renforcer davantage l'impact des transferts financiers et de l'appui à l'établissement des cadres de concertation, tout en corrigeant les erreurs dans la conception

et la pratique du dialogue sur les politiques :

- Pour renforcer l'impact des transferts financiers de l'AB, il faut :
 - Augmenter la prévisibilité des décaissements ;
 - Etablir un cadre de suivi harmonisé avec un seul jeu d'indicateurs pour les ABS et l'ABG, pour éviter les duplications et les incohérences ;
 - Simplifier la définition des indicateurs (surtout pour les tranches variables) ;
 - Renforcer la flexibilité de l'utilisation des fonds des ABS, en éliminant toute exigence de traçabilité ;
 - Favoriser les décaissements au premier trimestre de l'année.
- Pour renforcer l'efficacité de l'appui aux structures de concertation, de programmation et de suivi des politiques, il faut :
 - Harmoniser l'organisation dans le temps et le contenu (y-inclus les indicateurs) des cadres de concertation sectoriels avec le cadre de concertation globale, de manière à ce que l'ensemble puisse fonctionner comme un cadre unique, avec des coûts de transaction réduits.
 - Programmer, dans le calendrier annuel, des études d'évaluation des politiques et des programmes prioritaires et mettre l'assistance technique à disposition du Gouvernement pour : (i) la mise en œuvre de telles études et ; (ii) le renforcement des capacités (RC) de synthèse et d'analyse des résultats de ses politiques.
 - Augmenter la disponibilité publique des informations émises dans les revues annuelles pour

promouvoir un débat public sur les stratégies de développement et leurs résultats.

- Pour renforcer la qualité du dialogue sur les politiques, il faut un processus de réflexion et d'auto-évaluation sur les pratiques actuelles. Actuellement, le dialogue est conçu comme un système de suivi des conditions de décaissement. Les PTF ont évidemment besoin de s'assurer du respect des critères d'éligibilité des AB et du progrès de la mise en œuvre des politiques appuyées par les AB, mais le dialogue devrait aller au delà d'un simple suivi des conditions. Il devrait également permettre des échanges d'idées, dans l'objectif de résoudre des problèmes d'intérêt commun, tels que les problèmes de conception ou de mise en œuvre des politiques. Pour établir des structures et des pratiques qui favorisent ce genre de dialogue, nous recommandons les actions suivantes :
 - Redéfinir les objectifs du dialogue sur les politiques afin de mettre en exergue la contribution aux processus nationaux d'élaboration et de suivi des politiques, ainsi qu'à la formulation et au suivi du budget national.
 - Baser la définition des « déclencheurs » et des indicateurs de décaissement strictement sur les cibles convenues avec le Gouvernement pour la mise en œuvre des politiques nationales prioritaires.
 - Introduire dans le calendrier annuel harmonisé des espaces de réflexion sur la mise en œuvre des politiques nationales.

Pour éliminer les freins à la mise en œuvre de la stratégie nationale, les actions suivantes sont recommandées pour le Gouvernement :

- Pour renforcer la capacité de mise en œuvre des programmes dans les secteurs prioritaires, il serait prudent de donner la priorité (dans le temps et par rapport à l'affectation des ressources techniques) à la préparation des CDMT des secteurs de l'éducation, de la santé, du développement social, du transport et du développement rural.
- Pour éviter des contraintes de ressources humaines, il faut prévoir des mesures spéciales pour s'assurer du recrutement à temps des cadres techniques dans les endroits / pour les activités où il y a une forte probabilité de pénurie de ressources humaines.
- Les problèmes de trésorerie représentent un frein presque constant à l'exécution efficiente du budget de l'Etat. Il faudrait mettre en place des mesures à court et à moyen terme pour faire face à ce problème :
 - A court terme, il faudrait mettre en place des mesures pour accélérer les processus d'ouvertures des crédits, d'engagement des dépenses, d'ordonnancement et de paiement pour les secteurs prioritaires. Ceci pourrait impliquer des changements de procédures et nécessiterait certainement des actions de formation des DAF et des gestionnaires de crédits dans ces secteurs. D'autre part, il serait nécessaire d'éliminer tout besoin de traçabilité des fonds d'ABS.
 - A long terme, il faudrait préparer, comme élément du PAGAM / GFP II, un programme d'actions pour renforcer la gestion de trésorerie et

la comptabilité associée. Sur la base de l'analyse des systèmes de gestion de trésorerie et de comptabilité publique présentée dans les rapports annuels du BVG 2008 et 2009 et dans les rapports du FMI 2009, il ressort clairement qu'il ne s'agit pas d'un simple problème d'intégration informatique. Du fait d'un système de contrôle du circuit des dépenses très rigoureux et peu flexible, les acteurs du secteur public au Mali ont depuis des années trouvé des mécanismes pour passer à travers ce système – soit en utilisant des procédures exceptionnelles (établies pour les cas d'urgence) pour des cas non-exceptionnels, soit en établissant des comptes projets qui opèrent hors du système, soit en créant des Etablissements publics autonomes. Un « assainissement » de cette situation est nécessaire, ce qui exigerait une forte réduction du nombre de comptes publics dans les banques commerciales, un contrôle strict de l'utilisation des procédures exceptionnelles, et des règles claires pour l'établissement et la gestion des EPA. Le PAGAM-GFP II ne présente pas ce genre de programme de réforme et se focalise toujours sur des questions d'informatisation, qui devraient venir plutôt en aval d'un tel assainissement.

Enfin, et concernant la croissance économique le frein principal est lié au faible taux d'investissement privé. Il faudrait mettre en place un programme réaliste d'amélioration du climat d'investissements, qui se base sur le retrait des contraintes identifiées par les investisseurs nationaux et internationaux

au Mali. Il faudrait élaborer un nouveau programme d'actions à cet égard, basé sur un diagnostic détaillé des problèmes.

Executive Summary

Objectives and scope of the Evaluation

The purpose of this study has been two-fold:

- (i) To undertake an evaluation of the 32 (out of 33) budget support operations which have been conducted in Mali over 2003 to 2009 by ten Development Partners (DPs)² and to provide recommendations on the management of future budget support operations in Mali and elsewhere; and
- (ii) To test a new methodological approach to the evaluation of budget support operations in order to assess its suitability.

The overall objective of the evaluation was: "to assess to what extent the budget support operations in question have been successful in providing the partner government with the means necessary to implement its national and sectoral development strategies, in facilitating improvements in the efficiency and effectiveness of these strategies, and, as a consequence, in attaining sustainable outcomes and impacts on growth and development".

The Context for Budget Support in Mali

Mali is a land-locked country in the Sahel, with an estimated population of 14.5 million in 2009, and a population growth rate of 3.6% per year. Despite achieving an average annual GDP growth rate of 5% over 1998 to 2008, Mali still ranks among the poorer countries in the World with a Human Development Index of

0.309 in 2010 (160th out of 169 countries in the HDI).

In spite of its limited economic diversification, its vulnerability to changing climatic conditions and a relatively unfavourable business climate, Mali has over the last ten years maintained a stable macroeconomic environment. The process of democratisation, underway since the early 1990s, has generated peace and stability, whilst also promoting important social and institutional changes. On the basis of the Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté 2002-2006 (CSLP – the PRSP) and the Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2007-2011 (CSCR – the poverty reduction and growth strategy), Mali has put in place key development programmes, which have contributed to the country's improved socio-economic situation. A common country strategy for development assistance (SCAP) has been in place since September 2007, jointly developed by the Government and its Development Partners.

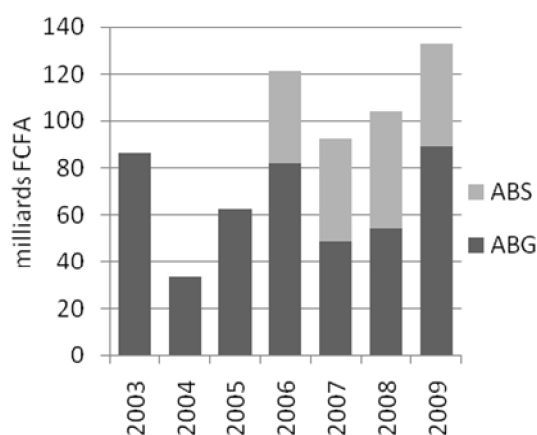
Within this context, the Malian Government has sought to create the necessary conditions for the increased use of budget support. The following architecture for General Budget Support (GBS - ABG) and Sector Budget Support (SBS - ABS) has been put in place:

- The Framework Agreement of 29th, March 2006 between the Government and 13 DPs;
- Specific frameworks for GBS and for three SBS arrangements;
- Bilateral agreements with each DP providing budget support.

² African Development Bank, Belgium, Canada, Commission of the European Union, Denmark, France, Netherlands, Spain, Sweden, World Bank.

Budget support to Mali has risen from 12% of Official development Assistance (ODA) in 1999 to 42% in 2009, and the number of DPs with GBS or SBS operations has grown from three to ten. Total budget support disbursed during the period of the evaluation has amounted to FCFA 634 billion, some Euro 966 million.

Disbursements of Budget Support, Mali 2003-2009



Source: MEF, Bamako

The evaluation has covered the following 32 operations in Mali over 2003 to 2009:

- 17 GBS operations;
- One SBS supporting Decentralisation and Public Sector Reform;
- 9 SBS operations in the Education sector;
- One SBS operation supporting public finance management (PFM) reform; and
- 4 SBS operations for Health & Social Development.

The Evaluation Methodology

The methodological frame of reference has been provided by the new budget support evaluation methodology developed under the auspices of the OECD-DAC. The intervention logic comprises five levels inherent to all budget support operations: Level 1: Budget Support inputs; Level 2: Direct Outputs of Budget Support; Level 3: Induced Outputs (Government outputs

facilitated directly or indirectly by budget support); Level 4: Outcomes; Level 5: Wider level Impacts.

The evaluation is based on 21 evaluation questions and 60 judgement criteria, each applied through a range of indicators adapted to the specific context of Mali.

Being based primarily on secondary data sources, the scope of this evaluation has been limited by the availability, the consistency and the quality of the available data. Nevertheless, there is no reason to doubt the validity of the trends, which have been identified and analysed. Quantitative data for the social sectors has been analysed applying econometric techniques and all data has been cross-checked using qualitative methods. Initial hypotheses were verified through focus group discussions and interviews with resource persons, undertaken during the main field mission in October-November 2010. Analysis of the Decentralisation SBS was further strengthened through a small-scale beneficiary survey.

Principal Conclusions

The Principal Conclusions (PCs) are organised according to the three aspects of the evaluation's overall objective:

Budget Support as a mechanism for financing the national development strategy

PC1. Over the evaluation period and most especially since 2006, budget support has provided the Government of Mali with a level of additional budgetary resources sufficient to constitute a "critical mass" of financing, which permitted a major increase in the level of discretionary spending and a fast expansion in the share of ODA managed through the national budget process.

PC2. Budget Support is the most predictable aid modality in Mali, with annual disbursements between 2002 and 2008, averaging 94% of projected disbursements. Nevertheless, the timing of disbursements by quarter, especially for SBS variable tranches, has been subject to regular delays, with considerable costs in terms of unplanned domestic borrowing and the delayed implementation of development programmes.

PC3. Due to the harmonisation efforts of the Government and the DPs, Budget Support has been the aid modality with the highest level of harmonisation and alignment in Mali, and very probably the modality with the lowest level of transaction costs per FCFA disbursed. Nevertheless, the annual process of assessment of the annual disbursement conditions for GBS and SBS is not yet fully harmonised and still generates unnecessary transaction costs.

PC4. Budget Support funds have been utilised in a manner consistent with the priorities identified in national and sectoral strategies, specifically in order to strengthen macroeconomic stability and increase spending in the priority sectors.

Budget Support as a mechanism to promote efficiency and effectiveness in the implementation of national policies

PC5. Due to its “critical mass” and its flexibility as a financing instrument, as well as the existence of the annual national strategy review that it helped to institutionalise, over 2003 to 2009, Budget Support has assisted in improving the overall efficiency of resource allocation and in meeting the critical strategic requirements of the priority sectors.

PC6. GBS and SBS have contributed significantly to the establishment of structures for policy dialogue, through the

introduction of a harmonised annual review calendar and through the provision of technical assistance support. These structures have facilitated the implementation and monitoring of national development programmes, in particular the CSLP / CSCRP, education and health sector policies, and policies to strengthen public finance management, decentralisation and public sector reform.

PC7. The conditionality and dialogue related to the strengthening of public finance management (PFM) helped to stimulate the establishment of the integrated PFM reform programme (PAGAM / GFP) and the acceleration of its implementation. Despite the resulting improvements in the quality of PFM, important weaknesses still remain.

PC8. GBS and SBS conditionalities have had a decisive influence on the speed with which the Government proceeded with deconcentration and decentralisation. However, the evaluation identified no other clear-cut examples of policy changes or of accelerated implementation of policies resulting from Budget Support conditionality. However, several examples were identified of policy inconsistencies and increased transaction costs generated by conditionality.

Budget Support as a mechanism to facilitate the achievement of sustainable outcomes and impacts on growth and development.

PC9. Given the prudent macroeconomic policy pursued by the Authorities, the financial contribution of Budget Support has been important in helping Mali to achieve, over the evaluation period, an average real rate of economic growth of 5% per annum, the highest attained within the West African Economic and Monetary Union (UEMOA-WAEMU).

PC10. Nominal per capita GDP has increased by 63% over the last ten years and, according to the most recent data available from household surveys, the incidence of poverty has fallen from 61% in 2000 to 51% in 2005, while the Gini coefficient has reduced from 0.400 in 2000 to 0.388 in 2005. Economic growth and low inflation seem to have been the determining factors in this process, aided in turn by the financial flows from Budget Support.

PC11. Between 2002 and 2009, the gross enrolment rate for basic (primary) education rose from 64% to 81%. Over the same period, the repetition rate fell (from 20% to 14%) and the completion rate increased (from 40% to 56%). Without the additional funding of SBS and GBS, it would have been impossible to finance the essential sector outputs (school buildings, teachers and textbooks) correlated with these achievements.

PC12. Between 2002 and 2009, the majority of the outcome indicators in the health sector have shown significant improvement (for example the use of ante-natal services has increased from 54 % in 2002 to 90 % in 2009). GBS and SBS funds contributed in a major way to the financing of expanded sector infrastructure and GBS (on its own) to the financing of additional health personnel, each of which is closely correlated with the improved outcomes achieved.

Lessons on Budget Support modalities

The experience with Budget Support in Mali demonstrates above all that budget support – sectoral or general – is effective when its primary objective is to finance and monitor the implementation of a given policy. It is much less effective when its primary objective is to change a given policy or to adapt its contents, through the means of conditionality.

In Mali, the objective has been primarily the former rather than the latter, which has allowed GBS and SBS to make major contributions to the achievement of the goals of the poverty and growth strategy (CSCR) and of sectoral strategies. However, when the intended objective has been to achieve changes in Mali's national policies (through conditionality) – as was sometimes the case with policies on decentralisation, public sector reform or PFM reform, this has generated inconsistencies in policy implementation and high transaction costs in policy and budget support monitoring.

Thus, budget support functions best as a means of supporting a well-established national policy, for which there is a clear and coherent political commitment and for which implementation structures are in place, or can easily be established. When these essential elements are not in place, it is difficult, if not impossible, to create them through budget support.

This lesson is applicable both to SBS and GBS. Indeed, the experience of Mali suggests that SBS and GBS are in practice remarkably similar, and in particular that they are subject to the same conditions for success.

Principal Recommendations

The most important contributions made by GBS and SBS in Mali have been their financial transfers and their support to the creation of structures for the coordination, programming and monitoring of policies and reform programmes (through the introduction of a harmonised annual calendar of policy reviews and through the provision of technical assistance support to the CSLP (PRSP) unit and the equivalent sectoral structures). Policy dialogue had less effect and was at times a source of confusion and unnecessary transaction costs, due to the efforts made

to change or adapt national policies through conditionality.

In the future, the Government of Mali and its Development Partners should strive to strengthen further the benefits of the financial transfers made through budget support and of the support to policy coordination structures, while correcting past errors in the design and practise of policy dialogue:

- To strengthen the impact of Budget Support financial transfers, the following steps are required:
 - Increase the predictability of disbursements (in aggregate and in terms of timing within year);
 - Develop a harmonised monitoring framework for GBS and SBS, with a single set of indicators, so as to avoid duplications and inconsistencies;
 - Simplify the definition and assessment of indicators (particularly for variable tranches);
 - Increase the flexibility in the utilisation of SBS funds, by eliminating all earmarking requirements (tying disbursements to results rather than to budget lines);
 - Give priority to making disbursements in the first quarter of the year.
- To strengthen the effectiveness of structures for policy coordination, programming and monitoring:
 - Harmonise both the timing and the substance (including monitoring indicators) of the sectoral reviews, the global review of the poverty and growth strategy and the annual budget review (for GBS), so that the whole review framework might operate as a unified whole,

with substantially reduced transaction costs.

- Within the annual calendar, programme studies to evaluate priority policies and programmes and make available to Government the necessary technical assistance to: (i) support the implementation of such studies; and (ii) strengthen internal capacity for policy review and analysis.
 - Increase the public availability of the information generated by annual reviews so as to promote public debate on development strategies and their outcomes.
- In order to strengthen the quality of policy dialogue, a process of reflection and self-assessment of current practises is needed. At present, dialogue is designed as a mechanism for monitoring disbursement conditions. Clearly, Development Partners need to ensure that the eligibility conditions for budget support are respected and that progress is made in the implementation of the policies supported by budget support, but policy dialogue should go beyond the mere tracking of disbursement conditions. It should also allow for the open exchange of ideas, in the interest of resolving problems of mutual concern. In order to establish structures and practises which would promote this type of dialogue, we recommend the following actions:
 - Redefine the objectives of policy dialogue so as to emphasise its contribution to national processes of policy design and implementation, as well as to the formulation and monitoring of the national budget.

- Base the definition of “policy triggers” and disbursement indicators strictly on the implementation targets agreed with the Government for priority national policies and programmes.
- Introduce, into the harmonised annual review calendar, space for reflection and debate on the implementation of national policies and programmes.

In order to eliminate the main obstacles to the implementation of the national development strategy, the following actions are recommended for the Government:

- In order to strengthen implementation capacity within the priority sectors, it would be prudent to give priority (in terms of timing and in the allocation of technical personnel) to the preparation of the sectoral MTEFs for education, health, rural development, social development and transport.
- In order to avoid human resource bottlenecks, exceptional measures need to be devised in advance to ensure the timely recruitment of qualified staff for the roles and the geographical locations where there is a high probability of shortages.

Treasury management problems represent an almost persistent hindrance to the efficient execution of the State Budget. Both short and medium term measures need to be put in place to address this problem:

- In the short term, measures need to be introduced, within the priority sectors, to speed up the processes of opening of budget credit lines, of commitment of expenditures, and of approval and payment of invoices. This might imply some

streamlining of the current procedures but, even without any amendment of procedures, it would certainly entail training interventions to increase the efficiency of the Directorates of Financial Administration (DAF) and of the credit/ warrant holders within the sectors. In addition, it would be necessary to remove any remaining earmarking requirements for SBS operations.

- In the medium term, a programme of reform measures to strengthen treasury management and the related accounting processes should be prepared as a key component of the second PFM reform action plan (PAGAM / GFP II). The analyses of treasury management and accounting systems presented in the 2008 and 2009 annual reports of the Bureau du Vérificateur Général (BVG) and in the IMF's reports of 2009 make it clear that the problem is not simply one of a lack of computerisation. As a result of having a rigorous and inflexible system of controls over budget execution, the Malian public sector has over the years found ways to pass around the formal system – by using exceptional procedures (designed for emergency situations) for non-exceptional cases, or by establishing project accounts or autonomous government agencies which work outside of the system. A “cleaning up” of this situation is needed, which would entail a sharp reduction in the number of commercial bank accounts, stricter controls over the use of exceptional procedures, and the establishment of clearer

rules for the setting up of autonomous government agencies. The PAGAM / GFP II does not include such a reform programme and continues to focus on the computerisation of expenditure control, a process that should logically come after the "cleaning up" of the existing anomalies.

Finally, it seems clear that the principal constraint to economic growth relates to the low level of private sector investment. A realistic programme of measures needs to be put in place to improve the investment climate, aimed at addressing the constraints identified by national and international investors themselves. A new programme of reforms is required, based upon a detailed diagnosis of the problems.

1 Introduction

1. Depuis la fin des années 1990 et surtout après la Déclaration de Paris de 2005, les gouvernements des pays en développement et leurs partenaires techniques et financiers (PTF) ont fait évoluer la coopération d'une approche centrée sur les projets de développement vers l'utilisation accrue de l'Aide Budgétaire globale et sectorielle (ABG et ABS). Au Mali, l'Aide Budgétaire (AB) a augmenté de 12% de l'aide publique au développement (APD) en 1999 à 42% en 2009, et le nombre de PTF avec des opérations d'ABG ou d'ABS a augmenté de trois à dix.
2. La raison de ce changement est que l'aide budgétaire, grâce à sa contribution directe au budget national et à la mise en œuvre des stratégies nationales, est considérée comme un moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la coopération au développement. En particulier, elle augmente la capacité des gouvernements bénéficiaires à financer directement leurs stratégies de développement. Ainsi, on compte réduire les coûts de transaction liés à la coopération, tout en renforçant la responsabilisation des gouvernements bénéficiaires pour l'utilisation des fonds publics et la qualité des systèmes de gestion des finances publiques.
3. Dans ce contexte, et en réponse à la demande des différentes institutions des membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) (Parlements et Cours des Comptes notamment), un groupe de travail au sein de l'OCDE a conjointement travaillé sur une méthodologie d'évaluation des impacts de l'Aide Budgétaire appropriée à cet instrument financier. Le Mali fait partie des pays qui ont accepté, avec la Zambie et la Tunisie, de mener à bien un test "pilote" de cette méthodologie. Une fois testée, cette méthodologie sera finalisée et deviendra l'outil commun d'évaluation de l'Aide Budgétaire de tous les partenaires au développement des membres du OCDE / CAD.

1.1 Objectifs et champ de l'étude

4. L'étude répond donc à un double objectif, clairement présenté dans les termes de référence :
 - (i) Réaliser l'évaluation des opérations d'appui budgétaire au Mali et fournir des recommandations sur la gestion des futures opérations d'appui budgétaire.
 - (ii) Mettre en œuvre la nouvelle approche méthodologique pour l'évaluation des opérations d'appui budgétaire en vue d'en apprécier l'applicabilité et d'en tirer les leçons³.
5. L'objectif global de l'étude est :

³ Un des produits de l'évaluation est une note méthodologique qui présente des commentaires sur l'expérience de la mise en œuvre de la méthodologie OCDE / CAD et des recommandations sur l'adaptation de cette méthodologie.

« d'apprécier dans quelle mesure les aides budgétaires concernées ont donné avec succès les moyens au gouvernement partenaire de mettre en œuvre ses stratégies nationale et sectorielles, et ont permis d'augmenter leur efficacité et leur efficience pour atteindre des résultats et des impacts durables sur la croissance et le développement ». (TdR, p.3)

6. Les termes de référence insistent sur la nécessité d'utiliser l'analyse rétrospective de l'évaluation pour tirer des leçons pour l'avenir, et pour informer sur :
- (i) « les conditions dans lesquelles l'Aide Budgétaire a eu un effet (ou pas), l'intensité et la nature possible (positive ou négative) des effets au Mali, et dans d'autres pays où les enseignements tirés de l'évaluation seront transférés ;
 - (ii) la conception et l'exécution de futures opérations d'Aide Budgétaire au Mali ;
 - (iii) les améliorations à mettre en place par les bailleurs de fonds pour maximiser les effets de l'Aide Budgétaire ;
 - (iv) les freins, limitations venant des politiques gouvernementales, des structures institutionnelles et des dispositifs administratifs au Mali, qui pourraient faire obstacle à l'efficacité et à l'impact global des dépenses publiques et des politiques publiques visées. »

Tableau 1 : Décaissements d'Aide Budgétaire par PTF et par dispositif (en millions d'euros), 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	% d'AB
L'Appui Budgétaire	132,0	50,8	95,4	185,5	141,0	158,7	202,7	966,1	100%
ABG	132,0	50,8	95,4	125,2	74,4	82,3	135,7	695,9	72%
BAD	28,4	0,0	9,9	40,9	0,0	16,6	12,8	108,5	11%
Banque Mondiale IDA	37,4	0,0	19,5	20,3	27,4	27,7	51,5	183,9	19%
Canada	-	-	-	-	-	-	5,9	5,9	1%
Danemark	-	-	-	-	-	-	3,2	3,2	0%
Union Européenne	36,1	29,7	39,0	32,0	16,9	12,9	26,9	193,6	20%
France	7,0	5,5	9,5	13,0	10,0	6,0	10,4	61,3	6%
Pays-Bas	17,7	10,1	10,1	9,9	10,1	10,0	10,1	77,8	8%
Suède	5,5	5,5	7,5	9,1	8,4	7,3	12,4	55,6	6%
GFP - Canada	-	-	-	-	1,7	1,8	2,4	5,9	1%
ABS	-	-	-	60,3	66,6	76,4	67,0	270,2	28%
Éducation	-	-	-	33,0	44,2	49,8	40,7	167,7	17%
Belgique	-	-	-	-	4,0	4,0	0,0	8,0	1%
Canada	-	-	-	-	4,6	7,7	8,7	21,0	2%
France	-	-	-	-	3,0	3,0	7,0	13,0	1%
Pays-Bas	-	-	-	22,0	22,0	25,0	25,0	93,9	10%
Suède/ Norvège	-	-	-	11,1	10,7	10,1	0,0	31,8	3%
Santé/DS	-	-	-	7,3	7,9	15,2	17,0	47,4	5%
Canada	-	-	-	-	1,7	7,7	8,7	18,1	2%
Espagne	-	-	-	-	-	-	1,0	1,0	0%
Pays-Bas	-	-	-	4,0	4,0	4,0	4,0	15,9	2%
Suède	-	-	-	3,3	2,3	3,5	3,3	12,5	1%
Décentralisation	-	-	-	20,0	14,5	11,4	9,3	55,1	6%
Union Européenne	-	-	-	20,0	14,5	11,4	9,3	55,1	6%

Source : MEF Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique - Agence Comptable Centrale du Trésor

Remarque : Le taux de change retenu est 1 euro = 656 FCFA. L'ABG comprend les paiements de l'ABS GFP du Canada, et les paiements de la Banque Mondiale pour la crise Côte-d'Ivoire en 2003.

7. Dans ce cadre, l'étude porte sur l'évaluation de 32 (sur un total de 33⁴) opérations d'appui budgétaire global et sectoriel financées par dix PTF au Mali entre 2003 et 2009, et plus particulièrement sur :
 - Les 17 opérations d'appui budgétaire global financées par huit PTF pendant la période ;
 - L'opération d'appui budgétaire sectoriel Décentralisation/ Réforme de l'Etat ;
 - Les 9 opérations d'appui budgétaire sectoriel Education ;
 - L'opération d'appui budgétaire sectoriel Gestion de Finances Publiques ; et
 - Les 4 opérations d'appui budgétaire sectoriel Santé et Développement Social⁵.
8. Le Volume 3 du rapport contient des descriptions courtes de chacune des opérations à évaluer. Le Tableau 1 donne une vue d'ensemble de la gamme d'opérations budgétaires réalisées par les dix PTF au Mali entre 2003 et 2009, dont le montant total des déboursements sur la période de sept ans a été d'environ 633,8 milliards de FCFA, soit plus de 966 million d'Euros. Les ABG représentent un peu plus de 70 % des décaissements sur l'ensemble de la période mais depuis 2006, année de démarrage des ABS, celles-ci représentent presque 40 % des décaissements et pendant 2007 et 2008, les décaissements des ABS étaient presque équivalents à celles des ABG.

1.2 La méthodologie d'évaluation

9. Le cadre méthodologique de référence est fourni par les trois documents méthodologiques annexés aux termes de référence et surtout par le premier de ces documents : « Méthode d'évaluation des opérations d'Aide Budgétaire au niveau des pays : Note d'orientation » de mai 2008.

1.2.1 Reconstruction de la logique d'intervention

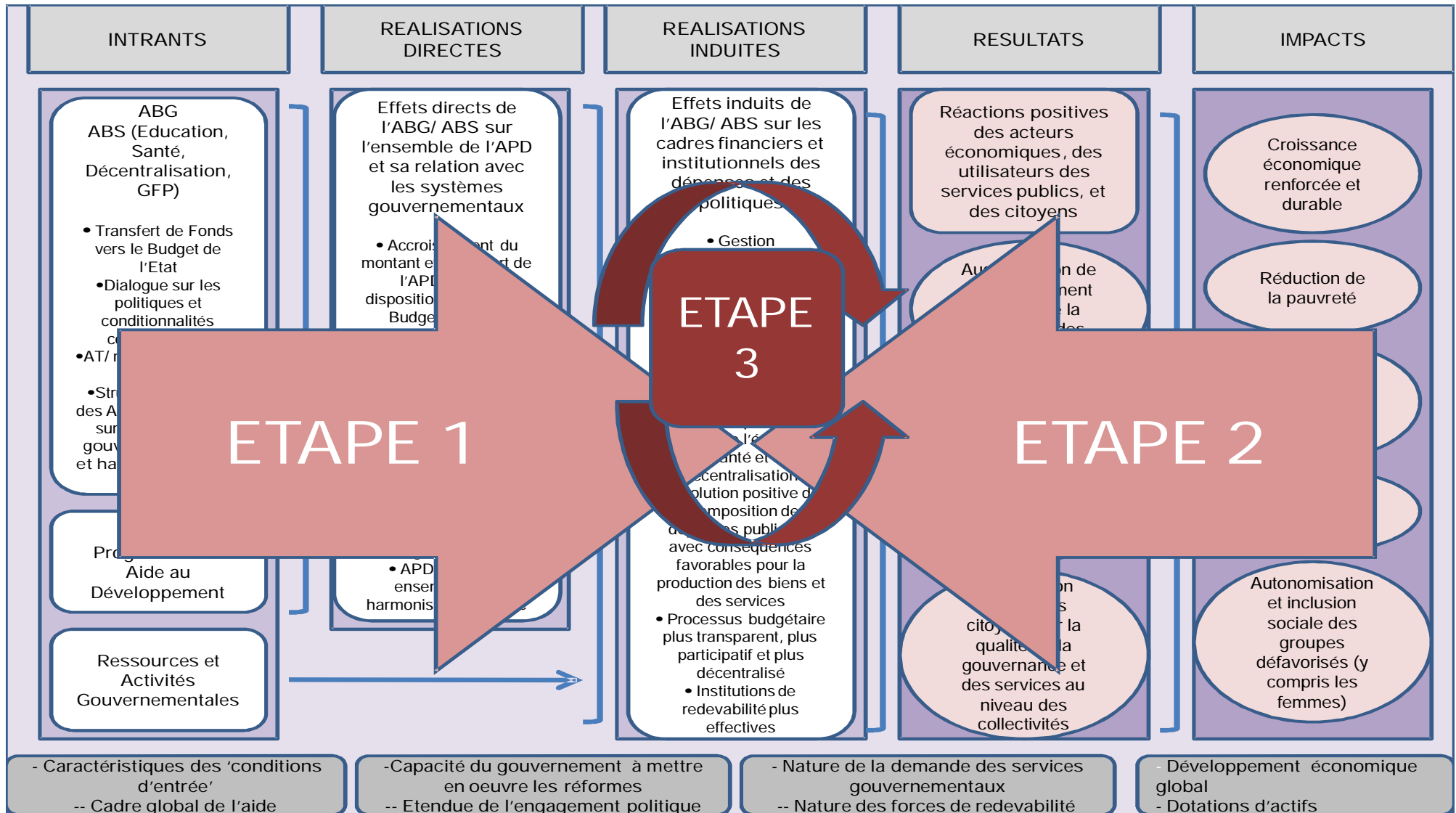
10. La note d'orientation propose un modèle de logique d'intervention qui lie l'Aide Budgétaire et son évaluation aux politiques mises en œuvre par l'Etat bénéficiaire :
« ...l'ABG/ ABS n'est pas un programme de développement en tant que tel, mais une modalité d'aide qui soutient la stratégie de développement du gouvernement bénéficiaire. Selon la théorie, l'ABG/ ABS produit plusieurs réalisations (outputs) directes ou immédiates qui, dans certaines conditions, contribuent à l'obtention de certains changements dans la gestion financière et les politiques nationales. Ensuite, ces changements induits dans les réalisations (outputs) du gouvernement devraient permettre d'atteindre certains résultats (outcomes) et devraient avoir des impacts en matière de développement...» (Note d'orientation, p.11)
11. Le modèle de logique d'intervention, repris dans le graphique 1 plus bas, se base sur un schéma qui prévoit cinq niveaux d'effets des opérations d'appui budgétaire, à savoir :

⁴ Seul l'AB dans le secteur coton de la Commission de l'UE pour 2006 et 2007 n'a pas été évaluée. L'appui du Canada pour la gestion des finances publiques (GFP) et pour les secteurs de l'éducation et de la santé constitue une seule opération avec une seule convention de financement, mais les conditions de décaissement pour chacune des trois composantes de l'opération sont déterminées séparément et, de ce fait, nous les avons considérées ici comme des opérations individuelles.

⁵ L'ABS Santé et Développement Social de l'Espagne a démarré en 2009 et cette opération a été aussi prise en compte.

- Niveau 1 : les ressources / intrants de l'AB (inputs) : transfert de fonds, dialogue sur les politiques, harmonisation et alignement, éventuelle assistance technique / appui au renforcement des capacités (RC) ;
 - Niveau 2 : les réalisations directes de l'AB (direct outputs) : améliorations escomptées dans la relation entre l'aide publique au développement (dans son ensemble), le budget national et le processus de mise en œuvre des politiques ;
 - Niveau 3 : les réalisations du gouvernement induites directement ou indirectement par l'AB (induced outputs) : les changements positifs espérés dans le cadre institutionnel et financier des politiques publiques et de la dépense publique et les améliorations conséquentes dans la gestion des politiques et la fourniture des services publics ;
 - Niveau 4 : les résultats (outcomes) : les réactions positives des acteurs économiques et des utilisateurs de services publics face aux améliorations enregistrées dans la gestion des politiques et la fourniture de services publics par le gouvernement ;
 - Niveau 5 : les impacts : croissance économique renforcée et durable, réduction de la pauvreté, augmentation du capital humain et inclusion sociale des groupes défavorisés.
12. Suivant les orientations de la note d'orientation, l'analyse de la Logique d'Intervention est divisée en trois étapes. Elle reconnaît explicitement que l'Aide Budgétaire est une contribution à une stratégie gouvernementale. « En conséquence, l'évaluation des ABG/ ABS doit comprendre :
- Premièrement, une évaluation de la logique d'intervention spécifique de l'Aide Budgétaire (niveaux 1 à 3 de la logique d'intervention) ;
 - Deuxièmement, une analyse des résultats et des impacts de la stratégie gouvernementale que l'ABG/ ABS vise à soutenir (niveaux 5 à 3 de la logique d'intervention) ; et
 - Troisièmement, un examen des liens entre le processus ABG/ABS et la performance de la stratégie gouvernementale » (Note d'Orientation, p.15).

Graphique 1 : Les cinq niveaux d'effet de la logique d'intervention de l'AB et les 3 étapes du processus d'évaluation de l'aide budgétaire



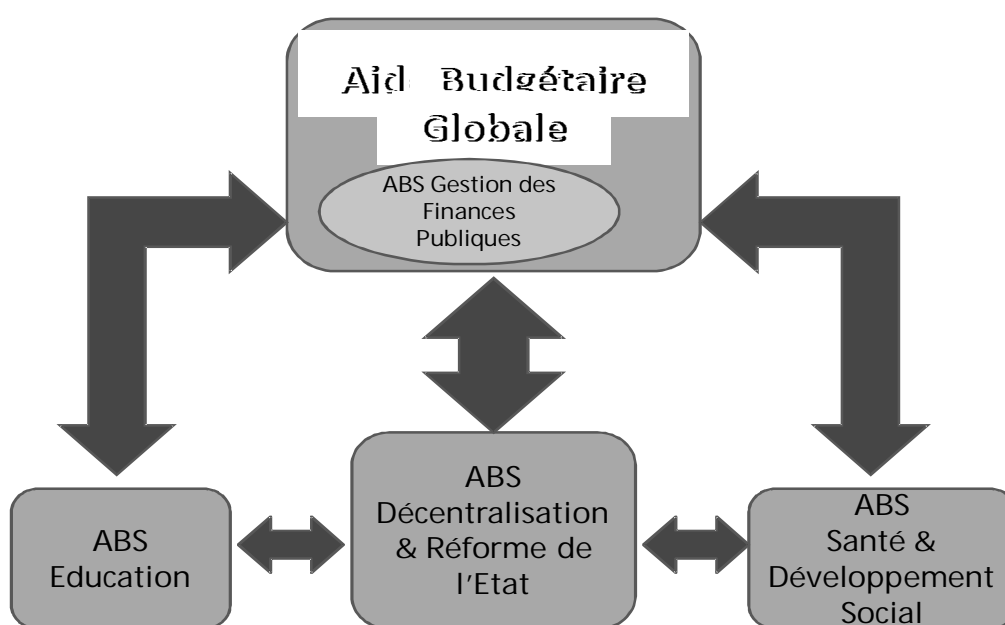
1.2.2 L'adaptation de l'approche méthodologique au cas du Mali

13. La conception des ABG/ABS au Mali et leurs dispositifs de mise en œuvre sont conformes aux définitions de l'ABG et de l'ABS et à la théorie de l'aide budgétaire, qui sont à la base du cadre d'évaluation proposé dans les termes de référence. Néanmoins, il y a trois types d'adaptations à faire à l'approche méthodologique :
- D'abord, les champs d'influence de l'Aide Budgétaire au Mali – et par conséquent les champs d'analyse de l'évaluation – dépendent de la conception et de la structure des ABG et ABS au Mali.
 - Deuxièmement, la profondeur d'analyse pour l'étape 2 et les choix d'utilisation des données primaires ou secondaires dépendent de la disponibilité des données, du budget et du calendrier établis pour l'évaluation.
 - Les critères de jugement (CJ), les indicateurs, les sources d'information et les méthodes d'analyses pour chacune des questions évaluatives (QE) doivent aussi être adaptés en fonction de ces facteurs.
14. La structure de l'Aide Budgétaire au Mali consiste en un dispositif d'ABG et quatre dispositifs d'ABS pour l'éducation, la santé, la décentralisation/ réforme de l'Etat et la gestion des finances publiques (GFP). Toutefois, le dispositif ABS Gestion des Finances Publiques ne constitue pas un cadre de concertation à part. L'analyse des progrès dans l'exécution du Programme d'action gouvernemental relatif à l'amélioration de la gestion des finances publiques (PAGAM-GFP) et le débat sur la conception et la mise en œuvre des réformes de la gestion des finances publiques sont des éléments à part entière du cadre de concertation de l'ABG. L'analyse de la performance annuelle par rapport aux déclencheurs de l'ABS GFP se fait dans le contexte de la Revue Budgétaire Conjointe de l'ABG et représente une composante très importante de la matrice de performance de l'ABG.
15. En revanche, la mise en œuvre des trois autres ABS se fait à travers des cadres de concertation et des mécanismes de suivi particuliers. On peut ainsi définir quatre « champs d'influence » :
- L'ABG devrait avoir une influence sur le cadre global et surtout sur la mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté/Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté, sur la politique macroéconomique, la structure des dépenses publiques, la gestion des finances publiques, la bonne gouvernance et par conséquent sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté.
 - L'ABS Education devrait logiquement avoir une influence sur le cadre sectoriel éducation et surtout sur la conception et la mise en œuvre de la politique sectorielle, sur l'amélioration de l'accès à l'éducation pour les groupes défavorisés, et sur l'augmentation du capital humain.
 - L'ABS Santé et développement social devrait avoir une influence sur le cadre sectoriel Santé/DS, la conception et la mise en œuvre de la politique sectorielle, l'utilisation des services publics de santé, l'augmentation du capital humain et la réduction des taux de mortalité.
 - L'ABS Décentralisation / Réforme de l'Etat devrait avoir une influence sur les cadres de concertation pour la décentralisation et la réforme de l'Etat, sur la conception

et la mise en œuvre des stratégies dans ces deux domaines et par conséquent sur la qualité des services publics et de la gouvernance au niveau national et au niveau des collectivités.

16. Ces effets peuvent « se croiser » : par exemple, l'ABS Décentralisation / Réforme de l'Etat a certainement des effets dans les secteurs de l'éducation et de la santé, et a aussi une influence sur la qualité de la gestion des finances publiques. Cependant, les effets de l'ABG ont une influence importante dans tous les secteurs, y compris ceux couverts par les ABS. En effet, plusieurs des engagements établis dans le cadre des ABS sont repris aussi dans les discussions et les mécanismes de suivi de l'ABG. Dès lors, on pourrait définir les interrelations entre les dispositifs ABG et ABS de la manière présentée dans le graphique 2.

Graphique 2 : Les interrelations entre les 5 dispositifs d'ABG/ABS



17. Pour chacun de ces quatre « champs d'influence », on peut définir une logique d'intervention (Ldi) particulière : c'est-à-dire trois logiques d'intervention sectorielles et une globale pour l'ensemble des ABG/ ABS. Les intrants à chaque niveau sont toujours les mêmes parce qu'il y a toujours un mélange d'intrants internes, avec des intrants ABG, des intrants ABS et des intrants d'autres financements externes, surtout des projets. Le niveau d'harmonisation et d'alignement entre ces intrants peut varier fortement d'un secteur à l'autre et aura une influence importante sur l'efficacité et l'efficacé de l'aide budgétaire. Ces intrants interagissent à la fois avec des changements contextuels, soit internes (changements de gouvernement et autres changements institutionnels qui n'ont pas été provoqués par le processus ABG/ABS), soit externes (changements dans le contexte économique global ou régional, etc.). C'est l'ensemble de ces facteurs qui définit la nature des contributions de l'ABG/ABS à la conception et à la mise en œuvre de la stratégie nationale, aux niveaux global ou sectoriel.
18. Pour permettre l'analyse adéquate des effets particuliers de chaque dispositif d'aide budgétaire, l'évaluation a étudié, sur la base des quatre logiques d'intervention

établies (voir Volume II du Rapport), les changements au niveau global et pour les secteurs / domaines de l'éducation, de la santé/ développement social, et de la décentralisation/ réforme de l'état. Pour plusieurs Questions Evaluatives, on a appliqué les Critères de Jugement à chacun de ces niveaux. D'autres Questions Evaluatives ont été focalisées sur un secteur ou un domaine en particulier. De cette manière, l'ensemble des questions a permis l'analyse systematique de l'impact de l'Aide Budgétaire dans sa totalité ainsi qu'une meilleure appréciation des effets de chaque type d'Aide Budgétaire.

1.2.3 Les questions d'évaluation

19. Sur la base de la méthodologie décrite ci-dessus, les TdR présentent 21 questions évaluatives obligatoires, pour lesquelles les critères de jugement ont été élaborés pendant la phase de démarrage. Le tableau 2 présente une vue d'ensemble des 21 QE et des 60 CJ⁶.

Tableau 2 : Vue d'ensemble des questions évaluatives et des critères de jugement

Etape de l'Evaluation	Etape 1	Etape 2	Etape 3
Nombre de questions évaluatives	13	4	4
QE spécifiques correspondantes	(QE. 1.1 - 1.3 ; 2.1 - 2.4 ; 3.1 - 3.6)	(QE. 4.1 - 4.4)	(QE. 5.1 - 5.4) ⁷
Nombre de critères de jugement	42	10	8

20. Il est certain qu'à l'avenir, il serait avantageux de simplifier la structure des Questions Evaluatives et des Critères de Jugement et de permettre des adaptations pour mieux refléter les particularités du contexte du pays et des opérations à évaluer. Pour cette première application de la méthodologie, il a été nécessaire d'appliquer les mêmes QE dans les trois tests pilotes et ces adaptations n'ont pas été possibles. A la fin de l'évaluation, une note méthodologique sera rédigée avec des propositions et suggestions sur l'ensemble des Questions Evaluatives, des Critères de Jugement et des indicateurs.

21. Le Volume II du Rapport présente les logiques d'intervention et les Questions Evaluatives avec les Critères de Jugement et les indicateurs qui ont été appliqués pour chaque question, ainsi que les réponses auxquelles l'équipe d'évaluation est arrivée.

⁶ Il y a à peu près 300 indicateurs qui ont été utilisés mais il est très difficile de compter d'une manière précise le nombre d'indicateurs pour chaque critère de jugement et, à notre avis, il serait trompeur d'essayer de le faire. Par exemple, la perception de l'évolution des coûts de transaction pourrait se considérer comme un seul indicateur mais cet indicateur est basé sur les résultats de plusieurs entretiens et groupes focaux. Par contre, les études PEFA incorporent 31 indicateurs et dans une certaine mesure ils ont été tous utilisés mais ça ne veut pas dire que l'analyse a été 31 fois plus détaillée pour l'évolution de la qualité de la GFP que pour l'évolution des coûts de transaction !

⁷ En effet, les QE 5.1 - 5.4 se basent sur deux CJ, dont le premier correspond à l'étape 2 ('les résultats et les impacts identifiés peuvent être mis en relation avec des facteurs déterminants spécifiques et notamment avec des politiques mises en œuvre par le gouvernement') et le deuxième à l'étape 3 ('les politiques induites par les ABG / ABS ont influencé les résultats/ impacts identifiés à travers des mécanismes et des processus identifiables').

1.3 Lacunes des informations disponibles

22. La présente évaluation, qui se base sur des données secondaires, est limitée par l'accessibilité, la cohérence et la qualité des données disponibles. Plusieurs évaluations de la qualité des données statistiques au Mali ont pointé de nombreux problèmes en la matière, dus à la fois au système de collecte, d'agrégation et de contrôle des données. Pour faire face à ce problème, le Gouvernement du Mali est en train de renforcer son système statistique avec l'appui de l'Union européenne (UE) et d'autres PTF (au niveau de l'Institut national des statistiques (INSTAT) et de la Cellule de planification et de statistique (CPS)). Même si nous reconnaissons que la qualité des données que nous utilisons est imparfaite, il était hors de notre portée de réaliser des tests de validité de toutes les données, et nous avons donc utilisé celles fournies par les documents officiels du Gouvernement malien. Par ailleurs, nous avons été confrontés à plusieurs reprises à une incohérence entre les différentes sources disponibles, auquel cas nous avons utilisé les données issues de sources officielles qui nous paraissaient les plus fiables.
23. En revanche, il ne faut pas perdre de vue que les conclusions pour chaque étape de l'évaluation se basent sur l'analyse d'un ensemble d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Avec soixante Critères de Jugement et des centaines d'indicateurs utilisés, les conclusions ne dépendent pas de la fiabilité ou de l'exactitude d'un ou deux indicateurs en particulier⁸. Les faiblesses de certaines données n'ont certainement pas mis en cause les résultats de l'évaluation dans son ensemble.
24. A noter également que les projections de population utilisées dans les statistiques officielles pour calculer les indicateurs d'accès sont largement sous-estimées, comme l'a démontré le récent Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH). Toutefois, comme les données de ce dernier et ses rétroprojections de population n'étaient pas encore validées au moment de la mission de terrain, il ne nous a pas été possible de les utiliser, et nous avons dû nous contenter des données disponibles – en étant conscients que l'accès aux services sociaux est en fait moindre. Cependant, il n'y a pas de raison de douter de la validité des tendances observées par rapport aux indicateurs des résultats et des impacts (c'est-à-dire par rapport aux numérateurs) à cause des incertitudes sur le dénominateur (la population).

1.4 Rôle et structure du rapport de synthèse

25. Ce rapport a quatre objectifs, qui dérivent directement des objectifs globaux de l'évaluation :
- a) Sur la base de l'analyse des phases documentaire et de terrain, de présenter les conclusions de l'équipe par rapport aux 21 questions évaluatives ;
 - b) Sur la base des réponses aux 21 questions évaluatives – et en prenant en compte les divergences dans les réponses par rapport à chaque dispositif d'AB – de présenter notre évaluation des contributions de l'ABG et des trois ABS à la mise

⁸ Pour les Critères de Jugement où il y avait des doutes sur la certitude des jugements, ces doutes ont été identifiés et nous ne sommes pas arrivés à des conclusions définitives mais pour la plupart des Critères de Jugement ceci n'était pas le cas.

en œuvre des stratégies nationale et sectorielles du Gouvernement du Mali et à l'atteinte des résultats et des impacts.

- c) D'identifier les leçons transversales qu'on peut tirer de l'expérience du Mali par rapport :
- o aux conditions dans lesquelles l'Aide Budgétaire peut avoir un effet et l'intensité de cet effet selon les conditions ;
 - o à la conception et la mise en œuvre des aides budgétaires générales et sectorielles ;
 - o aux améliorations à mettre en place par les PTF pour maximiser les effets de l'Aide Budgétaire au Mali et dans des autres pays similaires ;
 - o aux limitations venant des politiques gouvernementales, des structures institutionnelles et des dispositifs administratifs au Mali, qui pourraient faire obstacle à l'efficacité et à l'impact des dépenses publiques et des politiques publiques visées.
- d) De formuler des recommandations pour améliorer l'efficacité et l'efficacités des AB au Mali.

26. Le rapport est présenté en trois Volumes :

- Volume I : le rapport de synthèse ;
- Volume II : les logiques d'intervention et la matrice des questions évaluatives ;
- Volume III : les annexes d'informations d'appui

27. Le Volume II présente les 21 QE et les détails des réponses aux QE. Le Volume III contient des éléments d'appui à ces réponses : la synthèse de l'enquête des collectivités territoriales (CT), et les analyses détaillées de chaque dispositif d'AB.

28. Ce Rapport de Synthèse, le Volume I, est structuré de la manière suivante :

- Ce chapitre introductif fournit les éléments permettant une meilleure compréhension des objectifs et de la méthodologie de l'évaluation ;
- Le chapitre 2 présente les conclusions de l'évaluation de l'Aide Budgétaire Générale, divisées entre les conclusions respectives des étapes 1,2 et 3.
- Suivant la même structure, le chapitre 3 présente les conclusions de l'évaluation de l'Aide Budgétaire Sectorielle Education.
- Les chapitres 4 et 5 présentent respectivement les conclusions de l'évaluation de l'ABS Santé et Développement Social et de l'ABS Décentralisation/ Réforme de l'Etat.
- Le chapitre 6 présente les conclusions globales, les leçons apprises et les recommandations ;
- Finalement, les annexes du Volume I présentent les termes de référence, les données statistiques, les détails des personnes rencontrées et des documents analysés et les comptes rendus des groupes focaux.

2 L'aide budgétaire générale au Mali, de 2003 à 2009

29. Dans ce chapitre, nous évaluons les effets des 17 opérations d'aide budgétaire générale mises en œuvre au Mali entre 2003 et 2009 par 8 PTF⁹, et de l'opération d'ABS pour la gestion des finances publiques du Canada. Concernant les questions évaluatives (QE) pour lesquelles la quantification d'un effet direct ou induit est possible, nous avons présenté les calculs et les chiffres pertinents y correspondant. Concernant les QE pour lesquelles une appréciation du niveau d'influence de l'ABG est nécessaire, celui-ci a été jugé sur la base des critères de jugement et mesuré d'après l'échelle suivante : l'influence de l'AB a été « importante », « modérément importante », « faible », « négligeable » ou « absente ». Ce schéma d'analyse est appliqué partout dans le rapport.

2.1 « Etape 1 » : Les intrants et les réalisations directes et induites

30. Dans cette section, nous présentons les conclusions de la première étape, qui constitue une évaluation de la logique d'intervention spécifique de l'Aide Budgétaire Générale (niveaux 1 à 3 de la logique d'intervention). Cette étape porte sur les éléments suivants ¹⁰:

- la nature des intrants d'ABG (transferts de fonds, dialogue sur les politiques et conditionnalités, éventuelle AT ou appui institutionnel) – leurs spécificités, leurs dimensions et leur pertinence ainsi que l'efficacité de sa mise en œuvre, y-inclus le degré d'harmonisation et d'alignement ;
- les effets directs de ces intrants sur l'ensemble de l'aide publique au développement et sur la relation entre l'APD, le budget national et le processus de mise en œuvre des politiques ;
- les réalisations du gouvernement induites directement ou indirectement par l'ABG - les changements positifs espérés dans le cadre institutionnel et financier des politiques publiques et de la dépense publique et les améliorations conséquentes dans la gestion des politiques et la fourniture des services publics.

2.1.1 Les intrants et les réalisations directes

31. Est-ce que les intrants financiers ont été fournis comme prévu ? Le tableau 3 présente les totaux de décaissements par rapport au PIB, au total de l'Aide Publique au Développement enregistré dans le Budget, et aux dépenses publiques. Le tableau 4 présente les détails des décaissements d'ABG par PTF.

32. En 2003, le Mali a reçu des décaissements d'AB significatifs, mais ceux-ci étaient dus principalement à des opérations ponctuelles des PTF montées pour atténuer les effets de la crise en Côte d'Ivoire. En 2004, le total des AB est redescendu à 1,3% du PIB,

⁹ La BAD, la Banque Mondiale, le Canada, la Commission de l'Union européenne, le Danemark, la France, les Pays Bas et la Suède. Voir tableau 1. Les résumés de ces opérations sont présentés dans le Volume III du Rapport de synthèse.

¹⁰ Dans la méthodologie d'évaluation, il y a 13 questions évaluatives qui correspondent à cette étape. Celles-ci sont reprises dans le Volume II du Rapport de synthèse.

mais entre 2004 et 2008 le Mali a connu une augmentation importante des décaissements d'AB, qui sont parvenus à presque 3% du PIB en 2008, soit 13.6% des dépenses publiques.

Tableau 3 : Décaissements d'AB en % du PIB, de l'aide publique au développement et des dépenses publiques, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
En milliards de FCFA							
Aide budgétaire totale	86,6	33,3	62,6	121,7	92,5	104,1	133,0
ABG	86,6	33,3	62,6	82,1	48,8	54,0	89,0
ABS	-	-	-	39,5	43,7	50,1	43,9
En millions d'euros							
Aide budgétaire totale	132,0	50,8	95,4	185,5	141,0	158,7	202,7
ABG	132,0	50,8	95,4	125,2	74,4	82,3	135,7
ABS	-	-	-	60,3	66,6	76,4	67,0
En % du PIB							
Aide budgétaire totale	4%	1%	2%	4%	3%	3%	3%
ABG	4%	1%	2%	3%	1%	1%	2%
ABS	-	-	-	1%	1%	1%	1%
En % de l'APD totale							
Aide budgétaire totale	41%	18%	27%	35%	33%	44%	42%
ABG	41%	18%	27%	23%	18%	23%	28%
ABS	-	-	-	11%	16%	21%	14%
En % des dépenses publiques totales							
Aide budgétaire totale	15%	5%	9%	15%	11%	13%	13%
ABG	15%	5%	9%	10%	6%	7%	9%
ABS	-	-	-	5%	5%	6%	4%

Source : Calculs des auteurs.

Remarques : L'ABG comprend les paiements de l'ABS GFP de l'ACDI et les paiements de la Banque Mondiale en 2003 pour la crise en Côte-d'Ivoire. Le taux de change retenu est 1 euro = 656 FCFA

Tableau 4 : Décaissements d'ABG par PTF (en milliards de FCFA), 2003-2009

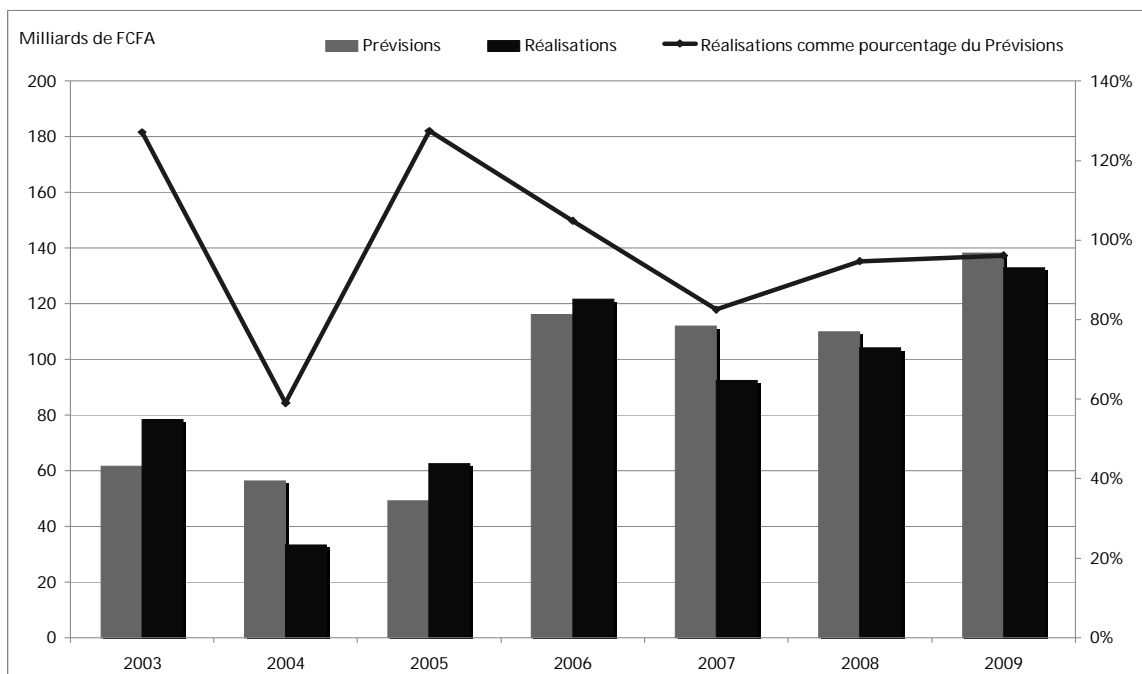
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
L'Appui Budgétaire	86,6	33,3	62,6	121,7	92,5	104,1	133,0	633,7
ABG	86,6	33,3	62,6	82,1	48,8	54,0	89,0	456,5
BAD	18,6	0,0	6,5	26,8	0,0	10,9	8,4	71,2
Banque Mondiale IDA	24,5	0,0	12,8	13,3	18,0	18,2	33,8	120,6
Canada	-	-	-	-	-	-	3,9	3,9
Danemark	-	-	-	-	-	-	2,1	2,1
Union européenne	23,7	19,5	25,6	21,0	11,1	8,4	17,7	127,0
France	4,6	3,6	6,2	8,5	6,5	3,9	6,8	40,2
Pays-Bas	11,6	6,6	6,6	6,5	6,6	6,6	6,6	51,1
Suède	3,6	3,6	4,9	6,0	5,5	4,8	8,1	36,5
GFP - Canada	-	-	-	-	1,1	1,2	1,6	3,9

Source : MEF, Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique

33. Concernant la prévisibilité de l'Aide Budgétaire comme moyen de financement du budget, le Graphique 3 montre le taux de paiement effectif au Trésor par rapport aux prévisions annuelles des PTF, pour l'ensemble des AB. Jusqu'à 2006, il y a eu une grande variabilité dans cette relation, les décaissements étant souvent plus élevés que les prévisions. Depuis 2007, les divergences ont été moins grandes et, dans ce sens, on peut dire que la prévisibilité s'est améliorée, mais pour les trois années 2007-09 les décaissements ont été inférieurs aux prévisions. Ceci est dû au fait que, pendant toute la période de l'évaluation, les décisions finales des PTF sur la valeur des décaissements – autant pour les ABG que pour les ABS – ont été prises pendant

l'année de décaissement. La pratique recommandée par l'OCDE / CAD¹¹ est, en revanche, d'arriver à des décisions finales sur la valeur des décaissements avant la fermeture du plan du Trésor pour l'année d'exécution, ce qui permettrait, dans une année normale, d'avoir des prévisions de décaissement exactes.

Graphique 3 : Décaissements d'AB par rapport aux prévisions annuelles, 2003-2009



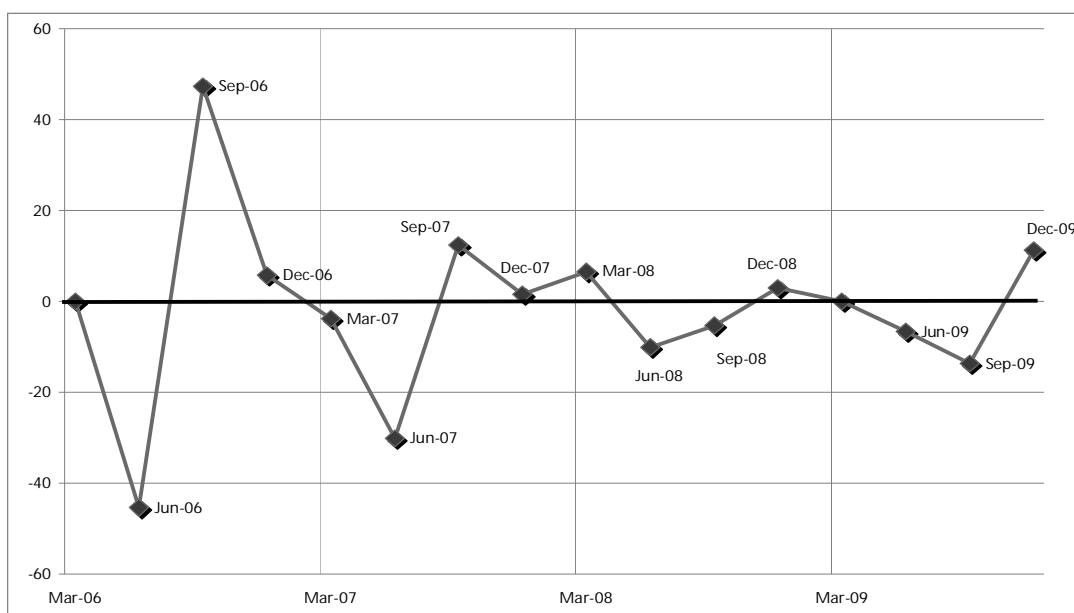
Sources : Trésor, sauf pour 2003 & 2005 où les données PTF ont été utilisées, les prévisions du Trésor n'étant pas disponibles.

Remarque : Ne comprend pas les paiements de la Banque Mondiale pour la crise Côte-d'Ivoire.

34. Le Graphique 4 présente les divergences trimestrielles entre prévisions et décaissements de l'ABG enregistrées par le Trésor. Les décaissements du deuxième trimestre sont inférieurs aux prévisions (parfois largement inférieurs – 19% et 28 % pour les 2^{èmes} trimestres 2006 et 2007), et ceux des deux derniers trimestres sont supérieurs. Une partie des décaissements est donc régulièrement effectuée avec un retard. Néanmoins, le graphique montre que l'écart entre les prévisions et les décaissements ABG est en baisse au fil du temps.

¹¹ OCDE / CAD, (mars, 2005), Harmonising Donor practices for Effective Aid Delivery Volume II: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management, Paris.

Graphique 4 : Différences entre réalisations et prévisions des décaissements de l'ABG par trimestre (en milliards de FCFA), 2006-2009



Source : Trésor ; Remarque : l'ABG comprend les paiements de l'ABS GFP de l'ACDI.

35. Est-ce que les intrants non-financiers ont été fournis comme prévu ? L'AB cherche, parmi d'autres objectifs, à renforcer le développement des capacités du gouvernement. Toutefois, la poursuite de cet objectif n'exige pas obligatoirement l'inclusion des composantes de l'assistance technique ou de renforcement des capacités dans les opérations d'AB. C'est plutôt en responsabilisant les autorités à gérer elles-mêmes leur besoin en renforcement des capacités que l'AB peut avoir cet effet. Effectivement, la gestion du budget national, la mise en œuvre de la politique nationale et le suivi des résultats requièrent des capacités administratives et techniques particulières. Ainsi, en augmentant le budget national et en insistant sur le suivi des résultats de son exécution, les AB mettent ces besoins de renforcement des capacités en exergue. Les autorités peuvent y faire face soit au travers de mesures internes, soit en utilisant des projets d'AT existants, soit en proposant aux PTF de nouveaux dispositifs de renforcement des capacités. Au travers des AB, c'est donc principalement à la partie nationale que revient la responsabilité de renforcer ses capacités. Dans le cas du Mali, l'accord-cadre relatif aux appuis budgétaires précise en son article 8 que « le Gouvernement de la République du Mali s'engage à : [...] renforcer les capacités des structures en charge de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi/évaluation et du contrôle des programmes en ressources humaines, financières et matérielles ».
36. Par conséquent, peu d'intrants d'AT ou de renforcement des capacités ont été prévus dans les conventions de financement des ABG, à l'exception de l'ABG de la Commission de l'UE qui appuie la cellule CSLP et les CPS sectorielles. Par exemple, la plupart du financement de la Cellule d'appui à la réforme des finances publiques (CARFIP), qui coordonne le PAGAM-GFP provient du budget national. Le Canada a prévu d'accompagner son ABS d'une enveloppe destinée au renforcement des capacités de gestion des structures maliennes concernées, y-inclus la CARFIP, mais qui n'a été opérationnalisée qu'en 2010.

37. En revanche, depuis 2003, un nombre croissant d'appuis institutionnels dans les domaines liés à l'ABG (gestion et suivi du CSLP, statistiques, gestion des finances publiques, mobilisation des revenus intérieurs, planification et suivi des politiques dans les ministères sectoriels) ont fait l'objet de conventions spécifiques en dehors des programmes d'ABG. En janvier 2009, un inventaire des appuis institutionnels a été réalisé dans le contexte de la mise en œuvre du contrat sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) de l'UE (qui est une forme d'ABG). Ceci a été par la suite l'objet de discussions et de mises à jour au sein du groupe technique d'appui budgétaire. Pour résumer, même si peu d'intrants de renforcement des capacités ont été prévus dans les conventions de financement des ABG, il est certain que les ABG ont stimulé des mesures importantes de renforcement des capacités qui n'auraient pas eu lieu en leur absence.
38. Un processus de dialogue sur les politiques a-t-il accompagné les opérations d'ABG ? Depuis 2004, le gouvernement du Mali, avec l'appui des PTF, s'est engagé dans la création de conditions facilitant l'utilisation accrue de l'instrument d'appui budgétaire. L'architecture suivante en matière d'accords et d'arrangements relatifs aux appuis budgétaires (ABG et ABS) a été mise en place :
- L'Arrangement Cadre ;
 - Les arrangements spécifiques macroéconomique et sectoriel ;
 - Les accords bilatéraux (conventions ou accords de financement) ;
 - Une Stratégie commune d'assistance pays.
39. L'Arrangement cadre couvre tous les appuis budgétaires et fixe les principes généraux qui les régissent, notamment en matière d'engagements réciproques et de modalités de mise en œuvre. Il a été développé pendant 2005 et signé le 29 mars 2006 entre le gouvernement et 11 partenaires au développement, à l'occasion de l'atelier sur la Déclaration de Paris. Il est aujourd'hui signé par 13 partenaires au développement, dont neuf qui font de l'Aide Budgétaire.
40. L'arrangement spécifique de l'appui budgétaire général (ABG) en faveur du CSCRP a été signé le 07 juin 2007 et actualisé en juillet 2010. Il précise certaines des dispositions générales de l'arrangement cadre, notamment en matière d'objectifs, d'annonces financières des partenaires, de conditionnalités de décaissement, de documents devant être fournis par le Gouvernement et de dispositifs de suivi, d'évaluation et d'audit. En outre, il existe depuis 2007 un cadre commun de suivi de l'ABG, comprenant des critères d'éligibilité de base qui doivent être respectés pour permettre tout type de décaissement, ainsi que des « déclencheurs » spécifiques, liés soit à des réformes et à des mesures de renforcement institutionnel, soit à des indicateurs de résultats tirés du CSLP et du CSCRP. Les critères d'éligibilité de base des PTF n'ont pas changé pendant la période d'évaluation mais les déclencheurs spécifiques et les indicateurs de décaissement des tranches variables ont fait l'objet de changements annuels pour la plupart.
41. Pour une grande partie de la période 2003-2009, le nombre annuel de conditionnalités pour l'ABG a été de l'ordre de 40 à 45 alors que pour l'année 2009 une matrice avec 34 conditionnalités a été retenue. Malgré cette réduction, les participants du groupe focal du Ministère de l'économie et des finances (MEF) ont été d'avis qu'« on n'est pas encore arrivé à avoir une matrice cohérente de déclencheurs pour l'ABG ». En

revanche, ils constataient que les PTF étaient conscients de ce problème, qu'il y avait eu des progrès importants et que la pertinence et l'utilité des conditionnalités n'étaient pas remises en cause. Le groupe focal MEF a plutôt exprimé des doutes sur le niveau de responsabilisation des PTF et sur la pertinence de certaines conditionnalités ponctuelles :

« La conditionnalité c'est une bonne chose car ça permet de mesurer les progrès, [...] mais tout dépend du niveau de dialogue avec les PTF et de la capacité de faire intervenir la responsabilité mutuelle. Le problème, [...] c'est par rapport aux nouvelles exigences des PTF, c.à.d. des conditionnalités ponctuelles, qui ne sont pas toujours bien conçues par rapport au contexte malien. » (groupe focal MEF)

42. Le suivi de l'ABG s'effectue formellement à travers la revue budgétaire conjointe (RBC), mais celle-ci se base à la fois sur un processus de dialogue tout au long de l'année lors de la revue annuelle du CSCRP, des revues sectorielles, de la revue du PAGAM-GFP, des missions du FMI, ainsi que lors des réunions mensuelles des chefs de file des PTF et de la Commission mixte Mali-partenaires. Ce cadre partenarial est bien rôdé, avec une large participation du gouvernement, des PTF et des organisations de la société civile (OSC). Le fait que ce cadre commun de suivi soit en place, qu'il se fonde sur un système de programmation stratégique basé sur des résultats, qu'il permette des discussions relativement ouvertes en faisant participer la société civile, est un acquis fondamental de l'ABG. Avant 2007, un tel cadre commun n'existait pas.
43. Néanmoins, le système ne fonctionne toujours pas comme prévu. Il subsiste encore de nombreuses faiblesses qui dans l'ensemble produisent une sorte de cercle vicieux qui nuit à l'efficacité du système de suivi ainsi qu'à la prévisibilité de l'ABG et, en conséquence, à son effectivité en tant que modalité de financement de la stratégie nationale de développement :
- Le cadre commun de suivi des ABG fait partie d'un calendrier harmonisé des revues annuelles aligné sur le calendrier budgétaire. Ce calendrier est en place depuis 2007 mais il n'a jamais été vraiment institutionnalisé. Chaque année, la non-tenu de certaines revues sectorielles ou l'indisponibilité de leurs résultats a comme conséquence que la revue du CSCRP s'établit plus tard que prévu et que ses conclusions sont souvent incomplètes.¹²
 - Ainsi, des décisions de décaissements d'ABG ou d'ABS (surtout pour les tranches variables), qui pourraient en principe être prises sur la base des résultats de la revue du CSCRP ou des revues sectorielles, doivent être reportées et doivent faire l'objet de missions de supervision spéciales.
 - D'autre part, la matrice commune de suivi des ABG continue à inclure un nombre élevé de conditionnalités, dont plusieurs ne seraient pas nécessaires si les systèmes normaux de suivi du Gouvernement (les revues sectorielles, la revue du CSCRP, rapports financiers) étaient plus complets et plus réguliers.

¹² « Note d'appréciation des PTF de la Revue annuelle 2010 du CSCRP au Mali », juin 2010.

- Le suivi de l'ABG implique donc des coûts de transaction trop élevés (excès de conditionnalités, maintien des missions de supervision bilatérale¹³) et ne permet pas de prendre des décisions opportunes sur l'ensemble des décaissements.
44. Le Secrétariat à l'harmonisation de l'aide (SHA) a préparé un rapport (septembre 2010) sur le dispositif d'harmonisation des revues et leur alignement sur le calendrier budgétaire. Les principales raisons avancées dans le rapport pour le non respect du calendrier harmonisé sont liées au manque des données requises en temps voulu (données financières, données statistiques, etc.). Sur la base de nos entretiens et des résultats des Groupes Focaux éducation et santé (voir Volume III), nous estimons que ce manque de données est dû principalement à des insuffisances dans la capacité de consolidation et d'analyse des informations. Dans ce contexte, il est très important d'adapter la demande des données à la structure de l'offre, prenant en compte la présentation habituelle des informations et les contraintes sur la disponibilité. La conception initiale des conditionnalités et du cadre de suivi de l'ABG ne portait pas suffisamment d'attention à ces questions. Bien qu'il y ait eu une évolution positive pendant la période de l'évaluation, nous estimons qu'il reste des adaptations additionnelles qui pourraient se faire pour améliorer la pertinence et l'efficacité du cadre de suivi.
45. Concernant la pertinence des intrants de l'ABG, on peut conclure que les intrants étaient pertinents dans le sens d'avoir donné un appui important à la mise en œuvre et au suivi du CSLP/CSCR. Les conditionnalités sont dérivées de ces documents ou d'autres documents nationaux de stratégie associés. Le processus d'établissement du cadre de suivi de l'ABG a toujours été un processus de négociation qui aboutit à un compromis annuel entre les visions du Gouvernement et des PTF sur les priorités, mais la plupart des priorités finalement choisies semblent être des priorités véritablement partagées¹⁴. D'autre part, nos entretiens et les discussions lors des groupes focaux ont confirmé que le dialogue sur la sélection des indicateurs de suivi et sur les cibles de performance y associées est considéré comme un processus constructif, qui produit des indicateurs et des cibles pertinents. Le problème est plutôt que les cibles ne sont pas toujours bien adaptées au contexte malien, et que les indicateurs ne sont pas toujours cohérents avec les systèmes existants de collecte des données, ce qui entraîne des implications négatives sur les coûts de transaction associés au système de suivi et sur la prévisibilité des décaissements.
46. Concernant l'efficacité de la mise en œuvre des intrants, les fonds d'ABG ont été globalement déboursés comme prévu, mais depuis 2007 les décaissements ont été inférieurs aux prévisions (73%, 93% et 93%, respectivement en 2007, 2008 et 2009) et souvent effectués tard dans l'année, ce qui a réduit leur utilité en tant que modalité de financement¹⁵. L'ABG est par définition alignée sur la politique et les systèmes

¹³ Jusqu'à 2009, la Banque Mondiale, la BAD et la Commission de l'Union européenne faisaient toujours des missions de supervision de l'ABG bilatérale (PTF-Gouvernement).

¹⁴ Voir les discussions des groupes focaux MEF, Education et Santé sur ce sujet (Volume III).

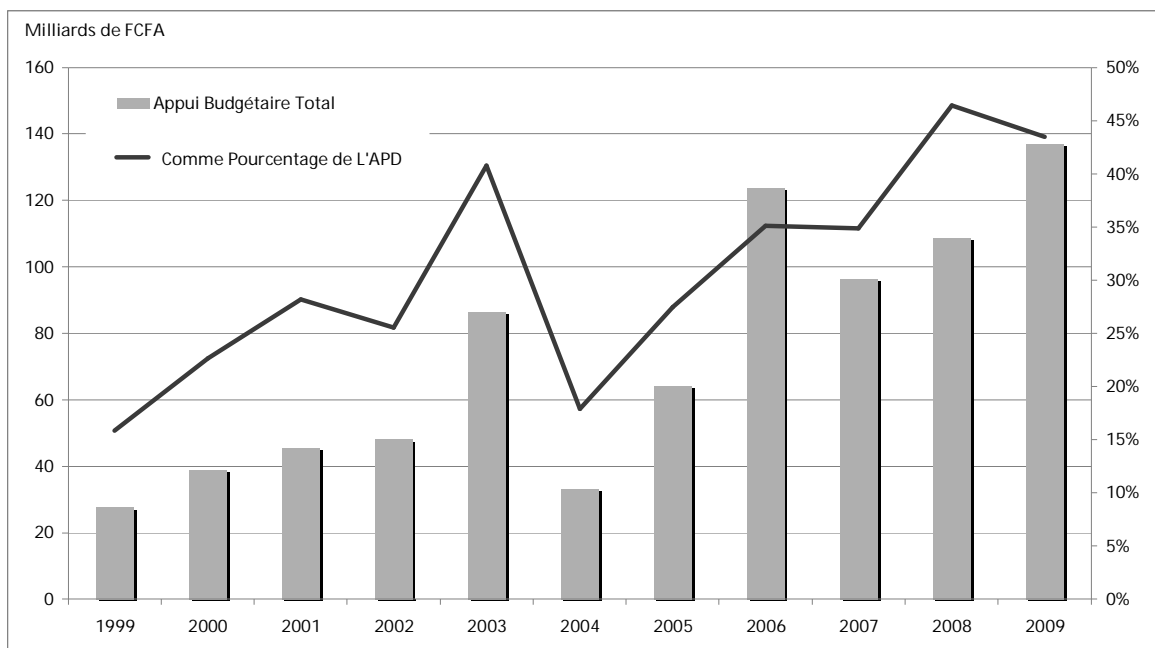
¹⁵ L'écart entre les prévisions et les décaissements d'ABG est en baisse au fil du temps (voir Graphique 4 ci-dessus), en conséquence des efforts des PTF et des autorités pour améliorer les prévisions et accélérer le processus de décaissement. Malgré ces efforts, le manque de prévisibilité reste un problème, surtout

nationaux, et depuis 2007 elle a été fournie dans un cadre harmonisé. Néanmoins, l'efficacité de ce cadre de programmation et son niveau d'harmonisation restent à parfaire.

47. Concernant les effets directs de l'ABG, nous avons analysé les possibles contributions de l'ABG dans quatre domaines¹⁶ :

- A l'accroissement du montant et de la part des fonds extérieurs gérés selon les procédures gouvernementales et à leur prévisibilité ;
- A l'établissement d'un cadre général de dialogue centré sur les priorités du gouvernement ;
- A l'orientation des inputs d'assistance technique et de renforcement des capacités vers les priorités du Gouvernement ; et
- A l'harmonisation et à l'alignement de l'aide extérieure et à la réduction des coûts de transaction associés.

Graphique 5 : Appui budgétaire (en milliards de FCFA), 1999-2009



Sources : Ministère des Finances – Trésor

Remarque : L'aide publique au développement (APD) = dons et prêts, appuis budgétaires et projets ; 2009 est une estimation.

48. Le graphique 5 montre que du point de vue nominal, l'appui budgétaire a quadruplé depuis 1999 : il est passé de 28 à 133 milliards de FCFA en 2009. En revanche, l'APD n'a fait que doubler. Dès lors, les fonds de l'APD soumis à la gestion du gouvernement ont largement augmenté et ceci, en grande partie grâce à l'AB, qui représentait 43% de l'APD en 2009.

49. Selon les données OCDE / CAD, l'AB est la modalité la plus prévisible au Mali avec un taux annuel de décaissement de 94%¹⁷. Etant un pourcentage grandissant de l'APD,

dans un pays où le secteur financier est petit et la capacité d'émettre des bons du Trésor est donc limitée.

¹⁶ Ceux-ci correspondent aux Questions Evaluatives 2.1- 2.4. Voir Volume II.

¹⁷ Selon les données de l'OCDE / CAD, le taux de décaissement global pour l'ensemble de l'APD est de 86% au cours de la période de 7 ans 2002-2008.

l'AB a alors contribué à la prévisibilité accrue des décaissements de l'APD. Le niveau de prévisibilité de décaissements d'AB pourrait certainement s'améliorer encore, mais à partir de 2006, un système a été établi pour la programmation et le suivi des décaissements trimestriels de l'ABG¹⁸, et l'écart entre les prévisions et les décaissements ABG est en baisse depuis cette année.

50. La mise en œuvre des ABG – surtout depuis l'établissement de l'arrangement cadre et les arrangements spécifiques – a ouvert des opportunités de dialogue stratégique entre le Gouvernement et les PTF, qui n'existaient guère auparavant. Ceci a donné plus d'importance au CSLP/CSCR, à la gouvernance, à la gestion des finances publiques et au suivi des performances. D'autre part, la qualité du dialogue a évolué d'une manière positive pendant la mise en œuvre des ABG. En particulier, le dialogue sur les politiques mené dans le contexte de l'ABG a eu une influence importante sur le renforcement du lien entre le CSCR, les revues sectorielles et le processus budgétaire, et sur l'amélioration du cadre de suivi du CSCR¹⁹. Les cadres de suivi du CSCR et de l'ABG (surtout au travers la Revue Budgétaire Conjointe) ont permis aussi un accroissement du degré d'implication dans le dialogue des ministères sectoriels et des acteurs de la société civile.
51. Est-ce que ce cadre stratégique a eu un effet sur la fourniture globale des intrants d'assistance technique ? Dans le cadre de son ABG, l'UE a renforcé la cellule CSLP et les CPS santé et éducation en matière de statistiques, dont la faiblesse avait été identifiée lors de la conception des premières ABG. Les besoins en AT et en renforcement des capacités pour la gestion des finances publiques, pour le système statistique et pour les systèmes d'élaboration et de suivi des politiques dans les secteurs sociaux ont aussi été identifiés rapidement et comblés par divers projets d'AT et de renforcement des capacités. De plus, un « Schéma directeur des statistiques » a été adopté, comprenant un processus de revue annuelle de sa mise en œuvre. Toutefois, la mise en œuvre des projets d'AT et de renforcement des capacités a été pour la plupart un processus lent, dû à la nature des procédures administratives d'identification et d'exécution de ces projets et à la difficulté d'identifier des assistants techniques ayant les compétences nécessaires.
52. Dans quelle mesure le processus d'harmonisation et d'alignement, promu à travers les programmes d'AB, a-t-il facilité l'atteinte d'un niveau plus élevé d'harmonisation et d'alignement dans l'ensemble des programmes d'aide extérieure ? L'AB a atteint 43 % de l'APD au Mali en 2008. Etant donné que l'aide budgétaire est par définition alignée sur les procédures nationales et vu sa part importante dans l'aide extérieure, l'accroissement de l'AB a été accompagnée d'une augmentation du degré d'alignement de l'APD. Par définition, l'aide budgétaire est alignée sur les procédures nationales, donc avec ce pourcentage accru de l'aide extérieure, elle a augmenté

¹⁸ Selon l'arrangement spécifique de l'ABG, les PTF doivent fournir les prévisions des décaissements de l'ABG dans une annonce conjointe à la fin avril (au plus tard), pour permettre la mise à jour du cadre budgétaire. Les annonces doivent être confirmées en septembre-octobre pour fournir des chiffres définitifs pour le budget de l'année suivante. Les décaissements doivent être réalisés de préférence pendant le premier ou le troisième trimestre de l'année fiscale.

¹⁹ L'établissement du cadre d'évaluation des résultats du CSCR et de sa matrice de performance semble en grande partie avoir été un résultat du dialogue mené dans le cadre de l'identification du Contrat OMD. (CUE, 2008, Rapport d'identification du Contrat OMD pour le Mali.)

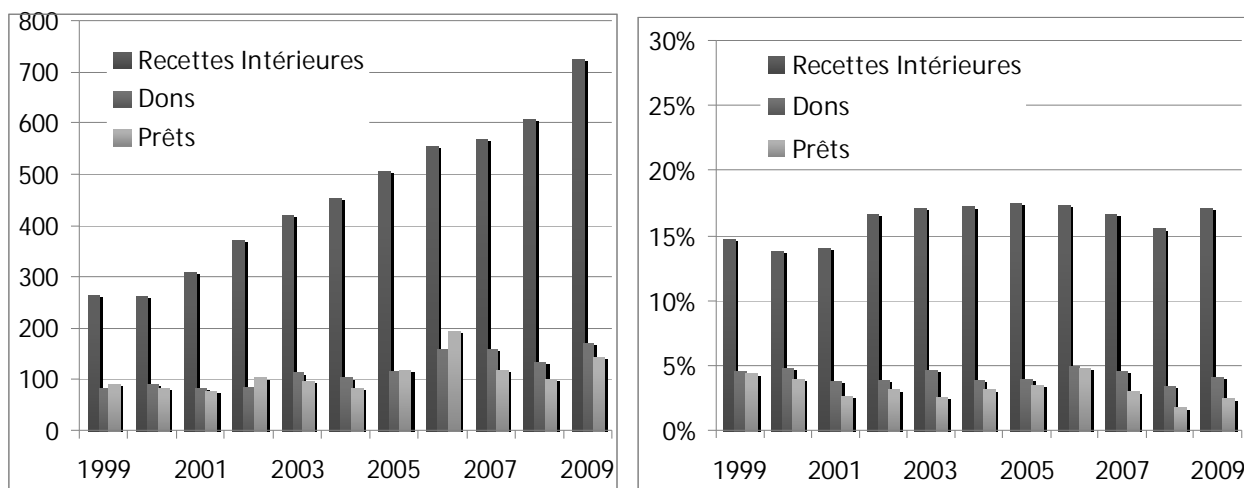
le degré d'alignement de l'APD. En revanche, on ne constate pas d'influences spécifiques des structures d'ABG sur le processus d'alignement et d'harmonisation. L'élaboration de la Stratégie commune d'assistance pays et l'établissement du Secrétariat de l'harmonisation de l'aide ont été des initiatives avec leur propre dynamique.

2.1.2 Les réalisations induites

53. Cette section présente les conclusions concernant les réalisations du gouvernement induites directement ou indirectement par l'ABG, c'est-à-dire les changements positifs observés dans le cadre institutionnel et financier des politiques publiques et de la dépense publique et les améliorations conséquentes dans la gestion des politiques et la fourniture des services publics. Dans la logique d'intervention, on prévoit la possibilité de changements positifs induits par l'ABG au sein de six domaines :

- La gestion macro-économique ;
- La gestion des finances publiques ;
- Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique nationale ;
- La composition des dépenses publiques et ses conséquences pour la fourniture des biens et des services publics ;
- Le processus budgétaire, surtout concernant les rôles du Parlement et de la société civile ;
- Les institutions de redevabilité.

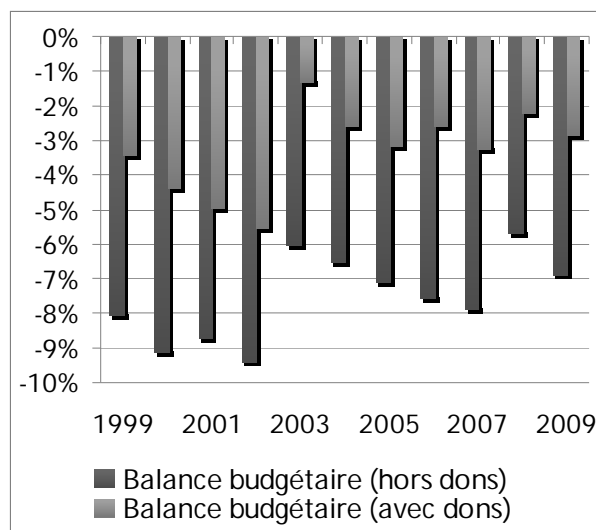
Graphique 6 & Graphique 7 : Recettes intérieures, dons et prêts (en milliards de FCFA et en % du PIB)



Sources : DNTCP, MEF

54. Concernant la gestion macro-économique, les graphiques 6 et 7 montrent l'augmentation des revenus au cours des dix dernières années du point de vue nominal et en proportion du PIB. Les recettes budgétaires totales (recettes intérieures plus dons et prêts extérieurs) ont presque doublé depuis 1999. En pourcentage du PIB, les recettes totales ont connu une légère tendance à la hausse (de 15 à 17%), mais les prêts ont baissé (de 4 à 2% du PIB) et les dons sont restés stables autour de 5% du PIB. Cette analyse met en lumière la réduction relative des ressources extérieures, qui a été compensée par une augmentation plus rapide des recettes intérieures.

Graphique 8 : Balance budgétaire
 (en pourcentage du PIB)



Source : DNTCP, MEF

limité et raisonnable. Sa tâche a également été facilitée par l'utilisation accrue de l'appui budgétaire, une source de financement fongible. À compter de 2003, le déficit s'est réduit. Cette situation a été influencée d'une manière modérément importante par l'augmentation de l'ABG en 2003 - elle a triplé par rapport à 2002 pour représenter 2% du PIB - et l'ensemble des financements d'AB après cela. De 2003 à 2009, le déficit (y compris les dons) est resté stable, à 3% du PIB en moyenne. (Voir Graphique 8.)

55. L'augmentation de revenus pendant cette période a renforcé la capacité du gouvernement à gérer un déficit

56. La performance macroéconomique a été évaluée par rapport aux critères de convergence de l'UEMOA et aux cibles du programme établies en accord avec le FMI. Les conditions du FMI concernant la politique fiscale ont été presque toutes remplies au cours de la période d'évaluation. Pour les quatre critères de performance quantitative et les deux indicateurs financiers, qui représentent les principaux domaines de suivi des performances par le FMI, toutes les cibles fixées avec le FMI ont été respectées chaque année, sauf à deux occasions²⁰. L'UEMOA donne neuf critères de convergence, dont cinq primaires et quatre secondaires. (Voir tableau 5 : un chiffre en gras indique une cible non réalisée.) Le respect de ces critères s'est amélioré pendant la période de l'évaluation :

- Les deux critères sur l'accumulation des arriérés ont été satisfaits excepté en 2008 et 2009.
- Suite à l'allègement de la dette en 2006, le critère sur la dette nominale a toujours été respecté ;
- De 2003 à 2006, la cible concernant la balance budgétaire de base a été constamment respectée. Les années 2007, 2008 et 2009 ont été particulièrement difficiles en termes de chocs extérieurs, et pourtant la cible n'a été ratée que de peu ;
- La cible concernant la proportion des investissements sur fonds propres a été respectée à partir de 2003 ;
- Le critère concernant la proportion des dépenses consacrée aux salaires a été respecté sauf en 2008. ;
- La cible concernant les recettes nationales (17 % du PIB) est relativement élevée pour un pays avec un secteur informel aussi grand que celui du Mali. Elle n'a

²⁰ Voir Volume II, QE 3.1.

jamais été respectée en dépit d'améliorations du ratio jusqu'en 2006. En 2007, plusieurs exemptions ont été mises en place après l'augmentation des prix des produits alimentaires et du pétrole. En 2008, elles ont été élargies afin de « stimuler la fourniture de produits alimentaires sur le marché et de compenser les augmentations des prix du côté de la demande... ces mesures ont été coûteuses (la perte de revenus a été estimée à 1,8 pour cent du PIB)... [cependant] les autorités défendent leur décision : c'était le prix qu'il fallait payer pour éviter les troubles sociaux qui ont secoué les pays voisins. »²¹ Le budget 2009 présente un plan de mesures pour réduire le nombre d'exemptions et augmenter les taxes sur le pétrole pour que les revenus retrouvent leur niveau normal.

Tableau 5 : Critères de convergence de l'UEMOA, 1999-2009

	Cible	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Critères primaires												
Balance budgétaire de base / PIB	>=0	0	-1	-2	-2	1	0	0	0	-1	-1	-1
Inflation (moyenne annuelle)	<=3	-1	-1	5	5	-1	-3	6	2	1	9	2
Dettes nominale / PIB	<=70	106	108	92	90	83	82	76	40	19	22	21
Accumulation d'arriérés intérieurs	<=0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	146	-88
Accumulation d'arriérés extérieurs	<=0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Critères secondaires												
Masse salariale / recettes fiscales	<=35	28	31	31	31	30	31	31	31	33	36	34
Investissement sur fonds propres / recettes budgétaires	>=20	22	26	19	19	20	22	21	22	32	23	23
Déficit du compte courant, hors dons	<=5	11	13	12	4	9	10	-11	-7	-9	-14	-12
Recettes fiscales / PIB	>=17	14	13	12	13	14	15	15	15	14	13	15

Source : FMI

57. La gestion prudente de la politique macroéconomique est une des conditions d'éligibilité de l'ABG. Est-ce que cette condition et le dialogue qui y est associé ont eu une influence sur la gestion macroéconomique ? Nous estimons que cette influence a été négligeable. Depuis 1997, les autorités ont poursuivi une politique macroéconomique prudente et son importance était bien établie au niveau du Gouvernement avant 2003. D'autre part, autant le groupe focal MEF que la Banque centrale des Etats de l'Afrique occidentale (BCEAO) nous ont confirmé l'influence prépondérante des critères de convergence de l'UEMOA et des cibles établies en accord avec le FMI²².

58. Concernant la qualité de la gestion des finances publiques, le Gouvernement a préparé et a mis en œuvre un Programme d'action gouvernemental pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques ²³ qui est un programme d'action à moyen terme sur la période 2005-2008, prorogé en 2009 et en 2010. Ce programme d'action touchait six domaines :

- Les fonctions de contrôle ;

²¹ Rapport de pays du FMI No 08/378, décembre 2008, Box 1, pages 7 & 8.

²² La matrice de suivi de l'ABG présente cette condition de manière à renforcer l'importance des conclusions du FMI : « l'existence d'un cadre macroéconomique soutenable, apprécié notamment sur la base d'une conclusion positive de la revue annuelle la plus récente du FMI ». Selon les évidences, cette influence additionnelle est pourtant négligeable. (La Matrice Commune des ABG pour 2009 est reprise dans le Volume III.)

²³ Le dispositif du PAGAM-GFP repose sur deux instances : un comité technique et une cellule d'appui à la réforme des finances publiques (CARFIP).

- Le système de passation de marchés publics ;
- Le suivi des dépenses financées par les ressources extérieures ;
- La qualité de préparation et d'exécution du budget de l'Etat ;
- L'interconnexion de la chaîne des dépenses ;
- Les administrations fiscales et douanières.

59. En 2009, le PAGAM-GFP a été évalué²⁴. Les conclusions de ce rapport portaient principalement sur la cohérence du programme initialement établi : « La formulation initiée en 2005 a fait l'objet de plusieurs rajouts et mutations qui ont singulièrement alourdi le plan d'action sans toutefois assurer une exhaustivité suffisante ». L'évaluation a fait le constat de « la bonne qualité du système de pilotage et de suivi » et elle a reconnu des avancées importantes mais dans l'ensemble, elle est arrivée à un bilan mitigé, à savoir un plan d'action qui a permis le démarrage de plusieurs actions de réforme sans vraiment atteindre des résultats complets et soutenables : « Des résultats importants ont certes été acquis mais de nombreux chantiers restent inachevés et, pour certains, non entamés... »

60. La recommandation principale de l'étude était d'assurer une nouvelle planification plus cohérente pour la phase II (2010 -2013) : « La gestion du programme devrait également être renouvelée avec une approche plus clairement systématique et programmatique. » Cette recommandation a été pleinement acceptée par la Cellule d'appui à la réforme des finances publiques ainsi que par les autres parties prenantes. Un nouveau plan d'action est sorti en juin 2010 – le PAGAM-GFP II²⁵.

61. L'évaluation Public expenditure and financial accountability (PEFA) de 2006-2007 a établi une base pour permettre un suivi des effets des réformes sur la qualité des systèmes de GFP. Le Gouvernement du Mali s'est engagé à utiliser l'approche PEFA, avec notamment une deuxième étude PEFA en 2010. En prenant en compte les résultats PEFA 2010 du rapport final provisoire²⁶, il est possible de comparer les résultats de cette étude avec les résultats du PEFA 2007 et avec les analyses de la qualité de la GFP faites en 2004 et en 2001 dans le contexte des préparations pour l'initiative PPTe. Les méthodologies respectives sont suffisamment similaires pour permettre le suivi de 11 indicateurs PPTe et de 15 indicateurs PEFA de la qualité de la GFP, catégorisés en trois groupes : i) La qualité de l'information budgétaire, ii) Le budget en tant qu'instrument de politique fiable, et iii) L'efficacité des fonctions de contrôle et de surveillance.²⁷

²⁴ ADE (novembre 2009), Evaluation de la mise en œuvre du PAGAM-GFP sur la période 2006 – mi 2009.

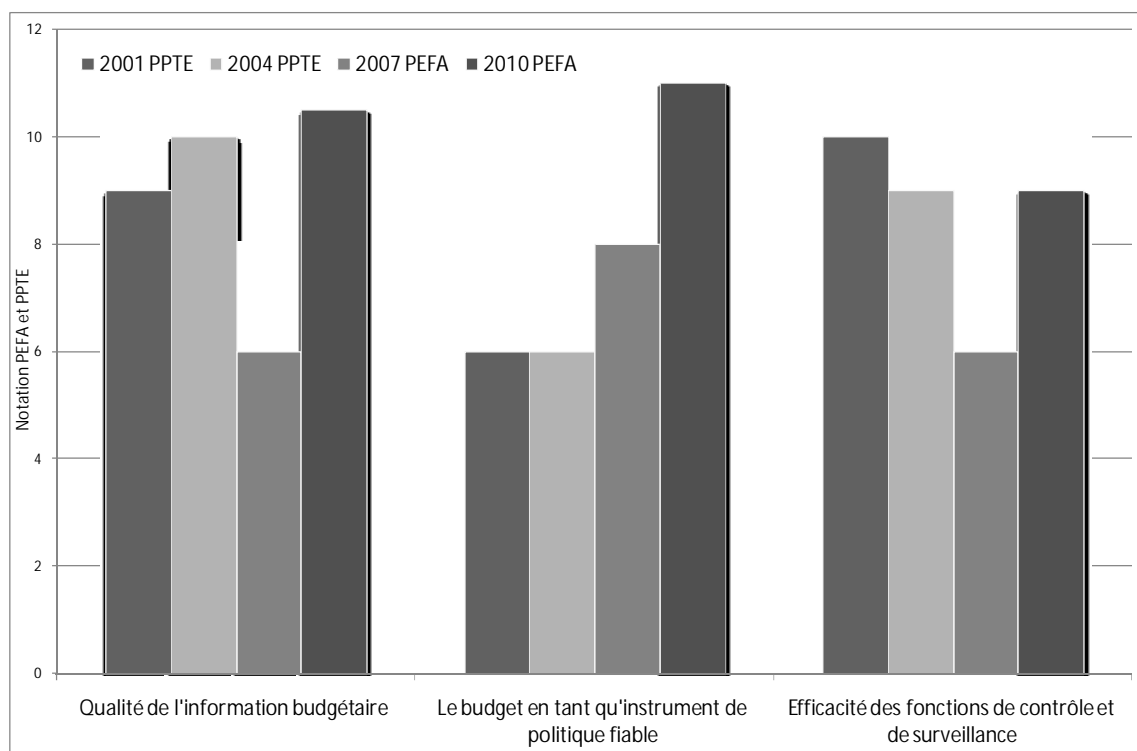
²⁵ Cellule d'appui à la réforme des finances publiques (juin 2010), Plan d'action pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques : phase II, Rapport final, MEF, Bamako

²⁶ Nicolau, D., Zounon, M et S. Bagayoko (décembre 2010), Evaluation de la gestion des finances publiques au Mali selon la méthodologie PEFA – Rapport final, ECORYS, Rotterdam. Ce rapport final attend toujours une approbation formelle du comité de gestion. Une version préliminaire de l'étude a été présentée en octobre 2010. Elle a fait l'objet de commentaires du secrétariat PEFA et des autres acteurs, lesquels, en principe, ont été pris en compte dans le rapport final.

²⁷ La méthodologie de comparaison se base sur une conversion des notations A, B, C, D en chiffres (A=3, B=2, C=1, D=0). Les maxima par catégorie seraient donc i) 15 ; ii) 12 ; iii) 18. Pour une explication détaillée, voir De Renzio, P et W. Dorotinsky (2007) Tracking Progress in the Quality of PFM Systems in HIPC's : An update on past assessments using PEFA data, Washington, DC, PEFA Secrétariat. La même analyse est faite pour l'ensemble des 19 pays africains PPTe sur la période 2001 – 2010 dans De Renzio, P., Andrews, M., et Z. Mills (novembre 2010), Evaluation of Donor Support to PFM Reform in Developing Countries, ODI, Londres.

62. Le Graphique 9 présente les résultats de cette comparaison. Selon ces études, le Mali a considérablement amélioré ses systèmes de GFP pendant la décennie passée. L'efficacité des fonctions de contrôle et de surveillance ressort comme étant la catégorie la plus faible et pourtant l'étude PEFA 2010 y a aussi enregistré des avancées par rapport à 2006-2007.

Graphique 9 : Evolution de la qualité de la GFP au Mali en 2001-2010 selon les études PEFA et PPTTE



Source : Calcul des experts sur la base des études PPTTE 2001 & 2003 du FMI et des études PEFA 2006-2007 et 2009-2010

63. Dans l'ensemble, les résultats préliminaires du PEFA 2010 (décembre 2010) sont très positifs :

- Sur les 28 indicateurs liés à la qualité de la gestion des finances publiques, 18 ont enregistré des avancées depuis 2006 (soit 64 %). Il s'agit notamment des indicateurs liés à la crédibilité, à la couverture et à la transparence du budget. Des progrès importants sont aussi enregistrés dans le cas des indicateurs sur la budgétisation basée sur les politiques, la prévision et le contrôle des dépenses ;
- 9 indicateurs sont restés stables (32 %), notamment les indicateurs portant sur la comptabilité et l'enregistrement de l'information financière et sur la surveillance et le contrôle externe ;
- Un seul indicateur (« Efficacité des contrôles des états de paie ») est légèrement à la baisse.

64. En revanche, ces résultats positifs sont remis en question par les observations des rapports annuels 2008 et 2009 du vérificateur général du Mali, qui constatent des faiblesses de gestion financière à plusieurs niveaux mais surtout par rapport aux services de la Direction nationale du trésor et de la comptabilité publique. La DNTCP joue un rôle fondamental dans la gestion des finances publiques. Des faiblesses à ce niveau peuvent nuire à l'ensemble du système et avoir des effets négatifs sur plusieurs des indicateurs PEFA. Le rapport annuel 2008 du Bureau du vérificateur général (BVG)

identifie de graves faiblesses concernant l'accumulation des impayés à la Paierie générale du Trésor et le rapport annuel 2009 de sérieux dysfonctionnements de procédures de contrôle interne, de la gestion des transferts des fonds et de la gestion des valeurs et titres de l'Etat au prés de l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT)²⁸. Deux rapports du département des finances publiques du FMI élaborés en 2009 ont identifié des faiblesses similaires dans la gestion de trésorerie et la dans la comptabilité publique²⁹.

65. Comment pourrions-nous réconcilier ces points de vue apparemment contradictoires ? D'abord, même si l'étude PEFA 2010 est passée par un contrôle de qualité du secrétariat PEFA à Washington, le rapport final est toujours sujet à une approbation formelle, qui confirmerait que les commentaires du secrétariat et d'autres acteurs ont été dûment incorporés. A notre avis, il est probable que les notations finales de l'étude soient plus basses que les provisoires, surtout pour les indicateurs qui concernent la prévision et le contrôle des dépenses (PI 16, 17, 20 & 21), où les faiblesses notées dans les rapports du BVG et du FMI sont particulièrement pertinentes. Néanmoins, une bonne partie des améliorations d'indicateurs identifiées par l'étude PEFA 2010 sont liés à la crédibilité, à la couverture et à la transparence du budget ou au processus de budgétisation basée sur les politiques - domaines dans lesquels les deux rapports du FMI de 2009 ont aussi constaté des améliorations. Finalement, il ne faut pas oublier que les systèmes de gestion des finances publiques au Mali étaient extrêmement faibles à la fin des années 1990 lors du démarrage des réformes de la GFP. Ainsi, malgré les dix ans d'améliorations enregistrées par les études PPTTE et PEFA, il se peut que des faiblesses importantes soient encore identifiées.
66. A notre avis, il est incontestable que la qualité de la GFP au Mali s'est améliorée entre 2006 et 2009 et l'étude PEFA 2010, tout comme l'étude d'évaluation du PAGAM-GFP 2009 et les études du FMI de 2009, en sont témoins. Des progrès importants ont été accomplis, parmi lesquels le renforcement du processus d'élaboration du budget, la réalisation de l'interconnexion des ordonnateurs pour l'exécution des dépenses publiques, l'amélioration des projections de trésorerie, l'adoption du nouveau code des marchés publics et la création et l'installation de l'Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de services publics (ARMPDSP).
67. Ceci ne veut pas dire que les faiblesses sont éradiquées. A notre avis, les rapports du BVG montrent bien que des faiblesses subsistent dans la gestion de trésorerie et dans la comptabilité publique. Le rapport 2009 du BVG signale que, comme beaucoup des pays de l'UEMOA, le Mali n'est toujours pas capable de maintenir à jour un jeu d'états de rapprochement bancaire complet et fiable. En conséquence les autorités ne peuvent pas avoir une connaissance précise de la situation du Trésor. Ce problème

²⁸ En particulier, le rapport fait mention du manque de fiabilité des états de rapprochement bancaire, des incohérences entre les données de la balance des comptes de l'ACCT et les situations récapitulatives des avis de règlement (AR), de l'existence des dépôts à terme, totalisant 13, 65 milliards de FCFA, sans que l'ACCT n'en détienne ni les documents ni la situation.

²⁹ FMI, (2009), Mettre le budget de programme au cœur des politiques publiques, et FMI (2009), Renforcement de la planification et de la gestion de la trésorerie.

est reconnu dans le plan d'action pour le PAGAM-GFP Phase II³⁰. Le renforcement des systèmes d'exécution budgétaire et de comptabilité publique font, en conséquence, partie des priorités de la nouvelle phase d'action.

68. Le bilan est donc mitigé : on constate des améliorations dans la GFP mais le système est toujours loin d'être réellement performant. Quelle a été la contribution de l'ABG aux améliorations susmentionnées ? Depuis 2003, la mise en œuvre effective d'un plan de renforcement de la gestion des finances publiques a été une condition d'éligibilité pour toutes les opérations d'ABG et d'ABS. Le plan d'action intérimaire (2004 -2005) et le PAGAM-GFP I, approuvé par le conseil des ministres du 20 avril 2005, répondaient clairement à cette condition et avant cette période, il n'existait pas de plan de réforme de la GFP explicite et cohérent, pour lequel il y avait un engagement politique et pour lequel les structures de mise en œuvre étaient en place. La mise en œuvre des réformes de la GFP a toujours été un élément clé du cadre de suivi des ABG. Par exemple, parmi les 34 « déclencheurs » retenus pour 2009, il y en avait 12 pour la GFP. (Voir tableau ci-dessous.) Même si l'engagement du Gouvernement dans le processus de réforme n'a jamais été mis en cause³¹, ce niveau d'attention a, sans aucun doute, eu un impact sur l'importance donnée par les autorités maliennes à la mise en œuvre du PAGAM-GFP. D'autre part, nos entretiens avec les PTF et avec les membres de la CARFIP confirment la perception selon laquelle le dialogue sur le PAGAM a conduit dans le temps à une amélioration sensible des rapports sur sa mise en œuvre et que le dialogue sur les orientations du PAGAM-GFP II a aussi eu une influence importante sur la structure finale du programme, notamment en aboutissant à l'inclusion plus explicite de l'aspect de décentralisation/déconcentration.

Tableau 6 Conditionnalités relatives à la réforme de la GFP dans la matrice conjointe ABG, 2009-2011

Renforcer les mécanismes de gestion des finances publiques	1. Mise en œuvre satisfaisante du PAGAM-GFP.
Augmenter de façon soutenue la pression fiscale	2. DGI: élargir l'assiette fiscale.
Renforcer le suivi et l'exécution du budget de l'Etat	3. Finaliser l'interconnexion de la chaîne des dépenses avec l'application PRED 4 (DGB-CF- DAF- institutions et régions).
	4. Mettre en œuvre de façon opérationnelle la nouvelle application intégrée du Trésor incluant ses interfaces avec PRED, SYDONIA et SIGTAS.
	5. Produire des rapports trimestriels d'exécution du budget comprenant le BSI et l'information regroupant la chaîne complète des dépenses de tous les ministères et des régions (au plus tard 4 semaines après la fin du trimestre) et publier régulièrement les rapports dans le site du Ministère des finances.

³⁰ Cellule d'appui à la réforme des finances publiques (12 juin 2010), Plan d'action gouvernemental pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques : phase II – Rapport final, MEF, Bamako, p.9.

³¹ Par exemple, l'étude d'évaluation du PAGAM-GFP I constate que : « le PAGAM-GFP s'inscrit dans un processus engagé au Mali depuis plus de 15 ans ». De plus, la plupart du financement du PAGAM/ GFP est venu du budget national, même si plus récemment ce financement a été complété par des projets d'assistance technique de l'ACDI et d'autres PTF.

Renforcer le système de passation des marchés publics	6. Mise en place effective de l'ARMPDSP.
	7. Réduction du délai de passation des marchés publics.
	8. Mettre à niveau la base de données de la DGMP afin de permettre un suivi adéquat des marchés publics.
Renforcer le système de contrôle interne et externe	9. Soumission au parlement des projets de loi pour le renforcement de la section des comptes : (i) relecture de la loi organique de la Cour suprême pour accroître les effectifs de la Section des comptes et (ii) adoption de textes pour renforcer le statut du personnel de la Section des comptes.
	10. Augmenter le nombre de magistrats de la Section des comptes d'au moins 10 magistrats.
	11. Une appréciation positive des efforts du Gouvernement du Mali à adopter la loi de règlement (LdR) dans les délais réglementaires (pour 2008 : projet de loi de règlement).
Assurer la prestation effective des services sociaux	12. Intégrer dans le PAGAM des mécanismes pour le suivi des dépenses jusqu'à destination dans le domaine de la santé et de l'éducation, réaliser des enquêtes de suivi des dépenses jusqu'à destination (ESSD) dans ces deux secteurs.

69. Est-ce que les conditionnalités spécifiques relatives à la GFP ont eu une influence positive ? Le tableau 6 présente les 12 conditionnalités qui ont été retenues pour 2009 – 2011 concernant la GFP. Elles sont regroupées autour de six thèmes qui font partie des conditions de décaissement de l'ABG depuis 2006.

70. Comme nous l'avons constaté ci-dessus, la mise en œuvre du PAGAM-GFP a fait des progrès. Nous estimons sur la base de nos entretiens et des discussions avec le groupe focal MEF que la conditionnalité qui y est associée a eu une influence modérément importante sur son taux d'exécution. Nous ne catégorisons pas cette influence comme « importante » (la catégorisation plus élevée de notre schéma d'analyse), d'une part parce que le niveau d'engagement du gouvernement dans la mise en œuvre du PAGAM-GFP s'avérait élevé dès le début de son exécution, et d'autre part parce que son taux d'exécution n'a pas été très élevé. L'étude d'évaluation du PAGAM-GFP a constaté qu'en novembre 2009 son bilan d'opérationnalisation demeurait assez mitigé³² :

« En se limitant aux actions/activités correctement formulées, l'opérationnalisation est considérée comme acquise pour 24 % d'entre elles et quasiment acquise pour 8 %, soit un peu moins d'un tiers du portefeuille PAGAM-GFP. Pour 29 % des actions/activités, l'opérationnalisation est partiellement acquise. »

71. Quels ont été les effets des conditionnalités spécifiques ? Est-ce que les domaines de réforme correspondants ont connu des avancées plus rapides ? Dans l'ensemble, la réponse est « non » car ces domaines spécifiques n'ont pas acquis un niveau d'opérationnalisation plus élevé que l'ensemble du PAGAM-GFP, c'est-à-dire qu'ils ont suivi à peu près la même configuration : un tiers d'opérationnalisation acquise, un tiers partiellement acquise et un tiers non acquise. D'après une analyse plus détaillée, quatre cas de figure se présentent :

³² ADE (2009), page 65.

- i. Des domaines de réforme où les actions visées étaient bien définies, faisables et appuyées par les acteurs pertinents : c'est le cas des actions relatives à la réforme de la gestion des marchés publics et à la mise en place de l'ARMPDSP, pour lesquelles l'opérationnalisation est acquise ou quasiment acquise.
- ii. Des domaines de réforme où les actions visées étaient bien définies, faisables et appuyées par les acteurs pertinents, mais dont l'opérationnalisation a été partielle à cause de facteurs conjoncturels : c'est le cas des actions d'élargissement de l'assiette fiscale, pour lesquelles, malgré les progrès achevés (création d'une unité PME, augmentation du nombre de contribuables immatriculés), certaines cibles ont été manquées à cause des exemptions mises en place suite à l'augmentation du prix des produits alimentaires et du pétrole (voir paragraphe 56 ci-dessus).
- iii. Des domaines de réforme où l'engagement des acteurs n'est pas mis en doute mais où les actions visées dérivent soit d'un diagnostic incomplet, soit d'une analyse du processus de mise en œuvre trop optimiste. C'est le cas des actions visées pour le renforcement du suivi et de l'exécution du budget, dont l'opérationnalisation n'est que partiellement acquise. Certes, les interconnexions physiques des acteurs dans la chaîne des dépenses sont beaucoup plus complètes, mais il y a toujours des problèmes d'interfaçage et de sécurisation des données (ADE, 2009). D'autre part, les rapports trimestriels d'exécution budgétaire restent incomplets et il y a toujours des grands retards dans la préparation des lois de règlement (Etude PEFA, 2010).
- iv. Finalement, il y a des domaines de réforme où les actions, même en étant bien fondées et bien conçues, ne disposaient pas de l'appui nécessaire pour être mis en œuvre. C'est le cas des actions visées pour le renforcement de la Section des comptes de la Cour suprême (SCCS), qui n'ont jamais reçue l'appui de la Cour suprême elle-même³³. En conséquence, les avancées ont été limitées et l'efficacité de la SCCS ne s'est presque pas améliorée³⁴.

72. Dans le premier cas de figure (i) la conditionnalité pourrait renforcer l'engagement des acteurs et peut-être accélérer la mise en œuvre des actions/activités. Pourtant, les réformes relatives au système de passation des marchés publics ne sont pas tout à fait achevées et n'ont pas été mises en place si rapidement³⁵. Des acteurs pertinents nous ont cependant fait partager que sa mise en place aurait été moins rapide sans la pression d'une conditionnalité spécifique. Nous concluons qu'elle a eu une influence faible.

73. Dans le deuxième cas de figure (ii), la conditionnalité ne peut que minimiser les effets des facteurs conjoncturels externes. Etant donnée l'importance du niveau des

³³ Le problème de la résistance de la Cour suprême nous a été confirmé par plusieurs entretiens indépendants avec des PTF et des instances du gouvernement.

³⁴ Ceci peut se confirmer d'après les notations des PEFA 2006-2007 et 2009-2010 pour le contrôle externe (PI-28), qui sont restés au niveau « D » et par l'étude ADE (2009) sur le PAGAM-GFP I qui constate : « La révision du système de contrôle externe est largement en panne. »

³⁵ L'Autorité de régulation (ARMPDSP) et la Direction Générale (DGMP) ont été créées par les lois de juillet 2008 et par les décrets d'août 2008 portant organisation et fonctionnement. Néanmoins, c'est seulement en 2010 que l'ARMPDSP est devenue vraiment fonctionnelle. (ADE, 2009 ; Etude PEFA, 2010).

recettes fiscales parmi les cibles du programme du FMI et parmi les critères de convergence de l'UEMOA, et étant donnée l'importance de ces cibles/critères pour les autorités maliennes³⁶, nous estimons que l'influence de la conditionnalité de l'ABG a été négligeable.

74. Ce sont les deux cas de figures finaux (iii et iv) pour lesquels on pourrait imaginer des effets plus marqués de la conditionnalité et du dialogue qui y est associé, soit en introduisant un contrepoids à la résistance interne aux réformes, soit en stimulant l'approfondissement de l'analyse qui sert de base à la conception des réformes. En ce qui concerne le renforcement de la Section des comptes de la Cour suprême, un projet de loi a été préparé en 2006, redéfinissant notamment les effectifs de la SCCS, mais il n'a été présenté à l'Assemblée nationale (AN) qu'en mars 2009. La loi a été adoptée le 2 juillet 2009 et transmise au Conseil constitutionnel pour examen. Le recrutement annuel de 10 à 15 magistrats financiers qui est prévu dans le PAGAM/GFP I n'a pas pu être réalisé faute de l'adoption de la loi dans les délais. La décision du Conseil constitutionnel a été transmise en 2010 et a rejeté deux éléments de la loi : la gestion indépendante du budget de la Section des comptes et la redéfinition du profil des conseillers. Bien que la tranche annuelle de performance de l'ABG de l'UE (du contrat OMD) n'a pas été décaissée à deux reprises (en 2009 et en 2010) et que les décaissements de la Banque mondiale et de la BAD avaient été retardés, le seul changement qui a été introduit, après plus que quatre ans, est l'enlèvement du plafond sur le nombre des effectifs³⁷.
75. Nous catégorisons donc l'effet de cette conditionnalité comme négligeable, bien qu'il ne soit pas tout à fait absent. Sans conditionnalité, il est probable que les changements constatés – même s'ils ont été lents et limités – n'auraient pas eu lieu. Pourtant, l'absence d'une conditionnalité n'est pas le seul contrefactuel qu'il faut considérer. A notre avis, un simple projet de renforcement des capacités de la Cour suprême – y-inclus la Section des comptes – aurait eu beaucoup plus d'effet sur le renforcement du contrôle externe³⁸.
76. Quant au renforcement du suivi et de l'exécution du budget, ce domaine de réforme a connu des problèmes de conception. Premièrement, il semble que les difficultés pratiques inhérentes au processus de mise en œuvre d'un réseau informatique intégré ont été sous-estimées, d'où les problèmes récurrents d'interfaçage et de sécurisation des données. Deuxièmement, les raisons de base des retards dans la préparation des rapports trimestriels d'exécution et des lois de règlement annuelles ne semblent pas avoir été correctement analysées. Sur la base de l'analyse des systèmes de gestion de trésorerie et de comptabilité publique présentée dans les rapports annuels du BVG 2008 et 2009 et dans les rapports du FMI 2009, il ressort clairement qu'il ne s'agit pas

³⁶ Voir les paragraphes 54 – 57 au sujet de l'influence de l'ABG sur la gestion macroéconomique.

³⁷ Entre 2002 et 2010, le nombre de conseillers en poste à la SCCS avait augmenté de 2 à 15, ce qui était le plafond pendant cette époque.

³⁸ D'après nos entretiens, il est clair que la résistance des milieux judiciaires au changement de statut institutionnel de la Section des comptes et au renforcement de leur autonomie de gestion a été un point clé. Sans connaître les raisons de cette résistance, il nous semblerait mieux, à première vue, d'essayer de résoudre ce problème en partenariat avec la Cour suprême, qui a aussi de forts besoins en renforcement des capacités.

d'un simple problème d'intégration informatique. En conséquence de l'existence d'un système de contrôle du circuit des dépenses très rigoureux et peu flexible, les acteurs du secteur public au Mali ont depuis des années trouvé des mécanismes pour passer à travers ce système – soit en utilisant des procédures exceptionnelles (établies pour les cas d'urgence) pour des cas non-exceptionnelles, soit en établissant des comptes projets qui opèrent hors du système, soit en établissant des Etablissements publics autonomes (EPA). Sans un « assainissement » de cette situation le Mali ne sera pas capable de maintenir à jour un jeu d'états de rapprochement bancaire complet et fiable, et sans cette capacité, il sera toujours difficile de produire d'une manière opportune, complète et fiable les rapports d'exécution budgétaire et les lois de règlement.

77. Est-ce que le dialogue associé à cette conditionnalité a aidé à résoudre ces problèmes de conception ? Les problèmes pratiques de mise en œuvre du réseau informatique ont été discutés et ces discussions semblent avoir eu une influence sur la programmation³⁹ de ces activités dans le PAGAM-GFP II. En revanche, en ce qui concerne le renforcement du suivi et de l'exécution du budget, le texte du PAGAM-GFP II ne donne pas l'impression que les origines des problèmes ont été clairement identifiées. L'« assainissement », dont nous parlons ci-dessus, exigerait – comme paquet minimum de réforme - une forte réduction du nombre de comptes publics dans les banques commerciales, un contrôle strict de l'utilisation des procédures exceptionnelles, et des règles claires pour l'établissement et la gestion des EPA. Le PAGAM-GFP II ne présente pas ce genre de programme de réforme et se focalise toujours sur des questions d'informatisation, qui devraient venir plutôt en aval d'un tel assainissement. Or, cet ensemble de problèmes est au cœur des faiblesses de la gestion des finances publiques au Mali. Etant donné que le processus du dialogue et de la conditionnalité n'aboutit pas à un programme réaliste pour répondre aux problèmes de suivi et d'exécution du budget, nous l'avons estimé d'une influence négligeable.

78. En résumé, l'influence des conditionnalités spécifiques à la gestion des finances publiques a été pour la plupart négligeable. Il est cependant plus surprenant que le dialogue qui y est associé n'ait eu qu'une influence faible ou négligeable. L'évidence appuyant le plus ce constat est la faiblesse de la qualité de programmation du PAGAM-GFP I. Un des PTF membres du groupe thématique nous a exprimé son avis à ce sujet :

« Les PTF estimaient que le PAGAM-GFP I était un document de programme trop lourd, trop complexe, pas assez opérationnel, pas assez séquencé/priorisé[...] Ceci est explicitement écrit de façon récurrente depuis 2007 au sein des rapports d'appréciation annuelle des PTF de la mise en œuvre du PAGAM-GFP. En d'autres termes, les PTF souhaitaient pouvoir simplifier les réformes mais ne parvenaient pas en réalité à avoir l'influence qu'ils souhaitaient sur la conception des réformes GFP. »

³⁹ D'une manière plus générale, nos entretiens avec les PTF et avec les membres de la CARFIP confirment la perception selon laquelle le dialogue sur le PAGAM a conduit dans le temps à une amélioration sensible des rapports sur sa mise en œuvre et que le dialogue sur les orientations du PAGAM-GFP II a eu une influence sur la structure finale du programme, notamment en aboutissant à l'inclusion plus explicite de l'aspect de décentralisation/déconcentration.

79. Le plus surprenant est que les représentants de la CARFIP nous ont exprimé des avis très similaires quant à la qualité du document du PAGAM/ GFP I. Ainsi, aucun des acteurs n'était satisfait avec les résultats du dialogue. La réforme de la gestion des finances publiques est un processus complexe qui implique beaucoup d'acteurs. Gérer un dialogue qui aboutit à un programme de réforme qui peut satisfaire tous ces acteurs est une tâche très difficile, voire impossible. Cependant il aurait été souhaitable d'obtenir un niveau plus élevé de cohérence et d'opérationnalisation dans la programmation. A notre avis, le PAGAM-GFP II souffre toujours de problèmes similaires, malgré les avancées réalisées dans la qualité de sa programmation.
80. Pour faire face aux nombreuses raisons qui peuvent expliquer les faiblesses de la qualité du dialogue, nous rappelons la recommandation de l'étude d'évaluation du PAGAM-GFP I : « l'appui des partenaires devrait se faire plus technique et moins conditionnel. » Il est clair que l'équipe d'évaluation attribuait en partie à l'excès de conditionnalités sur la GFP l'alourdissement du plan d'action pendant sa première phase et la perte de cohérence qui en résultait.. Selon cette étude, les efforts accomplis par les PTF pour avoir une influence sur les détails de la conception des réformes à travers la conditionnalité ont réussi à compliquer sa mise en œuvre au lieu de l'accélérer.
81. Concernant la qualité du processus de programmation, de planification et de mise en œuvre de la politique nationale, la période des ABG (2003-2009) a été marquée par la consolidation du processus d'élaboration et par la mise en place d'une stratégie nationale sur la base du CSLP et du CSCRP. Avant cette période, il n'existait pas de documents de stratégie nationale d'une telle importance, ni de processus conjoint de révision annuelle de la stratégie nationale, en collaboration avec les PTF et la société civile. Dès lors, la qualité des consultations, de l'information fournie et des systèmes d'évaluation et de suivi semble s'être améliorée. L'appui à la cellule CSLP/CSCRП financé a travers l'ABG de l'UE a été très important pour l'établissement d'une structure capable de gérer la mise en œuvre et la révision annuelle de la stratégie. L'importance donnée au CSLP et au CSCRP dans les accords de l'ABG et dans la Revue budgétaire conjointe a certainement contribué fortement à son existence continue. En résumé, l'ABG a eu une influence importante sur la qualité du processus de programmation, de planification et de mise en œuvre de la politique nationale.
82. Concernant la composition des dépenses publiques et ses conséquences pour la prestation des services publics, nous commençons par donner une vue d'ensemble pour essayer de comprendre comment les ressources de l'ABG (et de l'ABS) se sont insérées dans le budget national et avec quels effets sur l'efficacité et sur l'affectation des ressources par secteur.

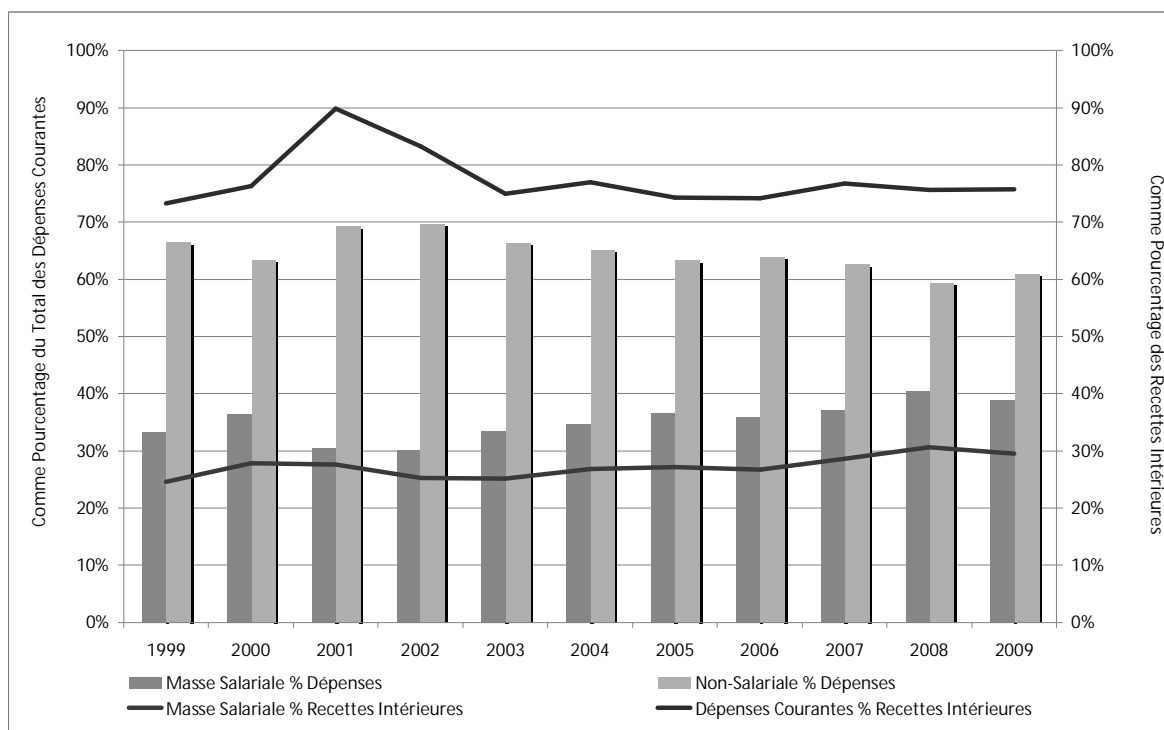
Tableau 7 : Dépenses courantes et en capital (en milliards de FCFA), 1999-2009

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses budgétaires	389	386	449	512	535	592	645	752	826	754	925
Dépenses courantes	195	200	280	309	316	350	377	411	437	459	549
Dépenses en capital	193	186	169	203	219	242	268	341	389	295	376
Sur financement extérieur	147	133	116	140	141	153	170	229	228	173	224
Sur financement intérieur	46	52	53	63	78	89	98	112	161	122	152
En pourcentage des dépenses budgétaires											
Dépenses courantes	50%	52%	62%	60%	59%	59%	58%	55%	53%	61%	59%
Dépenses en capital	50%	48%	38%	40%	41%	41%	42%	45%	47%	39%	41%
En pourcentage du PIB											
Dépenses courantes	11%	11%	13%	14%	13%	13%	13%	13%	13%	12%	13%
Dépenses en capital	11%	10%	8%	9%	9%	9%	9%	11%	11%	8%	9%

Source : Ministère des Finances – Trésor

83. A l'aide d'une base de données sur les produits (extrants) et les résultats des programmes publics, on pourrait analyser l'évolution des coûts par produit ou par résultat, ce qui permettrait d'analyser au mieux l'efficacité des affectations de fonds publics. Faute de cette base de données, il est nécessaire d'analyser l'évolution de deux rapports essentiels : l'équilibre entre les dépenses courantes et d'investissement et l'équilibre entre la masse salariale et les autres dépenses courantes.
84. Les dépenses publiques ont évolué parallèlement aux recettes et ont plus que doublé en termes nominaux depuis 1999 (voir tableau 7). Pendant la période à étudier (2003-2009), le ratio entre les dépenses courantes et les dépenses en capital n'a pas changé significativement : les dépenses courantes représentent en moyenne 57 % des dépenses totales et les dépenses en capital 43%. Cependant, pendant les années 2005-2007, on a constaté une accélération des dépenses en capital et un ralentissement des dépenses courantes. Les dépenses en capital sont retombées en 2008 – à cause de la crise financière internationale – mais elles sont remontées en 2009.
85. L'augmentation plus rapide des dépenses en capital reflète en partie le financement accru des projets d'investissement sur financement extérieur ; c'est surtout vrai de 2005 à 2007 (voir tableau ci-dessus). En outre, bien que les dépenses en capital sur ressources propres aient été moins importantes, pendant 2003 et 2009, elles ont augmenté plus vite que les dépenses en capital sur ressources extérieures (95% contre 59 %). Cette croissance des investissements internes a sans doute été aidée par l'augmentation rapide des AB pendant cette période.

Graphique 10 : Dépenses courantes salariales et non salariales (en % du total) et masse salariale (en % des recettes intérieures), 1999-2009

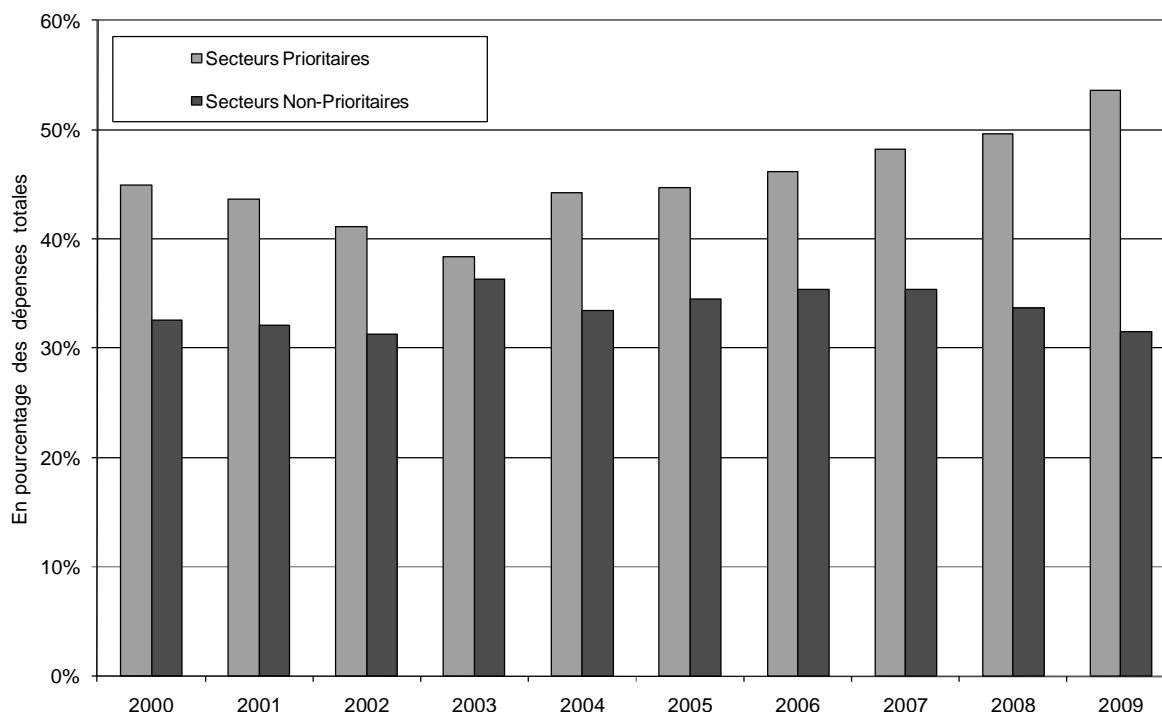


Source : Ministère des Finances – Trésor

86. Les salaires continuent à représenter moins de la moitié des dépenses courantes, mais avec une tendance à la hausse. Cette tendance s'est renforcée au cours des cinq dernières années : les salaires sont passés de 30% des dépenses courantes en 2002 à 39% en 2008 (voir graphique ci-dessus). Ce constat s'explique en partie par des effets liés à des réformes de la fonction publique – l'adoption d'une nouvelle grille de salaires pour la fonction publique, le recul de l'âge de la retraite et le coût du licenciement des employés dans le contexte de la privatisation – et en partie par l'augmentation du recrutement dans les secteurs de la santé et de l'éducation. En effet, bien qu'il faille toujours s'assurer que les dépenses courantes non-salariales soient suffisantes pour permettre aux fonctionnaires d'exécuter correctement leurs fonctions (en se servant des équipements et matériels nécessaires, etc.), l'augmentation des dépenses en salaires semble avoir été bien justifiée par des raisons d'efficience.
87. Au delà de l'efficience, il est aussi important d'analyser l'effet de l'AB sur l'affectation des dépenses par secteur. En particulier, nous avons examiné si les allocations se sont mieux alignées avec les priorités stratégiques du Gouvernement du Mali (GdM). Dans le Volume II (QE 3.4), nous avons analysé la répartition des dépenses en trois catégories pour y parvenir : les dépenses totales (par fonction), les ressources allouées par le programme PPTTE (c.à.d. les ressources intérieures économisées par le paiement de la dette et réaffectées aux priorités du CSLP et du CSCRP) et le budget spécial d'investissement. Ici, nous nous limitons à la présentation de l'analyse des dépenses totales par fonction.

88. Le CSLP et le CSCRП comportent un grand nombre de priorités⁴⁰. Dans les deux documents cependant, les principaux domaines de croissance et de réduction de la pauvreté sont l'éducation, la santé (dont l'eau potable et l'assainissement), le développement rural et l'infrastructure. D'autres domaines clés qui pourraient potentiellement devenir des moteurs de la croissance et de la création d'emplois sont aussi identifiés. Ceci permet la définition de certains secteurs ou sous-secteurs comme « domaines prioritaires ».

Graphique 11 : Dépenses prioritaires et non prioritaires (en % des dépenses totales), 2000-2009



Source : Ministère des Finances, Classification fonctionnelle des dépenses publiques

Remarque : priorités = éducation de base ; enseignement secondaire et recherche scientifique ; santé ; secteurs sociaux ; emploi ; agriculture ; mine, hydraulique et industrie ; et transport.

89. L'allocation globale (ressources intérieures et extérieures) aux domaines prioritaires s'accroît depuis 2004, permettant une augmentation (en termes nominaux) des allocations de plus de 50% depuis 2000 (voir graphique ci-dessus). Entre 2003 et 2009, le taux de croissance des dépenses prioritaires était de 13%, tandis que celui des non-prioritaires était de 9%. Le tableau 8 ci-après présente l'évolution des dépenses des secteurs prioritaires, identifiées sur base de la classification fonctionnelle. La part des secteurs prioritaires dans l'ensemble a augmenté et les parts de l'éducation de base, de la santé et des secteurs sociaux ont aussi augmenté.

⁴⁰ Voir le CSLP (2002) pages 41 à 78 et le CSCRП (2007) pages 42 à 58.

Tableau 8 : Dépenses prioritaires par catégorie fonctionnelle (en % du PIB), 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Education de base	1,7%	1,7%	2,4%	2,5%	3,2%	2,8%	3,5%	3,8%	3,0%	3,3%
Enseig. sec. supérieur et rech. scientifique	1,3%	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%
Santé	1,3%	1,6%	1,4%	1,4%	1,6%	1,7%	2,0%	1,8%	1,9%	2,0%
Secteurs sociaux	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	1,1%	1,1%	0,8%	1,0%	0,8%	1,0%
Emploi	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
Agriculture	1,9%	2,4%	3,9%	2,7%	2,8%	4,0%	3,0%	2,8%	2,4%	2,8%
Mine hydraulique et industrie	2,5%	1,8%	1,0%	0,8%	0,6%	0,9%	1,3%	1,3%	1,3%	1,7%
Transport	1,4%	0,6%	0,5%	0,2%	0,7%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,6%
Priorités totales	10,5%	9,7%	10,9%	9,6%	11,1%	12,1%	12,3%	12,4%	11,2%	12,9%
Autres	7,6%	7,1%	8,3%	9,1%	8,4%	9,3%	9,4%	9,1%	7,6%	7,6%
Dépenses totales	23,4%	22,2%	26,6%	24,9%	25,0%	27,0%	26,6%	25,8%	22,6%	24,1%

Source : Ministère des Finances

Remarque : enseignement. sec. supérieur et rech. scientifique = enseignement secondaire, supérieur et recherche scientifique.

Priorités = éducation de base ; enseignement secondaire et recherche scientifique ; santé ; secteurs sociaux ; emploi ; agriculture ; mine, hydraulique et industrie ; et transport.

Priorités et « Autres » excluent la dette intérieure ; la dette extérieure ; l'intérêt de la dette extérieure ; les dotations non réparties.

90. Les AB dans l'ensemble – en combinaison avec l'augmentation des revenus intérieurs – ont ainsi permis des changements importants dans la composition des dépenses :

- Le déclin du pourcentage des dépenses allouées aux domaines prioritaires du début des années 2000 a été suivi d'une reprise pendant la période 2003-2009, quand la proportion des dépenses prioritaires dans le total des dépenses est montée de 39% à 54%.
- La réduction de la proportion des dépenses consacrée au remboursement de la dette a pu s'achever plus rapidement, et s'est réduite de 10% en 2002 à 5% en 2009 ;
- Les investissements sur ressources propres ont augmenté ;
- Une augmentation des dépenses salariales a été possible, ce qui a aidé à faire face aux besoins en ressources humaines dans les secteurs sociaux et à redresser (partiellement) le déséquilibre entre les salaires des secteurs public et privé.

91. Il faut dire que les données fonctionnelles sur les dépenses ne présentent pas une vision très claire des tendances intersectorielles, car elles ne permettent pas l'analyse au niveau des programmes (c'est-à-dire que les dépenses dans les fonctions prioritaires peuvent financer des programmes non prioritaires et vice-versa). En revanche, nous avons approfondi l'analyse sectorielle des dépenses d'éducation, de santé et du développement social dans les chapitres 3 et 4. Les augmentations des dépenses achevées dans ces trois secteurs n'auraient pas pu être possibles sans l'appui financier de l'ABG, dont nous estimons que la contribution financière a été plus importante que celle de l'ABS du Programme décennal de développement socio-sanitaire (PRODESS) et presque aussi importante que l'ABS du Programme d'investissement dans le secteur de l'éducation (PISE) (voir sections 4.3 et 3.3). D'autre part, ces dépenses additionnelles ont permis un élargissement de la couverture des services publics, une réduction des disparités interrégionales dans la couverture et une amélioration de la plupart des indicateurs de résultats dans ces secteurs (sections 3.2 et 4.2).

92. Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations en matière de gouvernance et de redevabilité, en particulier concernant les rôles du Parlement et de la société civile, en

termes de suivi budgétaire ? Nous analysons ici les possibles effets induits de l'ABG sur les structures de la gouvernance et de la redevabilité. Il est supposé que le fait d'attribuer un pourcentage élevé de l'APD au budget national devrait augmenter l'importance relative du Parlement, et des institutions de contrôle, surtout lorsque le processus de dialogue met l'accent sur le renforcement de ces institutions et l'amélioration de la transparence des finances publiques. Nous considérons la disponibilité des informations sur le budget, le rôle du pouvoir législatif, des OSC et du citoyen.

93. Les évaluations PEFA faites en 2006 et en 2010⁴¹ fournissent des informations pertinentes sur ces sujets. En particulier, elles donnent une impression des tendances concernant la disponibilité des informations budgétaires pour le public et la qualité de l'examen de la loi de finances et du rapport de la Section des comptes de la Cour suprême réalisé par le Parlement (voir tableau 9).

Tableau 9 : Evolution des indicateurs PEFA pertinents pour la transparence et la redevabilité

Indicateurs PEFA sur la Performance de la gestion des finances publiques		2006	2010
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	A
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	C	C
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	B +	B +
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	D

Source : études PEFA 2006-2007 et 2009-2010

94. Concernant la disponibilité des informations budgétaires, la qualité des informations contenues dans la documentation budgétaire (indicateur PI-6) s'est nettement améliorée suite aux efforts mis en place dans le contexte du PAGAM-GFP⁴². Malheureusement, cette documentation budgétaire n'est accessible au public qu'après son approbation en tant que loi des finances et non au moment de sa présentation comme projet de loi à l'Assemblée nationale (ce qui serait la meilleure pratique de transparence à cet égard). Cependant, depuis l'établissement de l'Autorité de régulation des marchés publics et de délégation des services publics en février 2010, les décisions sur les attributions des marchés publics font l'objet de publication dans les journaux et à la télévision, et depuis le quatrième trimestre 2009, le MEF a commencé à publier des rapports trimestriels d'exécution du budget (limités aux détails des engagements) sur son site web. Malheureusement, ces développements n'ont pas suffi pour améliorer la classification de l'indicateur PEFA PI-10.
95. Malgré ces avancées, le processus de mise à disposition des informations pour le public reste embryonnaire. Il existe de bons exemples de transparence dans certains

⁴¹ Nicolau, D., Zounon, M et S. Bagayoko (décembre 2010), Evaluation des la gestion des finances publiques au Mali selon la méthodologie PEFA – Rapport final, ECORYS, Rotterdam. Ce rapport final attend toujours une approbation formelle du comité de gestion.

⁴² Le président de la Commission des finances, de l'économie, du plan et de la promotion du secteur privé (CFEPPSP) de l'AN nous a confirmé ce développement, en insistant sur son importance pour la qualité de l'examen de la Loi de Finances.

aspects de la gestion budgétaire, mais il n'y a pas de preuves d'une politique ou d'une pratique systématique de distribution des informations sur les budgets et les dépenses publiques. Le groupe focal OSC a fait le constat que le problème vient en partie de l'absence d'une demande d'information du côté des OSC, et de la faible capacité du public à comprendre et à commenter le budget. Les OSC sont impliquées dans le suivi du CSCRP à travers les revues annuelles mais n'ont pas développé leurs capacités d'analyse budgétaire.

96. Les études PEFA 2006 et 2010 constatent que l'analyse par l'Assemblée nationale du projet du budget se fait à temps et que les budgets sectoriels sont étudiés et commentés par chaque commission spéciale correspondante. Grâce à l'amélioration de l'exhaustivité des informations fournies à l'AN avec le projet du budget, ce processus devient plus analytique.

Tableau 10 : Dates de réception des lois de règlement, 2006-2008

Années Fiscales	Date de réception par la SCCS du projet LdR	Date du CdC de la SCCS	Date du vote de la LdR	Délai de soumission du CdC après la fin de l'année fiscale
2006	Nov. 2007	Juin 2008	Juillet 2009	18 mois
2007	Oct. 2008	Juin 2010	-	30 mois
2008	Déc. 2009	Oct. 2010 *	-	22 mois (estimation)

Source : Rapport PEFA, version provisoire, octobre 2010 ; p.81.

97. En revanche, le contrôle de l'AN sur l'exécution du budget est peu effectif, à cause des retards de plus de 18 mois dans la présentation de la loi de règlement, et conséquemment dans l'émission du Certificat de conformité (CdC) de la Section des comptes de la Cour suprême (voir tableau 10.) Les directives de l'UEMOA exigent que le projet de la loi de règlement soit présenté dans les sept mois après la fin de l'année fiscale correspondante. En octobre 2010, le projet de la LdR 2009 n'était pas encore disponible⁴³.
98. Concernant le renforcement des institutions de contrôle, la transformation de la Section des comptes de la Cour suprême en Cour des Comptes a constitué un élément important du dialogue ABG depuis 2005. Ce changement est exigé par les directives de l'UEMOA mais il requiert un changement constitutionnel préalable qui n'est pas possible au Mali sans référendum populaire. Vers fin 2010, des propositions de changements constitutionnels ont été préparées pour sa présentation au référendum en 2011.
99. Le BVG a été créé en 2002, en s'inspirant du modèle canadien. Tant le BVG que la Cour suprême ont reçu des augmentations importantes de leurs budgets courants depuis 2005. Les dépenses relatives à la Cour suprême ont augmenté de 6% par an en moyenne, de 823,960 à 1 056,267 millions de FCFA (2004-2009). Les dépenses relatives au BVG ont presque été multipliées par dix au cours de cette période, de 347,500 à 3 033,864 millions de FCFA (2004-2009). Dans l'ensemble cela équivaut à une hausse de

⁴³ Ces retards sont certainement dus aux faiblesses dans la gestion trésorière et dans la comptabilité publique, auxquelles nous nous sommes référés ci-dessus et qui ont fait l'objet des analyses des rapports annuels du BVG 2008 et 2009.

42 % des dépenses de ces institutions depuis 2004⁴⁴. Les deux institutions ont aussi reçu des appuis par des projets d'assistance technique financés sur des ressources extérieures.

100. Une autre évolution importante pour l'amélioration de la gouvernance est la création de l'Autorité de régulation des marchés publics et délégation des services publics. Elle gère de façon indépendante les litiges sur l'attribution des marchés publics. Elle veille à l'application de la législation et de la réglementation relatives à la passation des marchés publics. Elle peut sanctionner elle-même ceux qui se rendent coupables de pratiques contraires à la législation et en cas de fautes lourdes, elle peut saisir la justice pour des sanctions pénales. Elle peut être saisie par tout citoyen qui se sent lésé dans ses droits ou qui observe des pratiques frauduleuses dans un processus de passation de marché public. Depuis son entrée en fonction en février 2010, elle a rendu 34 décisions dont trois ont été contestées devant la justice.
101. Dans quelle mesure les programmes d'ABG ont contribué aux améliorations susmentionnées ? Le financement d'ABG a en principe aidé l'augmentation des dépenses des institutions de contrôle mais le poids financier de cette augmentation pour le budget national est relativement limité, et elle aurait pu être financée sans trop de difficultés, même dans l'absence de l'ABG. L'influence de l'effet financier est donc considéré comme négligeable.
102. L'impact du dialogue politique et des conditionnalités sur l'amélioration de la gouvernance est diversement apprécié par les acteurs. Tandis que certains mettent en avant que les changements en cours se réalisent dans le cadre des réformes initiées par l'UEMOA, d'autres constatent un effet d'accélération produit par le dialogue politique et les conditionnalités. C'est le cas du renforcement institutionnel de la Section des comptes et de la création et de la mise en fonctionnalité de l'ARMPDSP, dont les responsables sont convaincus de l'efficacité des conditionnalités dans le cadre de l'ABG. Nous avons analysé cette question plus en détails dans le contexte de l'analyse de l'influence de l'ABG sur la qualité de la gestion des finances publiques. Par rapport à la mise en place de l'ARMPDSP, nous avons conclu que l'influence de la conditionnalité et du dialogue ABG avait été faible, et celle du renforcement institutionnel de la SCCS négligeable (paragraphe 68-80).
103. Toutefois, nous nous demandons si l'attention prêtée au dialogue au sujet du statut institutionnel de la Section des comptes n'a pas réduit l'attention qu'on aurait dû prêter à des questions préalables. En particulier, l'efficacité des institutions de contrôle dépend de la disponibilité en temps voulu et de la fiabilité des données comptables. Les retards réguliers dans la présentation du projet de la loi de règlement sont symptomatiques des graves faiblesses dans la gestion de trésorerie et dans la comptabilité publique, pour lesquelles le dialogue d'ABG n'a pas réussi à bâtir une solution adéquate. (Voir paragraphes 75-80) Peut-être qu'en insistant sur des actions

⁴⁴ LdR 2004 – 2008, et prévisions des dépenses 2009 du Trésor. Les détails des dépenses de la Section des Comptes ne peuvent pas être facilement extraits mais nos entretiens au près de la Cour Suprême et du Trésor ont confirmé que la plupart de l'augmentation des dépenses de la Cour Suprême a été affectée à la Section des Comptes.

de réforme qui n'étaient pas soutenues par tous les acteurs, les PTF ont compliqué, sans le vouloir, la recherche mutuelle de solutions aux problèmes plus importants ?

104. Nous avons également noté l'absence d'une pratique systématique de distribution des informations sur les budgets et les dépenses publiques. En outre, la Direction générale du budget (DBG) s'est montrée en faveur des améliorations dans ce domaine⁴⁵. Etant donné le soutien de cet acteur clé, on aurait peut-être pu assister à des avancées dans ce domaine si cette question avait pris plus d'importance dans le dialogue ?
105. Plus généralement, l'expérience du Mali par rapport aux conditionnalités d'ABG suggère que le soutien des acteurs principaux est un préalable pour la mise en place des réformes et que la conditionnalité elle-même n'a pas d'effet sur le niveau de résistance qu'il peut y avoir. En conséquence, les conditionnalités devraient se focaliser sur des domaines de réforme qui sont en soi importants mais qui trouvent aussi le soutien nécessaire à la mise en place des réformes.

2.2 « Etape 2 » : Les résultats et les impacts des stratégies nationales

106. Dans cette section nous présentons les conclusions de la deuxième étape de l'évaluation, qui est une évaluation des résultats et des impacts de la stratégie gouvernementale que l'ABG vise à soutenir (niveaux 5 à 3 de la logique d'intervention). Cette étape porte sur les éléments suivants :
- Les progrès accomplis dans les domaines de la croissance économique et l'amélioration de l'environnement pour l'investissement et l'activité commerciale ;
 - La distribution de la croissance économique entre les citoyens, mettant l'accent sur l'évolution du niveau d'inégalités et la situation des pauvres ;
 - Pour chacun de ces domaines, l'identification des facteurs déterminants des changements observés.
107. Par rapport à ces thèmes, les conclusions de la deuxième étape se basent sur une analyse qualitative des données disponibles sur la croissance économique, l'évolution de la pauvreté et l'environnement pour l'investissement. Cette analyse qualitative s'inspire des connaissances qui proviennent des théories économiques de la croissance, et de la recherche empirique sur la croissance et la réduction de la pauvreté dans les pays en voie de développement. Elle a été complétée par l'analyse des observations des groupes focaux « MEF » et « secteur privé » et des personnes ressources entretenues à la BCEAO. Cette analyse qualitative nous a permis d'identifier les facteurs déterminants des changements observés au niveau macroéconomique, de leur attribuer une importance relative et, dans l'étape 3, d'analyser l'influence de l'ABG sur ces facteurs déterminants.
108. Ce type d'analyse qualitative ne permet pas une estimation quantitative de l'importance relative de chaque facteur déterminant. Pour arriver à ce genre de conclusions, il aurait été nécessaire de faire des analyses statistiques beaucoup plus

⁴⁵ Par exemple, à la fin de 2010, avec l'appui de l'International Budget Partnership (IBP), la DGB a publié un guide de vulgarisation du budget destiné aux utilisateurs non initiés aux techniques budgétaires.

détaillées. Par exemple, on aurait pu faire une comparaison de la performance macroéconomique du Mali avec une sélection des pays voisins, soit sur la base d'une analyse par regroupement («cluster analysis») ou par une analyse de données en «panel»⁴⁶. Ceci exige cependant un certain volume et un certain niveau de fiabilité des données statistiques et il est peu probable que ces conditions soient présentes au Mali et dans ses pays voisins de la zone UEMOA. Ce genre d'analyse n'existe pas actuellement au Mali. On se serait attendu sinon à trouver des analyses similaires dans le contexte de l'élaboration du CSLP ou du CSCRP, ce qui n'a pas été le cas. Néanmoins, nous sommes convaincus que pour les objectifs de cette évaluation, l'analyse qualitative est largement suffisante puisqu'elle permet d'identifier les facteurs déterminants au sein des politiques et des interventions gouvernementales.

109. Au niveau macroéconomique, les stratégies nationales auraient pu être en principe appuyées par le dialogue des politiques et par les actions de renforcement des capacités introduits par les ABG, ainsi que par le financement tant des ABS que des ABG. Il n'est pas possible de séparer les effets financiers respectifs des ABG et des ABS, puisqu'ils s'entremêlent dans le budget et dans les flux macro-économiques. Dans cette section et dans la suivante qui présente l'étape 3, nous avons donc considéré les effets financiers des ABG et des ABS comme un ensemble. De la même manière, il est impossible de séparer les effets financiers des ABG et des ABS par rapport aux résultats sectoriels. Il est aussi impossible de séparer les effets respectifs du dialogue lié à l'ABG et du dialogue lié à l'ABS par rapport à ces résultats⁴⁷. C'est pourquoi nous analysons les effets sectoriels de l'ABG sur l'éducation, la santé et la décentralisation/déconcentration – domaines qui s'avèrent tous importants – conjointement avec les analyses de l'étape 3 pour les ABS PISE, PRODESS et PARAD dans les chapitres 3, 4 et 5. Les stratégies nationales d'autres secteurs, tels que le secteur routier, du coton, des mines et de l'énergie, qui ont parfois fait l'objet des conditionnalités et du dialogue ABG pendant la période de l'évaluation n'ont pas été analysées⁴⁸.

2.2.1 La croissance économique et l'amélioration de l'environnement pour l'investissement

110. L'environnement macroéconomique a été stable au cours des dix dernières années et le Mali a obtenu de bonnes performances en dépit de sa vulnérabilité à de multiples chocs extérieurs. Pendant cette période, le Mali a surpassé les performances de ses voisins de l'UEMOA en termes de croissance du PIB. Le Mali affiche même le taux de croissance réel moyen le plus élevé de la sous-région, avec 5% par an.

⁴⁶ Nous entendons que pour l'évaluation des AB en Tunisie ces deux analyses statistiques ont été faites mais évidemment le volume des données disponibles en Tunisie et ses pays voisins est beaucoup plus élevé que pour la zone UEMOA et sa qualité beaucoup plus fiable.

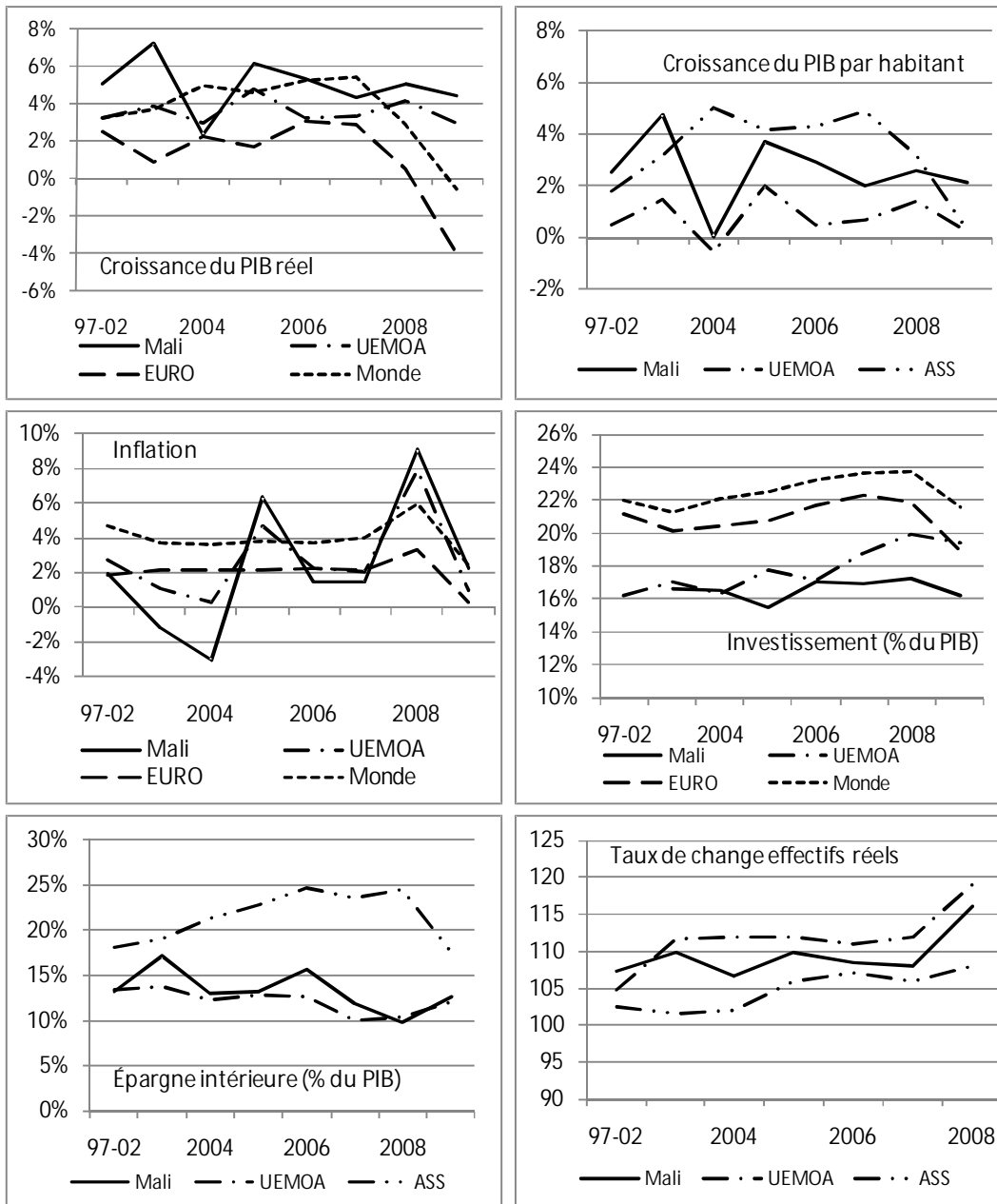
⁴⁷ Par exemple, la matrice commune de suivi des ABG pour 2009-2011 inclut 5 conditions de décaissement pour la santé, 3 pour l'éducation et 1 pour la déconcentration/décentralisation.

⁴⁸ L'équipe d'évaluation n'avait pas les ressources budgétaires nécessaires pour faire des analyses sectorielles additionnelles d'une manière suffisamment approfondie. D'autre part, à part le secteur du coton, qui a été exclu formellement des termes de référence pour l'évaluation, ces autres secteurs n'ont pas eu la même importance dans le dialogue que celle accordée aux secteurs de l'éducation, de la santé et du développement social.

111. Les graphiques ci-après comparent les indicateurs économiques clés du Mali avec ceux de la région de l'UEMOA, de l'Afrique subsaharienne, de la zone euro (important partenaire commercial) et du monde⁴⁹. L'impact du ralentissement mondial (le PIB mondial a baissé de 0,6% et celui de la zone euro, de 4% en 2009) a eu un impact modéré sur le taux de croissance au Mali, qui a continué de croître à 4,4% (seulement 0,6 points de pourcentage perdus par rapport à 2008). À cet égard, les performances du Mali ont été largement supérieures aux prévisions, surtout par rapport à la conjoncture mondiale. L'inflation a été plus instable au Mali et supérieure à celle des pays environnants, mais durant les dix dernières années, l'ensemble de la région a suivi une évolution similaire aux alentours de la cible moyenne de 3% de l'UEMOA.

⁴⁹ Il se peut que certains indicateurs dans ces graphiques, dont les sources sont les organismes internationaux, ne correspondent pas exactement aux données officielles du GdM mentionnées ailleurs dans le rapport.

Graphique 12 : Principaux Indicateurs Économiques : Mali ; UEMOA ; Afrique subsaharienne (ASS) ; Zone Euro et le Monde



Sources : Mali, UEMOA, ASS = Regional Economic Outlook SSA (Oct 2010 & Avril 2009 pour l'épargne intérieure) ; EURO et Monde = FMI World Economic Outlook Database (Oct 2010).

Remarque : taux de change effectif réel = moyenne annuelle, indice 100 en 2000 (une hausse indique l'appréciation du taux):

112. Quant aux facteurs déterminants des changements observés, dans l'ensemble, le Mali a bien géré son économie malgré son manque d'accès à la mer et sa vulnérabilité. Son appartenance à l'UEMOA lui a donné des critères stricts à respecter, notamment en matière de discipline macroéconomique. Cependant, la plus forte croissance économique et la baisse des investissements ne sont pas uniquement dues à des influences extérieures et s'expliquent par certains facteurs intérieurs.

113. Pour expliquer ce taux de croissance relativement élevé, il est utile de faire une analyse secteur par secteur avant d'évaluer le climat d'investissement. La distribution du PIB par secteur d'activité est restée plus ou moins stable au cours des dix dernières

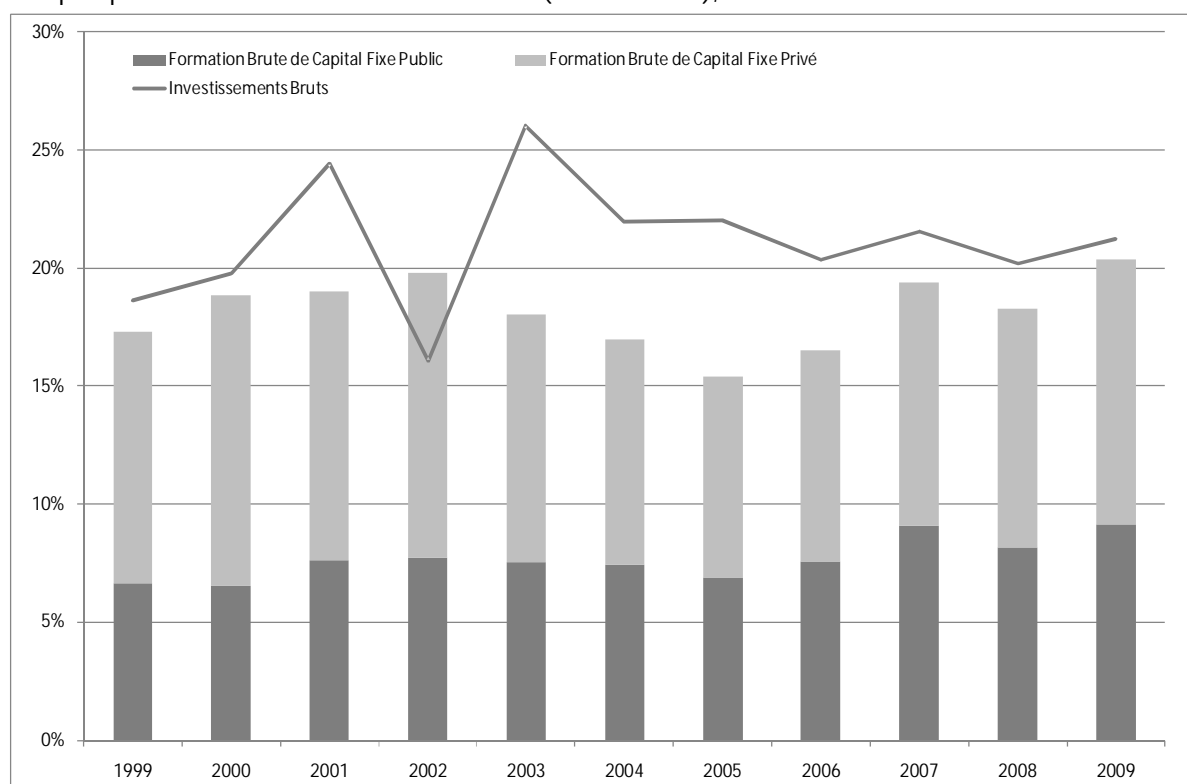
années. En moyenne, le secteur primaire représente environ 34% du PIB total, la part du secteur tertiaire s'élève à 36% et celle du secondaire se situe autour de 20%.

114. Le secteur tertiaire est celui qui a le plus contribué à la croissance du PIB au cours des dix dernières années. Le commerce, le transport et les télécommunications y sont les domaines les plus importants. Leur croissance s'accélère depuis 2003. Cette évolution est conforme à la stratégie du CSCRP, qui prévoit que le commerce devienne un moteur potentiel de la croissance. La performance du secteur agricole – l'autre secteur prioritaire – s'est améliorée suite à la période de mauvaises conditions climatiques du début des années 2000.

115. Les secteurs de l'électricité, de l'eau et des produits de l'extraction ont connu une croissance régulière d'environ 10% par an au cours des dix dernières années, ce qui reflète les investissements d'infrastructure réalisés. En général, les secteurs prioritaires identifiés par le CSLP et le CSCRP connaissent une croissance plus rapide que les secteurs non prioritaires.

116. Concernant le climat d'investissement, les analyses du FMI révèlent une baisse du taux d'investissement au Mali : il est passé de 22% entre 1997 et 2005 à 16.6 % en 2009 (en pourcentage du PIB). En revanche, les données INSTAT sur les comptes nationaux montrent un pic en 2003 de l'investissement brut suivi d'un déclin à des niveaux moyens de 21 % du PIB⁵⁰. Le graphique 13 ci-dessous donne les détails de la formation de capitaux privés et publics et la situation générale de l'investissement (prenant en compte les stocks).

Graphique 13 : Taux d'investissement (en % du PIB), 1999-2009



Source : INSTAT, Comptes Nationaux.

⁵⁰ La différence entre les deux séries réside dans le traitement des inventaires, c'est à dire les stocks.

117. La croissance nominale de l'investissement brut a été quant à elle, selon les chiffres de l'INSTAT, de 10,3% par an en moyenne pendant la période d'évaluation (2002-2009), plus rapidement que la croissance nominale du PIB et que la consommation (9% tous les deux). Le graphique donne le détail de la formation de capitaux privés et publics et la situation générale de l'investissement (prenant en compte les stocks). Les investissements publics ont augmenté plus rapidement que les privés, stimulés par une hausse des dépenses en capital. En parallèle, il y a eu une baisse du taux d'intérêt réel, qui a atteint un maximum de 7% en 2000 pour arriver à un taux réel négatif en 2008. La hausse des dépenses en capital et le taux d'intérêt négatif devraient stimuler les investissements, ce qui serait cohérent avec les chiffres de l'INSTAT.
118. Néanmoins, il est clair que le taux d'investissement peu élevé qui a été une caractéristique historique du Mali continue à être un problème. Ceci est confirmé par d'autres sources d'information⁵¹ et s'explique en grande partie par le taux d'épargne intérieure modéré du Mali. Le taux d'épargne intérieure du Mali et la moyenne des pays membres de l'UEMOA suivent une courbe descendante depuis 2004 (excepté en 2009) contre une hausse moyenne constatée dans les pays de l'ASS. Avec un niveau d'épargne modéré, le taux d'investissement ne peut augmenter qu'avec des flux élevés d'aide (pour les investissements publics) ou avec des investissements privés financés de l'extérieur, soit directement, soit à travers des crédits.
119. Les difficultés à obtenir du crédit à long terme au Mali ont été mises en évidence lors de la réunion du groupe focal du secteur privé, ainsi que pendant nos discussions avec la BCEAO. Les contraintes suivantes ont été identifiées :
- Du côté de la demande :
 - la prédominance du secteur du commerce, qui n'a besoin que de crédits à court terme ;
 - la grande proportion de l'économie qui est informelle et veut rester informelle, ce qui limite sa capacité à obtenir du crédit ;
 - Du côté de l'offre :
 - le manque de capacité dans le secteur bancaire domestique à évaluer correctement la rentabilité ou la durabilité des plans d'affaires ;
 - Les coûts des prêts des banques nationales très élevés – frais d'administration, suppléments du taux d'intérêt etc.
 - L'absence d'une banque de développement.
120. Selon les données fournies par la BCEAO, le niveau de crédit en 2009 a augmenté de 27% en termes nominaux depuis 2002. En pourcentage du PIB, il a diminué de 14% à 10% (2002-2009). Ces données semblent confirmer les commentaires de la BCEAO et du secteur privé qui faisaient le constat d'une augmentation de l'importance du secteur informel, qui n'a pas accès au crédit. Les données appuient également le constat du crédit au Mali qui est restreint à des prêts à court terme. Les crédits à moyen et long terme comptaient en moyenne pour seulement 22 % du total de crédit

⁵¹ L'étude « Profil de Pauvreté des Communes du Mali », conclut que « le taux moyen d'investissement communal est d'environ 2% en moyenne avec des maxima ne dépassant guère les 6%. Aussi, l'investissement moyen annuel varie de 22 à 58 millions de francs CFA par commune », Profil de Pauvreté des Communes du Mali, novembre 2006, page 70.

de 2002 à 2009. La grande majorité du crédit est dirigée vers le « commerce et tourisme » (40 %) et l'« agriculture, sylviculture et pêche » (16 %).

121. Malgré certaines avancées, la place du Mali dans le classement « Doing Business »⁵² de la Banque mondiale reste basse (153ème dans le monde et 24ème parmi les 46 pays de l'ASS, en juin 2010). Cet indice donne plusieurs raisons pour la stagnation de l'environnement de l'investissement, à savoir :

- La protection des investisseurs : il n'y a pratiquement pas d'amélioration de cet indicateur depuis le début des mesures en 2006 ;
- L'obtention du crédit : depuis 2005, cet indicateur stagne, à l'exception d'une augmentation de la proportion d'adultes couverts par le registre public ;
- La création d'entreprises : elle n'est facilitée que légèrement par la réduction modeste du nombre de démarches, du temps nécessaire et des coûts depuis 2004 ;
- Le commerce transfrontalier : il est facilité par la réduction du temps nécessaire pour l'importation et l'exportation des marchandises. Cependant, le coût des conteneurs a augmenté et le nombre de documents requis n'est passé que de 8 à 7 pour les exportations et de 11 à 10 pour les importations.

122. Les informations provenant du groupe focal du secteur privé et de la BCEAO donnent plus de détails sur l'absence d'une amélioration du climat d'investissement. Elles font référence aux problèmes de la réglementation gouvernementale, par exemple :

- Bien que la création du « guichet unique » ait été utile, le régime fiscal en général (autant les lois que les pratiques) n'est pas propice à la transition du secteur informel au secteur formel. Par conséquent le secteur informel reste large, d'où des limitations importantes aux possibilités d'investissements.
- Les réformes (p. ex. « Doing Business ») ont été pour la plupart superficielles et reposent généralement plus sur les préoccupations des investisseurs étrangers hypothétiques que sur les préoccupations réelles des investisseurs nationaux. En bref, sans une réelle compréhension des contraintes véritables, les réformes n'arrivent pas à régler les problèmes.
- La corruption et les retards des paiements du Trésor⁵³ réduisent les incitations pour le secteur privé à participer aux projets d'investissement publics (et implicitement l'incitation à passer de l'informel au secteur formel.)

123. Quels ont donc été les facteurs déterminants du taux de croissance économique observé ? L'expansion du secteur des télécommunications, les bonnes conditions climatiques pour le secteur agricole, la hausse du prix de l'or et la période de paix et de stabilité politique et sociale, dont le Mali a bénéficié (surtout par rapport à la Côte d'Ivoire) ont certainement eu des influences positives et importantes sur la croissance,

⁵² www.DoingBusiness.org.

⁵³ Les retards de paiement étaient particulièrement graves en 2007 et 2008 et le MEF (ainsi que l'étude PEFA 2010) constatent une réduction des arriérés de paiement pendant 2009. Par contre, le secteur privé semble considérer ces retards de paiement comme un problème chronique du secteur public, qui est apparemment même plus prononcé au niveau décentralisé. (Voir compte rendu du groupe focal secteur privé.)

mais aucun de ces facteurs n'est lié à une politique spécifique du gouvernement⁵⁴. Ils sont plutôt des facteurs exogènes.

124. Parmi les facteurs politiques qui pourraient être déterminants pour le taux de croissance économique observé, nous en avons identifiés trois qui ont contribué d'une manière importante ou modérément importante pendant la période considérée :

Trois facteurs déterminants :

- La gestion macroéconomique prudente des autorités, plus particulièrement les mesures de contrôle du taux d'inflation, qui aurait favorisé la croissance du commerce (contribution importante) ;
- Les mesures de contrôle du déficit fiscal, en particulier la réduction de la balance budgétaire de base à 0% du PIB entre 2003 et 2008 (contre une moyenne de -1,6 % en 2000-2002), qui auraient contribué à la protection des taux d'intérêt bas (contribution importante);
- L'augmentation du niveau d'investissements publics sur fonds propres (de 17% des recettes budgétaires en 2002 à 21% en 2009), ce qui aurait compensé en partie la stagnation relative de l'investissement privé (contribution modérément importante).

125. Il y a trois autres facteurs qui pourraient éventuellement être des facteurs déterminants mais qui pendant la période ont eu une contribution faible ou négligeable au taux de croissance réalisé. Ces facteurs auraient pu avoir une contribution positive s'ils avaient fait l'objet d'actions politiques spécifiques et bien conçues, ce qui n'a pas été le cas.

Trois facteurs éventuellement déterminants :

- L'amélioration des affectations des ressources aux secteurs prioritaires, qui pourrait en principe renforcer les effets des politiques sectorielles sur la croissance économique (contribution faible parce que la structure de croissance n'indique pas que les politiques sectorielles ont été des facteurs déterminants pour la croissance économique) ;
- Le renforcement de l'efficacité dans l'exécution du budget, en particulier pour les investissements : ainsi les investissements et autres dépenses budgétaires pourraient avoir un plus grand effet sur la croissance si ils étaient exécutés d'une manière plus rapide et plus économique (contribution négligeable, car les réformes de la GFP ne sont pas suffisamment avancées pour avoir produit des grands effets d'efficacité) ;
- L'amélioration du climat d'investissement, qui a été relativement limitée et qui aurait pu avoir été plus prononcée grâce à une focalisation plus précise sur les problèmes de la réglementation gouvernementale et de l'accès aux crédits à moyen terme pour les investisseurs nationaux (contribution négligeable).

⁵⁴ D'ailleurs ces facteurs positifs étaient présents dans plusieurs pays de l'UEMOA pendant la période ; à première vue ils n'expliqueraient donc pas la performance plus élevée du Mali.

126. L'analyse de l'étape trois ci-dessous nous permet de voir si l'ABG a eu de l'influence sur la contribution relative de ces six facteurs.

2.2.2 Les changements dans les revenus des citoyens et dans leur distribution

127. La deuxième question de l'étape 2 analyse la distribution de la croissance économique entre les citoyens, mettant l'accent sur l'évolution du niveau d'inégalités et la situation des pauvres. Selon les chiffres officiels de l'INSTAT, le PIB nominal par habitant a augmenté de 63% au cours des dix dernières années. Cela équivaut à une augmentation de 287 USD à 573 USD par personne. En termes réels, on constate une croissance de 12% du revenu par habitant au cours de cette période (1999-2009). L'indice de pauvreté a chuté de 10 points de pourcentage (il est passé de 61% en 2000 à 51% en 2005). Le rapport du CSLP 2007 affiche une légère baisse du taux de pauvreté monétaire, qui est passé de 56% en 2006 à 54,8% en 2007.

128. Cependant, le rapport 2007 du CSLP mentionne également que la démographie galopante est à l'origine d'une augmentation du nombre de personnes vivant dans la pauvreté.⁵⁵ Le récent Recensement général de la population et de l'habitat a montré que les projections de population utilisées dans les statistiques officielles pour calculer les indices de pauvreté sont largement sous-estimées. Toutefois, comme les données de ce dernier et ses rétroprojections de population ne sont pas encore validées, il ne nous a pas été possible de les utiliser. D'autre part, les interlocuteurs de la BCEAO nous ont présenté l'hypothèse selon laquelle l'augmentation de la population aurait probablement aussi changé la structure de l'économie, en augmentant la part qui correspond au secteur informel. Dans ce cas, le PIB et son taux de croissance auraient également été sous-estimés. Sans une nouvelle enquête de ménage fondée sur un nouvel échantillon de la population, on ne peut pas estimer le niveau de pauvreté à sa juste valeur.

129. Le rapport Enquête légère intégrée auprès des ménages (ELIM)⁵⁶ donne un coefficient de Gini de 0,400 en 2000 et de 0,388 en 2005, ce qui représente une baisse des inégalités durant cette période. Pour les ménages urbains, les chiffres vont de 0,331 à 0,355 et l'inégalité s'y est donc aggravée. Enfin, pour les ménages ruraux, l'inégalité a chuté de 0,359 à 0,312. Le rapport analyse ensuite les différentes méthodes pour évaluer les changements de la pauvreté et conclut que « la baisse de la pauvreté enregistrée est principalement le fait de la croissance économique ».

130. Quand on analyse le changement dans la distribution de la consommation, les conclusions suggèrent que la population du quintile inférieur, en majorité rurale, a le plus bénéficié de l'évolution. Cet effet n'est pas très important : « ... les modifications des inégalités n'ont pas été drastiques, en tout cas au niveau national. Globalement la courbe d'incidence de la croissance est plutôt plate, ce qui suggère que la croissance n'a pas été fortement en faveur ou en défaveur des pauvres ... ».

⁵⁵ Voir le Rapport 2007 de Mise en Œuvre du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR), Page IX.

⁵⁶ Cette section s'inspire des pages 14 à 16 du rapport ELIM (2006).

131. Quels ont été les facteurs déterminants de ces changements ? Si les facteurs exogènes identifiés ci-dessus ont certainement été importants, la politique gouvernementale focalisée sur le développement rural a tout de même été bien adaptée au contexte d'un pays comme la Mali où la majorité des pauvres vit en zones rurales. D'autre part, étant donné que les ménages du quintile inférieur consacrent plus de 80% de leurs revenus à la nourriture, le contrôle de l'inflation des produits alimentaires est un facteur qui peut avoir un fort impact sur la pauvreté. On peut donc dire que les politiques gouvernementales visant à stimuler la croissance rurale, à améliorer la sécurité alimentaire et à renforcer l'environnement macroéconomique pour contrôler l'inflation et mieux supporter les chocs externes ont été des facteurs déterminants pour la réduction de la pauvreté. La croissance économique obtenue a permis de maintenir les inégalités à un niveau stable. L'inflation est restée contrôlée et le PIB et la consommation par habitant ont augmenté en dépit de chocs macroéconomiques importants.
132. La politique macroéconomique et la politique de développement rural font partie de la Stratégie de croissance accélérée 2008-2012 (SCA), qui a été réalisée en mai 2008, comme synthèse des principales mesures contenues dans le CSCR, le Programme de développement économique et social (PDES) du Président de la République et des différentes études sur la croissance au Mali. D'autres aspects de la SCA portent sur l'établissement des centres de formation professionnelle dans les régions, sur les investissements d'infrastructures de base, sur les réformes structurelles et les programmes de privatisation et sur des mesures d'amélioration du cadre juridique et du climat des investissements. Bien que la SCA soit certainement pertinente pour la réduction de la pauvreté, elle est trop récente et sa mise en œuvre pas suffisamment complète pour qu'elle soit considérée comme facteur déterminant des changements identifiés dans ce domaine. D'autre part, les priorités du CSLP/ CSCR reprises dans la SCA mettent l'accent sur les secteurs sociaux, qui ne semblent pas avoir joué un rôle important dans la réduction de la pauvreté pendant la période en question.
133. Nous identifions donc trois politiques gouvernementales qui auraient pu être des facteurs déterminants :
- La politique macroéconomique qui a permis le soutien de la croissance économique, le contrôle de l'inflation et la stabilisation de chocs externes (Contribution importante) ;
 - La politique gouvernementale focalisée sur le développement rural et la sécurité alimentaire. (Probablement d'une importance modérée : dans l'absence d'une analyse spécifique de la politique gouvernementale, il est difficile de juger son importance mais la croissance du secteur agricole a été certainement importante pour la réduction de la pauvreté.)
 - La poursuite de la Stratégie de croissance accélérée, des politiques CSLP/ CSCR et l'augmentation du financement des secteurs prioritaires identifiés dans le CSLP/ CSCR. (Contribution faible car la mise en œuvre de la SCA est récente et n'est pas complète. De plus les priorités des CSLP/ CSCR mettent l'accent sur les secteurs sociaux qui ne semblent pas avoir joué un rôle important dans la réduction de la pauvreté pendant la période en question.)

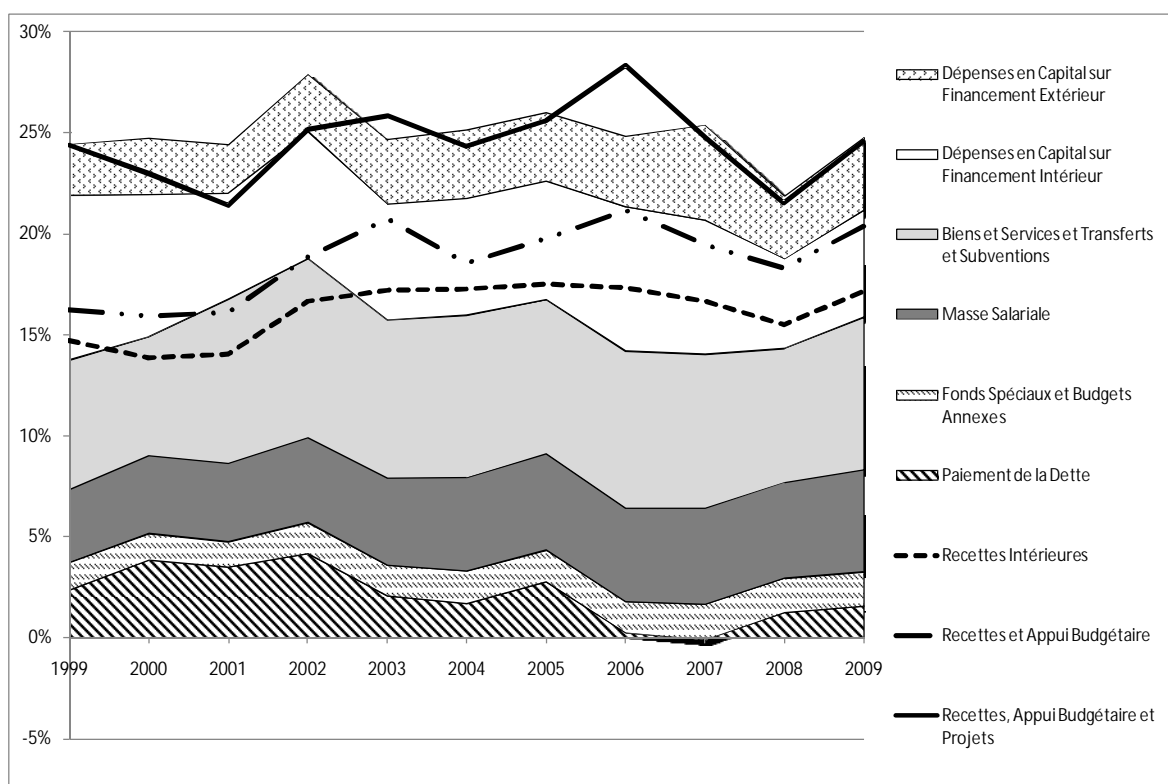
2.3 « Etape 3 » : l'examen des liens entre l'ABG et la performance de la stratégie gouvernementale

134. La troisième étape de l'évaluation vise à analyser les liens entre le processus d'ABG et d'ABS et la performance de la stratégie gouvernementale. Il s'agit d'évaluer la contribution de l'AB aux interventions gouvernementales ayant joué un rôle clé dans la détermination des résultats et des impacts de la stratégie gouvernementale. Ici, on se réfère aux investissements/ dépenses courantes publiques, aux décisions sur les politiques, aux actions institutionnelles, etc. On analyse la contribution des dispositifs dialogue et renforcement des capacités de l'ABG ainsi que des fonds de l'ABG et de l'ABS⁵⁷. Ainsi, on analyse la correspondance entre les effets induits de l'ABG et les facteurs déterminants de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. Avec une correspondance élevée, on peut supposer un rapport de causalité relativement fort entre l'ABG et les résultats et impacts finaux de la stratégie nationale qu'elle appuie. Le tableau 11 ci-après présente un résumé de cette analyse.
135. Dans quelle mesure, l'ABG a-t-elle contribué aux avancées macroéconomiques susmentionnées ? Comme nous l'avons vu, le taux moyen de croissance économique réelle de 5% par an au Mali est le plus élevé de la zone UEMOA. Nous avons identifié, pendant l'étape 2, que la gestion macroéconomique prudente des autorités a contribué d'une manière importante à ce résultat, en particulier les mesures de contrôle du déficit fiscal et du taux d'inflation. La réduction de la balance budgétaire y a aussi contribué d'une manière importante, surtout grâce à son influence sur le taux d'intérêt. D'autre part, l'augmentation du niveau d'investissements publics sur fonds propres a eu une contribution modérément importante, comme contrepoids à la stagnation de l'investissement privé. En revanche, la contribution de l'amélioration des affectations des ressources aux secteurs prioritaires semble avoir été faible parce que la structure de croissance n'indique pas que les politiques sectorielles ont été des facteurs déterminants pour la croissance économique. Enfin, le renforcement de l'efficacité de l'exécution du budget a eu une contribution négligeable à cause des réformes de la GFP qui ne sont pas suffisamment avancées pour avoir produit des grands effets d'efficacité. La contribution de l'amélioration du climat d'investissement a également été négligeable pour des raisons expliquées ci-dessus (§ 118-122).
136. Quel a été le degré de contribution de l'ABG aux facteurs déterminants ? La contribution financière de l'ABG a été importante. En particulier, elle a permis :
- Que la balance budgétaire de base soit restée près de 0% du PIB entre 2003 à 2008 (contre une moyenne de -1,6% en 2000-2002) ;
 - Que le niveau d'investissements publics sur fonds propres augmente de 17% des recettes budgétaires en 2002 à 21% en 2009, avec un pic de 28% en 2007.

⁵⁷ Comme nous avons expliqué ci-dessus (§109), il n'est en fait pas possible de séparer les effets financiers respectifs des ABG et des ABS, puisqu'ils s'entremêlent dans le budget et dans les flux macroéconomiques.

137. Le graphique 14 donne une vue d'ensemble des réalisations de l'appui budgétaire et d'autres ressources extérieures et intérieures au cours des dix dernières années. Avec les revenus intérieurs seuls, le Mali aurait pu payer la dette (intérêt et amortissement), des paiements aux fonds spéciaux et aux budgets annexes, les salaires, les autres dépenses courantes et une proportion des dépenses d'investissement sur ressources propres. Le budget malien démontrait ainsi un niveau d'autosuffisance relativement élevé. Avec l'appui budgétaire, toutes les dépenses courantes sont couvertes après 2002, ce qui a permis d'éliminer le déficit budgétaire de base, et d'effectuer des investissements supplémentaires.

Graphique 14 : Dépenses clés de l'Etat par rapport aux recettes (en % du PIB), 1999-2009



Source : Ministère des Finances

138. Est-ce que le dialogue de l'ABG sur la politique macroéconomique a contribué à la gestion prudente macroéconomique des autorités ? Nous jugeons que cette contribution était négligeable parce que la gestion macroéconomique solide du Mali peut être attribuée aux exigences de l'UEMOA. Les critères de convergence sont un outil important de stabilisation et, conjointement avec les cibles établies en accord avec le FMI, ils déterminent dans une grande mesure les politiques monétaire et budgétaire. Cependant, l'appui budgétaire a eu un impact significatif sur la macroéconomie, à travers son financement. Les sommes accrues au sein du Trésor ont permis d'augmenter les dépenses à travers le budget sans risquer de gros déficits budgétaires et tout en améliorant la stabilité macroéconomique. L'ABG a sinon eu peu d'influence directe sur la politique macroéconomique à travers d'autres voies, tels que le dialogue et la conditionnalité.

139. Le seul domaine où le dialogue de l'ABG et les activités de renforcement des capacités semblent avoir eu une contribution modérément importante est la mise en

œuvre du CSLP/ CSCR, qui aurait contribué à l'amélioration des affectations des ressources aux secteurs prioritaires. Ici, l'effet du dialogue a été important surtout pour l'établissement des cadres de suivi du CSLP/ CSCR, étant donné que l'engagement des autorités aux secteurs prioritaires est depuis longtemps un acquis. Cependant, la structure de croissance n'indique pas que les politiques sectorielles aient été des facteurs déterminants à la croissance économique, ce qui nous amène à conclure que la contribution de ce dialogue à l'impact final semble avoir été faible.

140. Les deux domaines où le dialogue de l'ABG aurait pu avoir un effet important sur la croissance économique sont la réforme de la gestion des finances publiques (GFP) et l'amélioration du climat d'investissement. Si la réforme de la GFP avait renforcé l'efficacité de l'exécution du budget, en permettant plus particulièrement de réaliser des investissements de manière plus rapide et plus économique, la contribution des dépenses publiques à la croissance économique aurait été plus importante. Si le dialogue avait pu permettre aux politiques publiques de se focaliser sur l'éradication des vrais obstacles à l'investissement - qui ont été identifiés par le secteur privé national - l'investissement privé aurait été plus élevé et aurait eu un impact positif sur la croissance économique.
141. Malheureusement, dans ces deux domaines le dialogue n'a pas été suffisamment efficace pour produire une amélioration des politiques nationales. Certes, les réformes dans ces domaines sont des processus complexes qui impliquent beaucoup d'acteurs. Gérer un dialogue qui aboutit à un programme de réforme qui peut satisfaire l'ensemble des acteurs, tout en restant cohérent et en restant à un niveau élevé d'opérationnalisation, est une tâche très difficile. C'est pourtant un objectif essentiel de l'AB que d'entretenir un dialogue efficace sur les facteurs déterminants de la croissance économique ; mais d'après ce qui a été observé au Mali, l'atteinte de cet objectif semble être un défi beaucoup plus compliqué qu'il n'en a l'air.
142. Quant à la réduction de la pauvreté, nous avons déjà constaté que la politique gouvernementale (voir §130) pourrait avoir aidé les populations pauvres et que la croissance économique obtenue a permis de maintenir les inégalités à un niveau stable. Les décaissements financiers des AB ont certainement contribué à la mise en œuvre de cette politique, en permettant une réduction du déficit fiscal, et en allouant des ressources supplémentaires aux dépenses d'investissement et aux dépenses courantes prioritaires.
143. Ces politiques ont aussi été des sujets de dialogue pendant les revues annuelles des ABS et de l'ABG, mais rien ne nous a indiqué que ce dialogue a eu des effets significatifs sur l'impact final de la stratégie nationale sur la réduction de la pauvreté :
- D'abord, comme nous avons constaté ci-dessus, la politique macroéconomique prudente est due principalement au respect par les autorités des critères de convergence de l'UEMOA, et des cibles établies en accord avec le FMI ;
 - Deuxièmement, la politique gouvernementale focalisée sur le développement rural et la sécurité alimentaire n'a pas représenté un élément important du dialogue ABG.
 - Troisièmement, bien que le dialogue et le renforcement des capacités pour améliorer la mise en œuvre du CSLP/ CSCR et de la Stratégie de croissance accélérée ait été modérément importante pour la qualité de la mise en œuvre de

ces politiques, la mise en œuvre de la SCA est récente, incomplète et les priorités CSLP/ CSCRП mettent l'accent sur les secteurs sociaux, qui ne semblent pas avoir joué un rôle important dans la réduction de la pauvreté pendant la période.

144. Ainsi, dans l'ensemble, les AB ont eu un impact important sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté, en parallèle avec quatre facteurs exogènes - l'expansion du secteur des télécommunications, les bonnes conditions climatiques pour le secteur agricole, la hausse du prix de l'or et la période de paix et de stabilité politique et sociale - dont le Mali a bénéficié. C'est la contribution financière des AB qui a été importante pour la mise en œuvre des politiques nationales dans ces domaines. En revanche, la contribution du dialogue ABG et des activités de renforcement des capacités à ces impacts finaux a été plutôt faible ou négligeable.
145. Au delà de ses effets sur la macroéconomie et sur la pauvreté, il ne faut pas oublier les contributions de l'ABG à l'amélioration des indicateurs d'utilisation des services publics et aux indicateurs d'impacts correspondants. Cette analyse est présentée pour les secteurs d'éducation, de la santé et du développement social dans les chapitres 3 et 4. Il est possible que l'ABG ait eu des effets similaires dans les autres secteurs prioritaires – tels que l'agriculture et le transport, où nous avons aussi constaté des augmentations de financement induites par l'ABG (Section 2.1.2). Faute de données de résultats et d'impacts suffisamment détaillées et suffisamment désagrégées pour ces secteurs, nous n'avons pas pu y appliquer des techniques d'analyse économétriques. Une telle analyse est cependant fortement recommandée pour l'avenir, afin d'analyser en détail les effets des politiques actuelles et la nature de l'appui de l'ABG à ces politiques.

Tableau 11 : Facteurs gouvernementaux déterminants des résultats et des impacts économiques et sociaux et leurs relations avec l'AB

Dispositifs d'AB qui contribuent aux facteurs déterminants	Degré de contribution de l'AB au facteur déterminant (Importante / Modérément importante / Faible / Négligeable / Absente)	Facteurs déterminants des changements observés aux niveaux des résultats (au sein des interventions gouvernementales)	Degré de contribution du facteur déterminant. (Importante / Modérément importante / Faible / Négligeable / Absente)	Résultat ou impact spécifique associé
Contribution aux avancées macroéconomiques				
Dialogue de l'ABG sur la politique macroéconomique	Contribution négligeable par rapport à l'engagement des autorités au respect des critères de convergence de l'UEMOA et des cibles établies en accord avec le FMI	La gestion prudente macroéconomique des autorités, en particulier les mesures de contrôle du déficit fiscal et du taux d'inflation.	Importante	Taux moyen de croissance économique réelle de 5 % par an (le plus élevé de la zone UEMOA)
Financement de l'AB de 13,6 % des dépenses publiques totales, décaissé avec un taux de prévisibilité acceptable.	Importante	Réduction du déficit budgétaire de base à 0% du PIB entre 2003 à 2008 (contre une moyenne de -1,6% en 2000-2002)	Importante (surtout pour son influence sur le taux d'intérêt)	
Financement de l'AB de 13,6 % des dépenses publiques totales, décaissé avec un taux de prévisibilité acceptable	Importante	Augmentation du niveau d'investissements publics sur fonds propres de 17% des recettes budgétaires en 2002 à 21 % en 2009, avec un pic de 28% en 2007	Modérément Importante (comme contrepoids à la stagnation de l'investissement privé)	
Dialogue de l'ABG et renforcement des capacités pour améliorer la mise en œuvre du CSLP et du CSCR	Modérément importante L'effet du dialogue a été important pour l'établissement des cadres de suivi mais l'engagement des autorités aux secteurs prioritaires est acquis depuis longtemps.)	Amélioration des affectations des ressources aux secteurs prioritaires	Faible (La structure de croissance n'indique pas que les politiques sectorielles aient été des facteurs déterminants pour la croissance économique.)	
Dialogue de l'ABG sur la réforme de la GFP et renforcements des capacités dans ce domaine	Faible (Les réformes n'ont pas été concentrées sur l'efficacité de l'exécution du budget. Le dialogue a plutôt mené à une	Renforcement de l'efficacité dans l'exécution du budget, en particulier pour les investissements	Négligeable (Les réformes de la GFP ne sont pas suffisamment avancées pour avoir produit de grands effets d'efficacité.)Des dépenses	

Dispositifs d'AB qui contribuent aux facteurs déterminants	Degré de contribution de l'AB au facteur déterminant (Importante / Modérément importante / Faible / Négligeable / Absente)	Facteurs déterminants des changements observés aux niveaux des résultats (au sein des interventions gouvernementales)	Degré de contribution du facteur déterminant. (Importante / Modérément importante / Faible / Négligeable / Absente)	Résultat ou impact spécifique associé
	large gamme de réformes et les avancées dans l'exécution du budget ont été modestes.)		exécutées d'une manière rapide et économique, pourraient en principe avoir un effet élevé.)	
Dialogue de l'ABG sur les indicateurs « Doing Business » et autres aspects du climat d'investissement.	Faible (Dialogue pas bien focalisé sur les vrais obstacles à l'investissement identifiés par le secteur privé national).	Amélioration du climat d'investissement	Négligeable (Le taux d'investissement privé est resté bas et les vrais obstacles à l'investissement subsistent.)	
Contribution à la réduction de la pauvreté				
Financement de l'AB de 13,6 % des dépenses publiques totales, décaissé avec un taux de prévisibilité acceptable.	Importante (voir les encadrés ci-dessus sur les liens entre financements AB et les sources de croissance économique)	Soutien de la croissance économique, contrôle de l'inflation et stabilisation de chocs à travers la politique macroéconomique.	Importante (L'inflation est restée contrôlée et le PIB et la consommation par habitant ont augmenté en dépit de chocs macroéconomiques importants.)	Croissance de 12% du revenu réel par habitant au cours de la période 1999-2009
Dialogue de l'ABG sur la politique macroéconomique	Contribution négligeable par rapport à l'engagement des autorités au respect des critères de convergence de l'UEMOA et des cibles établies en accord avec le FMI			
Financement de l'AB de 13,6 % des dépenses publiques totales, décaissé avec un taux de prévisibilité acceptable.	Négligeable (Cette politique est financée en grande partie par des projets extérieurs)	La politique gouvernementale focalisée sur le développement rural et la sécurité alimentaire	Probablement d'une importance modérée (En l'absence d'une analyse spécifique de la politique gouvernementale, il est difficile de juger de son importance mais la croissance du secteur agricole a été certainement importante pour la réduction de la pauvreté.)	Réduction du coefficient de Gini de 0,400 en 2001 à 0,388 en 2006, ce qui représente une baisse des inégalités.
Dialogue de l'ABG sur le développement rural	Négligeable (Le développement rural n'a pas représenté un élément important du dialogue)			

Dispositifs d'AB qui contribuent aux facteurs déterminants	Degré de contribution de l'AB au facteur déterminant (Importante / Modérément importante / Faible / Négligeable / Absente)	Facteurs déterminants des changements observés aux niveaux des résultats (au sein des interventions gouvernementales)	Degré de contribution du facteur déterminant. (Importante / Modérément importante / Faible / Négligeable / Absente)	Résultat ou impact spécifique associé
Financement de l'AB de 13,6 % des dépenses publiques totales, décaissé avec un taux de prévisibilité acceptable	Importante (L'augmentation des ressources fongibles qui pouvaient financer de nouvelles dépenses discrétionnaires a été clé)	L'augmentation du financement des secteurs prioritaires identifiés dans le CSLP/ CSCRП et la poursuite des politiques CSLP/ CSCRП et de la SCA	Faible (La mise en œuvre de la SCA est récente et incomplète. Les priorités CSLP/ CSCRП mettent l'accent sur les secteurs sociaux, qui ne semblent pas avoir joué un rôle important dans la réduction de la pauvreté pendant la période en question.)	
Dialogue de l'ABG et renforcement des capacités pour améliorer la mise en œuvre du CSLP/ CSCRП et de la Stratégie de croissance accélérée	Modérément importante (L'effet du dialogue a été important pour l'établissement des cadres de suivi mais l'engagement des autorités aux secteurs prioritaires et à la SCA est acquis depuis longtemps.)			

3 L'ABS éducation

146. Dans ce chapitre, nous évaluons les effets et les impacts des opérations d'aide budgétaire sectorielle mises en œuvre pour le secteur de l'éducation au Mali entre 2006 et 2009 par 6 PTF.⁵⁸ Nous ne présentons ici qu'une synthèse des conclusions, mais davantage d'informations sont fournies dans l'annexe sectorielle dans le Volume III du rapport.

3.1 « Etape 1 » : les intrants et les réalisations directes et induites

147. Nous présentons ici les conclusions de la première étape, qui constitue une évaluation de la logique d'intervention spécifique de l'ABS éducation. Elle porte sur les éléments suivants :

- la nature des intrants d'ABS (transferts de fonds, dialogue sur les politiques et conditionnalités, éventuelle AT ou appui institutionnel) ;
- les effets directs de ces intrants sur l'ensemble de l'APD dans le secteur et sur la relation entre l'APD, le budget sectoriel et le processus de mise en œuvre des politiques ;
- les réalisations du gouvernement induites par l'ABS – les changements par rapport au cadre institutionnel et financier, et les améliorations conséquentes dans la gestion des politiques et la prestation des services publics.

3.1.1 Les intrants et les réalisations directes

Tableau 12 : Prévisions et décaissements d'ABS au PISE II enregistrés au Trésor (en milliards de FCFA), 2006-2009

(milliards de FCFA)		2006		2007		2008		2009	
		Prév.	Décais	Prév.	Décais	Prév.	Décais	Prév.	Décais
Belgique				2,62	2,60	2,62	2,62	0	0
Canada				3,00	3,00	4,84	5,08	5,55	5,68
France	Tranche 1			1,18	0	1,18	1,18	1,80	
	Tranche 2			0,79	2,00	0,79	0,79	1,20	4,59
Pays-Bas	Tranche 1	14,43	14,40	8,64	8,64	9,84	9,84	9,85	9,85
	Tranche 2			5,76	5,76	6,56	6,56	6,57	6,57
Suède/Norv.	Tranche 1	7,22	7,26	7,20	7,01	7,22	4,22	0	0
	Tranche 2					0	2,38		
TOTAL		21,65	21,66	29,19	29,01	33,05	32,67	24,97	26,69

Source : MEF/DNTCP/Agence comptable du Trésor

⁵⁸ La Belgique, le Canada, la France, les Pays Bas, la Suède et la Norvège.

148. Concernant les intrants financiers, le tableau ci-dessus présente les prévisions et décaissements d'ABS au Programme d'investissement dans le secteur de l'éducation II par bailleur et par tranche.

149. Le tableau ci-dessous présente les totaux des dépenses d'ABS éducation⁵⁹ par rapport aux dépenses sectorielles et aux dépenses publiques totales. On constate que l'ABS compte pour environ 15% des ressources du secteur de l'éducation.

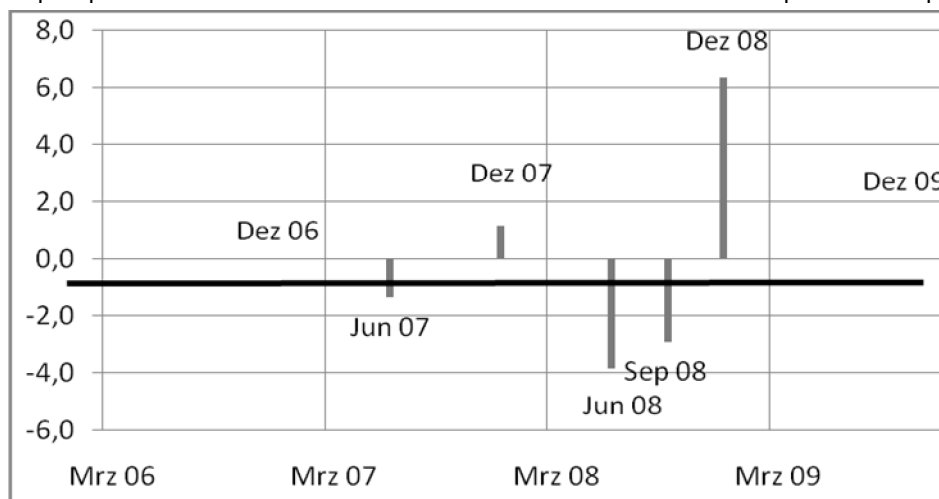
Tableau 13 : Part des dépenses de l'ABS/ PISE dans les dépenses sectorielles (en milliards de FCFA), 2003-2009

(milliards FCFA)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Educ. Total	89,6	112,4	113,4	149,0	169,0	170,3	201,8
Dont : ABS	0	0	0	20,3	29,1	26,7	24,3
ABS / dép. Educ. (%)	0,0%	0,0%	0,0%	13,6%	17,3%	15,7%	12,1%
Total Budget d'Etat	610,7	658,0	782,2	852,5	882,1	883,2	1 021,2
Dép. Educ / BGE (%)	14,7%	17,1%	14,5%	17,5%	19,2%	19,3%	19,8%
ABS Educ / BGE (%)	0	0	0	2,4%	3,3%	3,0%	2,4%

Source : MEF/DNTCP/Agence comptable du Trésor

150. Concernant la prévisibilité de l'ABS au PISE, le graphique 15 montre qu'à l'exception de l'année 2007, le taux de paiements effectifs au Trésor par rapport aux engagements des PTF, sur base annuelle, a été supérieur à 100 %. La prévisibilité sur base annuelle de l'ABS a donc été bonne. En revanche, le graphique ci-dessous illustre que la prévisibilité sur base trimestrielle est moins bonne mais reste à un niveau satisfaisant.

Graphique 15 : Décaissements d'ABS éducation en % des prévisions, par trimestre



Source : Trésor

151. Concernant les intrants non-financiers de l'ABS au PISE, l'ABG de l'UE a été accompagnée d'un appui institutionnel (notamment en matière de GFP et de

⁵⁹ L'ABS PISE, comme l'ABS PRODESS, sont les deux traçables, c.à.d. qu'elles ont des lignes budgétaires spécifiques et que leurs décaissements ne peuvent pas être dépensés hors de ces lignes budgétaires. Ceci fait qu'en général le niveau de décaissements annuels d'ABS enregistré au Trésor (comme recettes) est supérieur au niveau de dépenses annuelles ABS autorisé par la DGB. Les reliquats (décaissements non dépensés pendant l'année) passent à l'année fiscale suivante.

statistiques) qui a indirectement bénéficié au secteur, et le Canada a prévu d'accompagner son ABS d'une enveloppe destinée au renforcement des capacités de gestion des structures maliennes concernées [CARFIP, Ministère de la santé (MS) et Ministère de l'éducation de base, de l'alphabétisation et des langues nationales (MEBALN)], mais qui n'a été opérationnalisée qu'en 2010. Les autres conventions bilatérales d'ABS au PISE sur la période 2006-2009 ne prévoyaient pas de mesure de renforcement des capacités spécifique, l'idée étant que si les ministères en avaient besoin, ils pouvaient les programmer à travers le budget national sur les fonds ABS. Toutefois, le secteur a bénéficié de quelques interventions d'appui technique et/ou de renforcement des capacités liées en partie à l'AB et financées par d'autres bailleurs (Agence française de développement (AFD), United States Agency for International Development (USAID), Belgique, ...), mais qui ont mis du temps à se mettre en place (voir l'annexe sectorielle du Volume III).

152. L'AB s'inscrit en général dans un cadre de dialogue entre les PTF et le Gouvernement (et comprenant de préférence des acteurs non-étatiques) sur les politiques et stratégies nationales et sectorielles, et leur mise en œuvre. Le mécanisme général de concertation du secteur de l'éducation au Mali repose sur le cadre partenarial du PISE, tandis que les comités de suivi de l'ABS ont pour mandat principal d'examiner les conditions de décaissement. Ce cadre partenarial est bien rodé et effectif, avec une large participation du gouvernement et des PTF, dont les partenaires de l'ABS et de l'ABG. Les objectifs de chaque organe sont clairs et leurs rôles sont bien définis, mais les structures de coordination et de dialogue étant très nombreuses, ceci implique d'importants coûts de transaction pour les partenaires, tant au niveau du gouvernement que des PTF. Par ailleurs, on constate une détérioration du climat de collaboration depuis 2009, ce qui s'est notamment concrétisé par le non décaissement de l'ABS par les Pays-Bas en 2010 (voir l'annexe sectorielle, du Volume III).
153. Le dialogue sur les politiques a été soutenu par un cadre commun de conditionnalités spécifié dans l'arrangement spécifique d'ABS au PISE II ; par ailleurs, l'ABG de l'UE et, depuis le Poverty Reduction Strategy Credit III (PRSC III), l'ABG de la Banque mondiale (BM), sont également accompagnés de conditionnalités relatives au secteur de l'éducation. Il faut noter que ces indicateurs sont en grande majorité issus des documents pertinents de politiques sectorielles, mais que certains sont difficilement mesurables et ont subi plusieurs dérogations (voir l'annexe sectorielle, du Volume III).
154. Concernant la pertinence des intrants, on peut conclure que les intrants étaient pertinents (à l'exception de quelques conditionnalités auxquelles il a été dérogé et qui ont été modifiées dans l'avenant à l'arrangement spécifique de 2009). Cependant, les appuis au renforcement institutionnel ont pris beaucoup de temps à se mettre en place, ce qui a probablement ralenti l'atteinte des résultats.
155. Concernant l'efficacité de la mise en œuvre des intrants, les fonds ABS ont été globalement déboursés comme prévus, mais souvent tard dans l'année, ce qui (conjugué à une ouverture tardive des crédits) a retardé la mise en œuvre des activités. L'ABG et l'ABS sont par définition alignés sur la politique et les systèmes nationaux. Ils ont été fournis dans un cadre harmonisé, et leur préparation a fait l'objet

de missions conjointes. En outre, les Pays-Bas représentent la Suède et la Norvège pour l'ABS au PISE, à travers des partenariats délégués, ce qui est une des caractéristiques de l'harmonisation.

156. Concernant les effets directs de l'AB, les dépenses globales du secteur ont connu une forte hausse sur la période d'évaluation et ont bénéficié de l'ABG ; l'ABS est venue s'ajouter aux projets et a dès lors contribué à une augmentation des ressources. Même si la coordination dans le secteur s'est améliorée depuis le début de la mise en œuvre du PISE, des problèmes de coordination demeurent entre les PTF. En revanche, il est ressorti du focus group éducation que les partenaires estiment que le suivi des indicateurs mené dans le cadre des comités de suivi de l'ABS a permis de faire évoluer le dialogue vers les résultats.

3.1.2 Les réalisations induites

157. Cette section présente les conclusions sur les réalisations du Gouvernement induites directement ou indirectement par l'ABS, c'est-à-dire les changements positifs observés dans le secteur par rapport au cadre institutionnel et financier des politiques publiques et aux améliorations conséquentes dans la gestion des politiques et la prestation des services publics. Dans la logique d'intervention, il y a six domaines où l'on prévoit la possibilité de changements positifs induits par l'aide budgétaire, dont deux qui sont pertinents pour le cas de l'ABS éducation :

- Le processus de programmation, de planification et de mise en œuvre de la politique sectorielle ;
- La composition des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation, et ses conséquences pour la production des biens et des services publics.

158. Concernant le processus de programmation, de planification et de mise en œuvre de la politique sectorielle, d'importants problèmes demeurent au niveau de la planification, du reporting et de la transparence des décisions politiques, ce qui a contribué à détériorer le climat de confiance entre les autorités sectorielles et les PTF. Néanmoins, des progrès semblent avoir été faits – notamment en ce qui concerne la collaboration avec le Ministère de l'économie et des finances (MEF) qui s'est améliorée, de même que la cohérence avec la politique de décentralisation (voir l'annexe sectorielle du Volume III et la QE 3.3 de la matrice de questions évaluatives).

159. Le dialogue mené dans le cadre du suivi de l'ABS a vraisemblablement eu une influence à trois niveaux :

- Il a permis de mettre en exergue plusieurs problèmes liés à la qualité du processus et des outils de planification ainsi que de la GFP, et d'y chercher des solutions (ex : faiblesses constatées dans les plans annuels ; manque de lisibilité et de cohérence entre le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), le Plan d'Action et la Loi des Finances) ;
- Il semble que le suivi des conditionnalités de l'ABS ait contribué à institutionnaliser l'utilisation d'indicateurs pour nourrir le dialogue sur les politiques mené dans le cadre de concertation général du secteur ;
- Le dialogue et les conditionnalités ont mis l'accent sur la déconcentration et la décentralisation des ressources, ce qui a permis d'assurer au fil du temps que la répartition des ressources en faveur des structures déconcentrées augmente, et

que des ressources soient effectivement transférées (de manière traçable) aux collectivités.

160. Concernant la composition des dépenses publiques, il n'a pas été possible de mener une analyse détaillée de l'utilisation des fonds de l'ABS, faute de données. Néanmoins, une analyse au niveau global du secteur montre que depuis que l'ABS au PISE a été mis en place, les ressources allant à l'éducation de base (F1+F2) ont augmenté de 61,8 milliards de FCFA en 2003 à 141,3 milliards de FCFA en 2009, soit une augmentation de 128%.

161. De plus, la structure du budget de l'éducation a évolué vers une plus grande déconcentration et décentralisation au cours des dernières années. La déconcentration/décentralisation des ressources au profit des régions étant une des principales recommandations avancées par les PTF au cours du dialogue sur les politiques et à travers leurs conditionnalités de l'ABS/ABG, il est probable que cet effort y soit lié.

162. Concernant la production des biens et des services publics du secteur, l'augmentation du budget s'est traduite par un élargissement de la couverture des services publics. Les principaux outputs du secteur de l'éducation ont connu une belle progression au cours des dernières années, comme le montre le tableau et les graphiques ci-dessous (voir l'annexe sectorielle, Volume III).

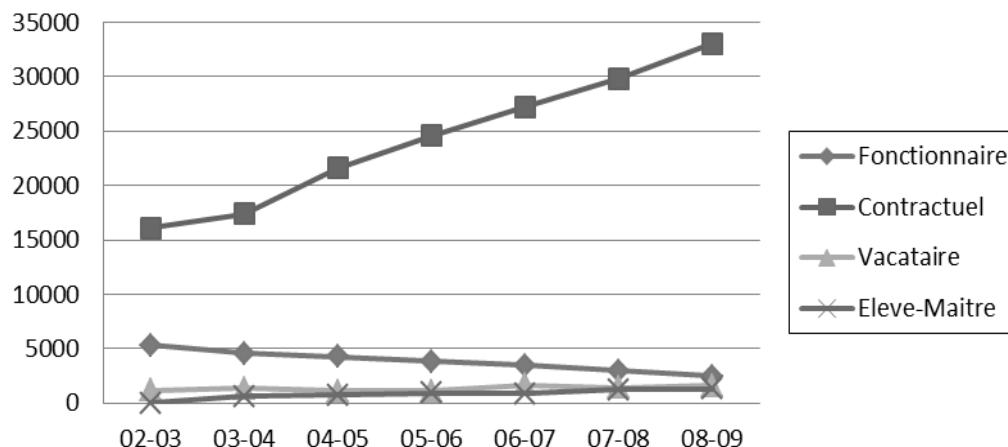
Tableau 14 : Evolution des principaux outputs du secteur de l'éducation (F1), 2002-2009

	02-03	03-04	04-05	05-06	% Croiss. (02-03 à 05-06)	06-07	07-08	08-09	% Croiss. (05-06 à 08-09)
# Elèves	1 294 672	1 396 791	1 505 903	1 609 979	24%	1 716 956	1 823 037	1 926 242	20%
% filles	42,7%	43,1%	43,4%	44,0%		44,4%	44,8%	45,1%	
# Ecoles	6 602	7 174	7 731	8 147	23%	8 709	9 243	9 862	21%
# Salles de classe utilisées	24 735	27 633	29 333	32 087	30%	34 968	37 957	39 175	22%
# Maîtres (au crayon)	22 560	23 990	27 666	30 376	35%	33 230	35 440	38 413	26%
# Manuels élèves	1 854 638	1 952 884	1 981 488	3 292 769	78%	3 197 272	3 856 715	5 122 214	56%
Ratios dérivés									
Nombre d'élèves par maître	57	58	54	53	-8%	52	51	50	-5%
Manuels scolaires par élève	1,43	1,40	1,32	2,05	43%	1,86	2,12	2,66	30%

Source : CPS Education

Remarque : La source des données est la base de données CPS/Education qui rassemble des données sur toutes les écoles au Mali à travers l'enquête annuelle auprès des écoles. On remarque que ces données ne sont pas toujours exhaustives, surtout pour l'année 2002-2003, comme l'indique aussi le rapport RESEN (2004). Il est probable que la couverture de l'enquête s'est améliorée entretemps, ce qui pourrait entraîner une plus faible augmentation des indicateurs cités. Nous estimons toutefois que cet effet est négligeable.

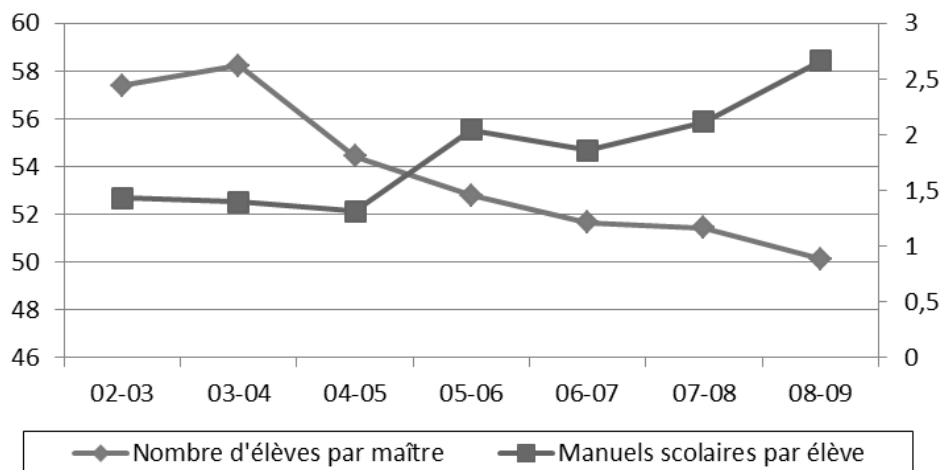
Graphique 16 : Nombre de maîtres par statut de personnel (F1), 2002-2009



Source : CPS/Education

163. L'augmentation rapide des élèves a nécessité l'embauche de plus d'enseignants dans le secteur de l'éducation. Ce sont surtout les maîtres ayant le statut de contractuel qui ont été appelés à couvrir la demande. La Stratégie alternative de recrutement du personnel enseignant (SARPE), qui comprend des formations de courte durée pour de nouveaux enseignants, répond à cette demande croissante de maîtres. Malgré la forte croissance du nombre d'élèves en FI, le graphique suivant montre que le système éducatif malien a tout de même réussi à réduire le nombre d'élèves par maîtres (axe de gauche) et à accroître le nombre des manuels scolaires par élève (axe de droite). Les disparités régionales, si elles persistent, tendent également à se réduire.

Graphique 17 : Elèves par maître et manuels scolaires par élève (F1), 2002-2009



Source : CPS/Education

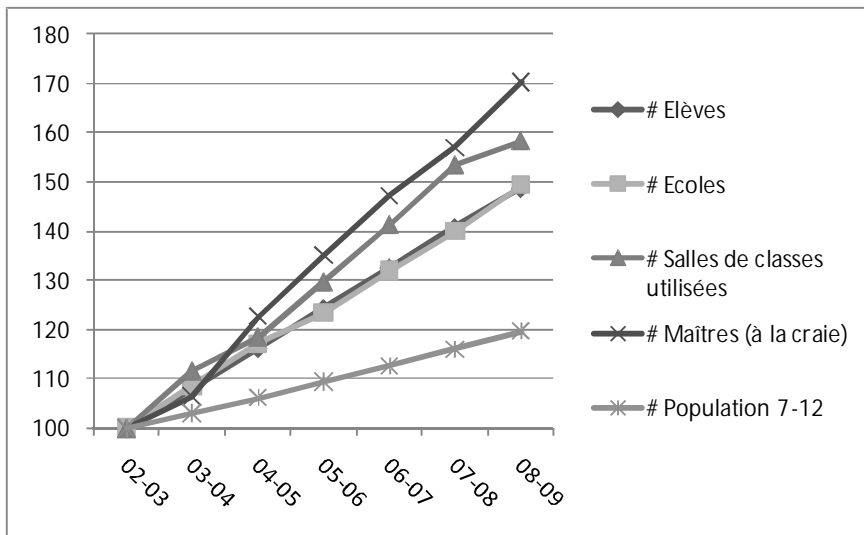
3.2 « Etape 2 : Les résultats et les impacts sectoriels

164. Dans cette section, nous présentons, par rapport à l'enseignement primaire, les conclusions de la deuxième étape de l'évaluation, qui consiste en une évaluation des résultats et des impacts de la stratégie gouvernementale que l'ABS vise à soutenir. Cette étape porte sur deux éléments :

- L'évolution des indicateurs de résultats et d'impacts de la prestation des services publics d'éducation ;
- L'identification des facteurs déterminants, c'est-à-dire les facteurs relatifs aux choix politiques et/ ou aux facteurs institutionnels, conjoncturels ou environnementaux qui ont le plus de poids dans l'explication des changements observés.

165. Par rapport aux indicateurs de résultats et d'impact de la prestation des services publics, le graphique ci-dessous montre l'évolution de l'effectif d'enfants scolarisés, au regard de celle de la population scolarisable et de quelques outputs clés. Entre 2002 et 2009, le nombre d'élèves dans les 6 années du premier cycle de l'enseignement fondamental (FI) a augmenté de 1,3 million d'élèves à 1,9 million, soit une croissance de 48%. Le taux de croissance de la population scolarisable (enfants âgés de 7 à 12 ans) étant beaucoup moins élevé que le taux de croissance du nombre d'élèves, cela signifie qu'il y a d'autres facteurs qui ont joué un rôle dans l'accroissement du nombre d'élèves.

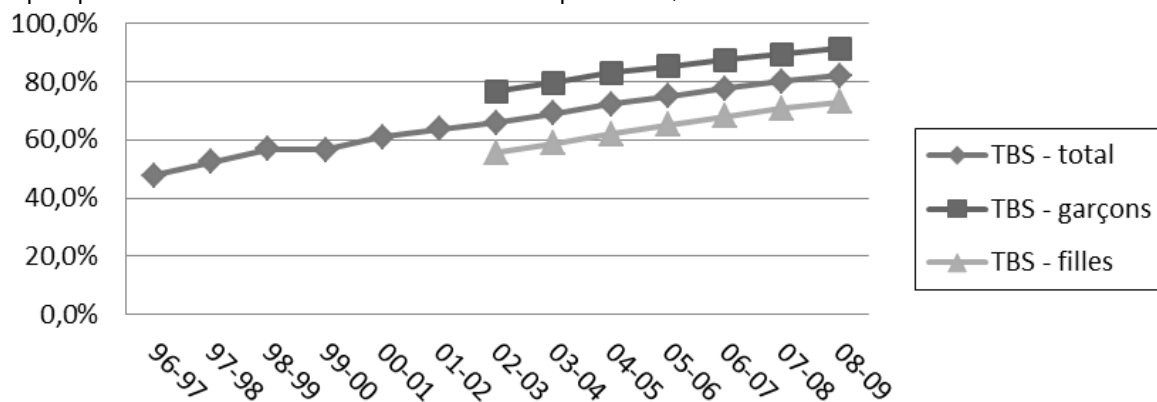
Graphique 18 : Croissance de l'effectif d'enfants scolarisés, de la population scolarisable et des outputs clés, 2002-2009



Sources : CPS/Education, RESEN (2004), ODHD (2006)

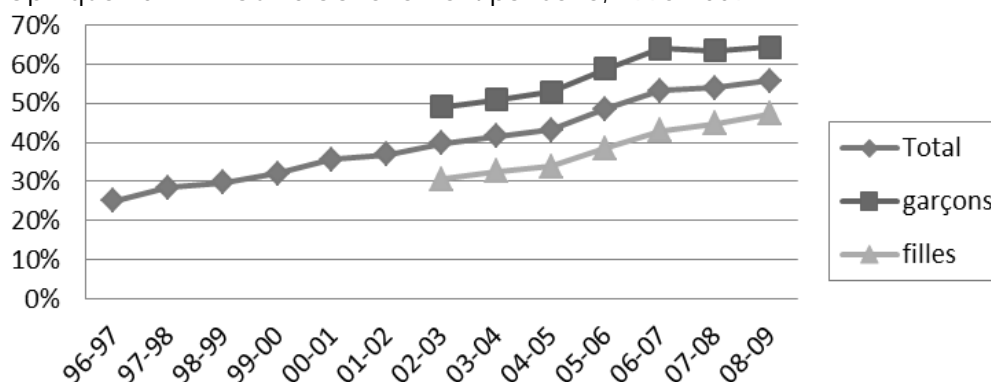
166. Les deux graphiques suivants nous donnent les tendances des indicateurs de résultats en matière d'accès à l'éducation. Le taux brut de scolarisation (TBS) a connu une forte croissance pendant la période d'évaluation, avec cependant une disparité importante et relativement constante entre filles et garçons.

Graphique 19 : Taux brut de scolarisation par sexe, 1996-2009



Sources : CPS/Education, RESEN (2004)

Graphique 20 : Taux d'achèvement par sexe, 1996-2009

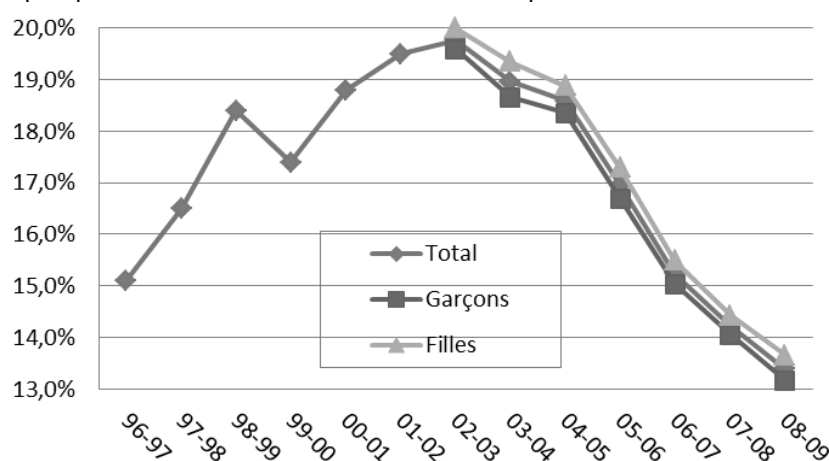


Sources : CPS/Education, RESEN (2004)

167. Le taux d'achèvement par quintile de pauvreté montre que, dans les communes les plus pauvres, le taux d'achèvement est extrêmement bas et seul le quintile le plus riche (dont fait partie le district de Bamako de manière surreprésentée) atteint plus de 40%. Quant aux régions, ce sont les régions de Kidal, Tombouctou, Gao et Mopti qui ont les taux d'achèvement les plus bas. Ces disparités régionales sont très similaires pour les taux brut de scolarisation et d'admission. L'évolution des écarts-type (déviations standards) dans le temps montre quand même une légère diminution des disparités dans les taux d'achèvement (cf. l'annexe sectorielle, Volume III pour données).

168. Le taux de redoublement, parfois utilisé comme un indicateur proxy pour la qualité de l'éducation, a diminué au cours de la période d'évaluation mais était en hausse au cours des années précédentes. Il n'y a presque pas de différence entre filles et garçons pour cet indicateur.

Graphique 21 : Taux de redoublement, par sexe, 1996-2009



Sources : CPS/Education, RESEN (2004)

169. Vu la croissance élevée des effectifs durant la période d'évaluation, plusieurs de nos interlocuteurs dans le secteur de l'éducation (lors du focus group éducation, et lors des entretiens individuels) ont estimé que la qualité de l'enseignement s'est dégradée au cours des dernières années. Malheureusement, nous ne disposons pas de données sur l'évolution des compétences fondamentales pour les élèves du F1. Une évaluation du Centre national de l'éducation (CNE) et une étude Early Grade

Reading Assessment (EGRA) ont été réalisées respectivement en 2007 et 2009. Les Rapports sur l'Etat du système éducatif national (RESEN) de 2004 et 2009 concluent que le Mali est bien en-deçà de la moyenne régionale en termes de compétences acquises. Le test EGRA donne des conclusions encore plus fortes : par exemple, en deuxième année, « plus de 83% des élèves – toutes langues confondues – n'ont pas pu lire un seul mot du texte ». Les conclusions auxquelles les chercheurs sont arrivés sont claires :

- Les élèves ne maîtrisent pas les compétences de base en lecture ; cet état de fait limite leurs progrès en matière de fluidité et de compréhension ;
- Les différences entre filles et garçons s'aggravent au cours du temps.

170. L'évolution entre 2003 et 2009 des taux de réussite pour des examens clés dans le système éducatif malien donne une image un peu plus optimiste. Néanmoins, il est difficile d'en tirer des conclusions solides car en 2009, par exemple, les autorités maliennes ont changé certaines conditions relatives aux examens en milieu d'année, et ont pris la décision de faire des examens plus difficiles qu'avant.

171. En conclusion, il est impossible d'avoir une idée claire et objective sur l'évolution de la qualité de l'enseignement en F1 pour la période à laquelle nous nous intéressons, en termes de compétences essentielles acquises. Néanmoins, il est clair que la qualité à la fin de la période d'évaluation est inquiétante. Même si le PISE II a fait de la qualité de l'enseignement un de ses piliers centraux, cela ne semble pas (encore) avoir eu beaucoup d'effets.

172. Par rapport aux facteurs déterminants des changements observés, en utilisant des techniques de régression multivariée, nous avons quantifié l'importance relative des indicateurs déterminants de la croissance dans l'effectif F1⁶⁰. Le tableau ci-dessous nous donne l'effet relatif des déterminants. La partie non expliquée par le modèle montre qu'il y a également d'autres facteurs qui entrent en jeu, par exemple des facteurs liés à la demande. Notons aussi que les coefficients estimés sont proches des valeurs trouvées par une évaluation similaire en Zambie (IOB, 2008).

Tableau 15 : Déterminants de la croissance des effectifs d'élèves (2002-2003 – 2008-2009)

Contribution relative à la croissance des effectifs	Nombre	Contribution	
		Effectifs	%
Nouvelles écoles	3 260	157 458	25%
Croissance interne / écoles existantes		66 648	11%
Nouvelles classes	14 440	197 828	31%
Nouveaux maîtres	15 853	151 396	24%
Partie non expliquée par le modèle		58 239	9%

Source : Calcul des auteurs

173. Nous avons modélisé le taux de redoublement par une régression aux « effets fixes », ce qui nous a permis de mieux tracer l'impact des différentes variables sur cet indicateur. Nous avons fait une estimation des déterminants du taux de redoublement, sur la base de trois régressions différentes, pour mettre en évidence

⁶⁰ L'analyse se base sur les méthodologies appliquées pour une évaluation du secteur de l'Education en Zambie (IOB, 2008, section 5.2.5).

différentes catégorisations des enseignants : (i) selon leur statut ; (ii) selon leur diplôme académique ; et (iii) selon leur diplôme professionnel. (Voir l'annexe sectorielle, Volume III pour plus d'explications sur le modèle et ses résultats).

174. En général, les coefficients des variables ont le signe attendu. Le ratio du nombre d'élèves par maître est positif (comme attendu) et significatif au seuil de 10%, même si le coefficient n'est pas très grand. En revanche, l'organisation des salles de classe joue un rôle important dans le taux de redoublement, avec les classes à division multiple et surtout les classes à double vacation ayant une influence positive sur les redoublements. Ceci semble vouloir dire qu'il est plus important que le maître n'ait qu'une salle de classe (pas de double vacation), même si le nombre d'élèves est assez important, pour diminuer le taux de redoublement. Quant au ratio des manuels par élève, il est négativement associé au taux de redoublement et est significatif (comme attendu) au seuil de 1% dans chacune des trois régressions.
175. En ce qui concerne le sexe des enseignants, le pourcentage des enseignants féminins dans les écoles de F1 ne semble pas avoir un effet significatif, tout comme la matière dont les murs des salles de classes sont construits. En revanche, nous voyons que l'augmentation des latrines a un effet négatif sur le taux de redoublement. Des latrines peuvent donc aussi jouer un rôle dans l'accès à la scolarisation des filles.
176. De quelle manière sont liés les caractéristiques des enseignants et le taux de redoublement ? En ce qui concerne le statut des enseignants, il est clair que le pourcentage des contractuels et le pourcentage des vacataires et des élèves-maîtres réduit le taux de redoublement, comparé aux enseignants fonctionnaires. Comme le gouvernement n'embauche plus de fonctionnaires, ceci veut dire que les nouveaux enseignants ont un meilleur effet que les enseignants avec une ancienneté plus grande. Il paraît un peu étrange que le coefficient des enseignants qui n'ont pas eu de formation soit également négatif, mais cette catégorie inclut les enseignants qui ont suivi la formation Stratégie alternative de recrutement de personnel enseignant, or nous n'avons des données sur la SARPE qu'à partir de 2005-06. En refaisant la régression pour les années 2005-06 jusqu'à 2008-09, nous voyons que le coefficient de la SARPE est négatif, tandis que celui de la catégorie sans formation est positif. La moins bonne influence sur les redoublements de la part des enseignants qui ont une plus grande ancienneté pourrait s'expliquer par une perte de motivation au fil du temps.

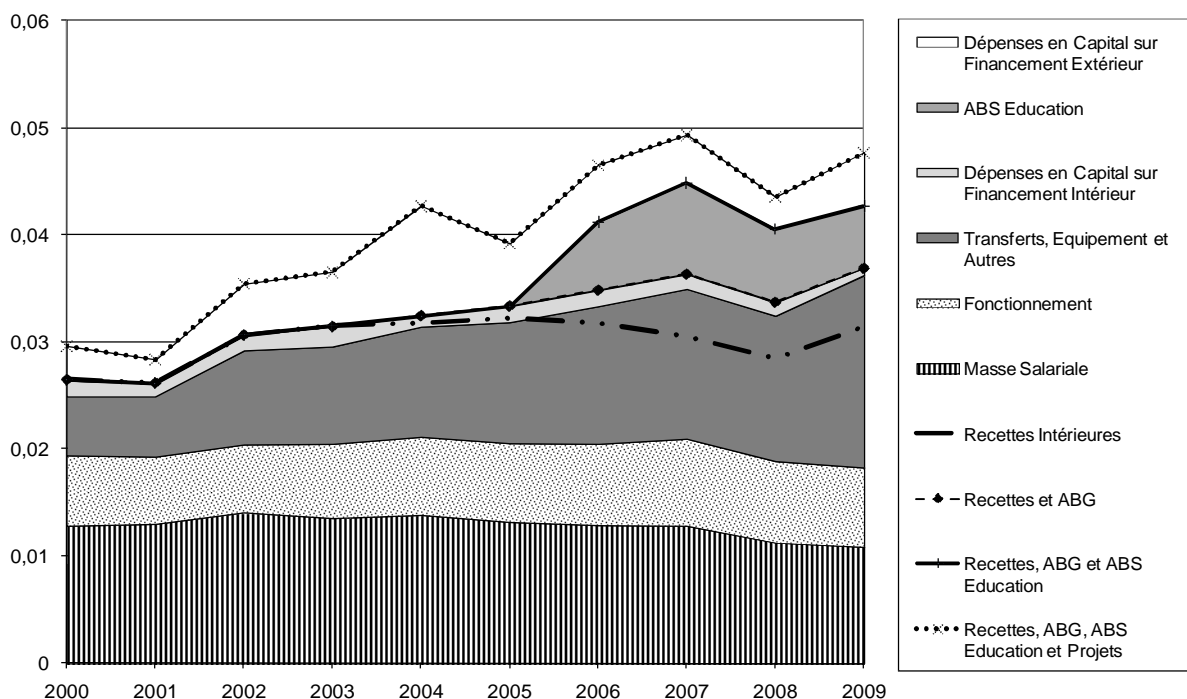
3.3 « Etape 3 » : l'examen des liens entre le processus ABS éducation et la performance de la stratégie gouvernementale

177. La troisième étape de l'évaluation vise à analyser les liens entre le processus ABG/ABS et la performance de la stratégie gouvernementale. Il s'agit d'une évaluation de la contribution de l'ABG/ABS aux facteurs ayant joué un rôle clé dans la détermination des résultats et des impacts de la stratégie gouvernementale.
178. Concernant l'appui fourni par l'ABG/ABS à la mise en œuvre des politiques, nos conclusions sont les suivantes :
- Les contributions financières spécifiques de l'ABG et de l'ABS sont difficiles à évaluer vu l'absence de données précises sur leur utilisation, et vu que les AB sont

par définition fongibles. Au Mali, l'ABS est traçable et on le comptabilise comme une catégorie de dépenses spécifique, mais on ne peut pas savoir, sur base de la classification agrégée du budget dont nous disposons, si l'ABS a servi à financer des dépenses d'investissement ou de fonctionnement lié à l'investissement.

- Par ailleurs, afin de tenter d'isoler la contribution de l'ABG aux secteurs prioritaires, nous avons fait l'hypothèse que les recettes intérieures étaient réparties dans les mêmes proportions entre l'ensemble des secteurs depuis 2002, de sorte que les recettes intérieures allouées aux dépenses d'un secteur croitraient au même rythme que les recettes intérieures totales ; tandis que le reste des dépenses non couvertes par les projets, par l'ABS ou par la contribution des recettes intérieures aurait donc été financé par l'ABG. En menant une telle analyse, on constate que depuis 2003, l'ABG a permis de financer une augmentation moyenne de 0,3% du PIB par an de dépenses dans le secteur de l'Education, en surplus de ce que pouvait couvrir la croissance des recettes intérieures. Le tableau ci-dessous met en perspective les dépenses clés du secteur de l'éducation par rapport aux ressources de l'Etat.
- Si l'on analyse le graphique 22 (exprimé en % du PIB) au regard du Tableau 17 de l'annexe sectorielle (Volume III) montrant l'évolution en termes absolus (milliards de FCFA) des dépenses exécutées des structures de l'éducation, on constate que le niveau de financement des projets s'est presque maintenu dans le secteur (9% par rapport à 11%). Dès lors, on peut en déduire que l'ABS et l'ABG ont été pour la plupart additionnelles aux projets, et que l'objectif de réduire le niveau de financement par la voie des projets (pour favoriser l'harmonisation et l'alignement) n'a pas été sérieusement poursuivi. (Voir Tableau 16)

Graphique 22 : Dépenses de l'éducation par rapport aux sources de financement (% du PIB), 2000-2009



Sources : Calculs des auteurs sur base des données du Ministère des finances

Remarques : Dans la rubrique « Transferts, équipement et autres », Autres = « Autres dépenses » et « Dépenses PPTTE »

Tableau 16 : Evolution estimée des sources de financement des dépenses sectorielles (en% du budget sectoriel), de 2000 à 2009

	Financement moyen annuel milliards de FCFA)	Projets	Recettes intérieures	ABG	ABS (2006-09)
Education 2000-02	74	11%	89%	-	-
Education 2003-05	105	18%	80%	2%	-
Education 2006-09	172	9%	65%	11%	15%
Evolution (en points de %)		-2	-24	+11	+15

Source : Calculs des auteurs sur base des données du MEF

- Concernant l'utilisation de l'ABG et de l'ABS/PISE, il est clair qu'ils ont été tous deux très importants pour le financement des outputs clés dans le F1. Comme nous l'avons déjà dit, il n'est pas possible d'identifier clairement tous les outputs que le PISE II a « achetés ». Néanmoins, notre analyse quantitative confirme que chaque nouvelle école construite a permis de mettre 48 nouveaux élèves à l'école dans le F1 ; chaque nouvelle classe, 14 nouveaux élèves ; et chaque enseignant supplémentaire, 10 nouveaux élèves. C'est certainement l'ABG et l'ABS qui ont permis l'augmentation des ressources financières nécessaires, vu que le budget de l'Education financé sur recettes intérieures est bien serré.
- Notre analyse quantitative des déterminants du taux de redoublement et du taux de progression a montré que les ratios élèves/maitre et manuels/élève sont déterminants dans la maîtrise et la progression de ces indicateurs de résultats. Ici encore, nous pouvons lier ceci aux inputs « achetés » avec l'ABS et l'ABG.
- Notons que ces analyses quantitatives ne permettent pas d'attribuer certains résultats à l'ABS spécifiquement. Au total, l'ensemble des intrants (financiers et non-financiers) dans le secteur a permis d'atteindre ces résultats. Néanmoins, l'ABS et l'ABG ont bien étendu les possibilités dans le secteur, en augmentant les ressources financières.
- Enfin, la conditionnalité de l'ABS et le dialogue sectoriel paraissent avoir eu une contribution décisive sur la vitesse avec laquelle le gouvernement a procédé à la décentralisation et à la déconcentration dans le secteur de l'éducation. Nous n'avons pas pu documenter l'impact sur les disparités régionales, mais nous estimons que cela a eu un impact non négligeable.
- Le tableau ci-dessous présente un résumé de cette analyse.

Tableau 17 : Facteurs déterminants des résultats dans le secteur de l'éducation et leurs relations avec les ABG/ABS

Dispositifs d'AB qui contribuent aux facteurs déterminants	Degré de contribution de l'AB au facteur déterminant. (Importante / Modérément importante / Faible / Négligeable / Absente)	Facteurs déterminants des changements observés aux niveaux des résultats (au sein des interventions gouvernementales)	Degré de contribution du facteur déterminant. (Importante / Modérément importante / Faible / Négligeable / Absente)	Résultat ou impact spécifique associé
ABS (PISE II) et ABG à travers le financement des : - Ecoles - Salles de classes	Importante	Grande croissance dans le nombre d'écoles et de salles de classe pour le F1 entre 2003 et 2009	Importante	Croissance des effectifs en F1 de 48% entre 2003 et 2009, et des indicateurs clés de couverture (taux brut d'admission, taux brut de scolarisation)
ABS (PISE II) et ABG à travers le financement de : - Latrines - Manuels scolaires - Enseignants	Importante	Malgré la croissance importante dans les effectifs F1, les ratios élèves/maitre et manuels par élève ont augmenté	Importante	Réduction significative du taux de redoublement et croissance du taux de progression (et par conséquent, croissance dans le taux d'achèvement)
ABS (PISE II) à travers le dialogue sur les politiques et la conditionnalité	Modérément importante	La décentralisation / déconcentration a été accélérée et effective dès 2007	Modérément importante	Un meilleur accès aux services d'éducation dans les régions défavorisées

3.4 Conclusions sur l'ABS Education

179. En conclusion, même des problèmes importants demeurent et que le climat de collaboration entre les PTF de l'ABS et les autorités sectorielles s'est détérioré en 2009-2010, plusieurs améliorations sont constatées dans le secteur de l'éducation au cours des dernières années, tant au niveau de l'augmentation des effectifs, de l'amélioration des ratios clés, des taux de scolarisation et des résultats de l'enseignement primaire. Cependant, il semble probable que ces améliorations quantitatives aient été accompagnées d'une diminution de la qualité des apprentissages. Quoi qu'il en soit, les investissements globaux dans le secteur, auxquels ont contribué l'ABG et l'ABS, ont sans conteste permis un élargissement important des services de l'éducation et une amélioration des résultats. En outre, certains des progrès dans la gestion du secteur peuvent raisonnablement être attribués (du moins en partie) à l'appui budgétaire. C'est le cas notamment de l'utilisation accrue des indicateurs dans le dialogue sectoriel, de la mise en exergue des difficultés de planification et de gestion financière au niveau régional, de l'intensification de la collaboration avec le MEF et de l'accélération de la déconcentration/décentralisation des ressources.
180. Une des tendances marquées du secteur de l'éducation au moment de la mission de terrain est la détérioration du climat relationnel entre les PTF/ABS et les autorités maliennes. Celle-ci nous semble à la fois due à des problèmes de gestion du secteur liés à une surcharge de travail de l'administration et à une instabilité institutionnelle, ainsi qu'à une certaine impatience des PTF. La conséquence la plus grave en est que les Pays-Bas n'ont pas décaissé leur ABS en 2010. En outre, il faut remarquer que l'introduction concomitante de la déconcentration de la gestion du secteur et de l'ABS a vraisemblablement ralenti les processus et les résultats dans un premier temps. Quoi qu'il en soit, le dialogue continue et les nouvelles initiatives d'AT/RC pourront peut-être aider à faire face au défi de la gestion/gouvernance dans le secteur.
181. Concernant les leçons à tirer pour améliorer la conception et la mise en œuvre des ABG/ABS et augmenter leur efficacité :
- Au niveau des inputs de l'ABS, il faudrait renforcer les capacités des structures de l'administration malienne en charge de gérer le budget national (y compris l'ABG et l'ABS), en particulier la Direction administrative et financière (DAF), la CPS et les structures au niveau opérationnel, en matière de programmation, de gestion financière et de suivi. De tels appuis sont mis en place depuis 2009 et 2010, mais il aurait fallu les mettre en place dès le lancement de l'ABS.
 - Au niveau du dialogue, plusieurs de nos interlocuteurs ont fait remarquer l'importance pour les PTF d'avoir des ressources humaines dédiées entièrement à l'analyse en profondeur du secteur, afin de pouvoir nourrir le dialogue sur les politiques et de rechercher des solutions, car la plupart des gens (représentants des PTF et de l'administration malienne) sont souvent accaparés par des tâches administratives.
 - Ensuite, au niveau de la gestion financière de l'ABS, il semble qu'il y ait encore des problèmes de gestion, surtout au niveau régional et en rapport avec la décentralisation. L'ABS a un bon potentiel, vu qu'il est parfaitement aligné sur les

politiques et les systèmes nationaux et davantage prévisible en moyenne que l'aide projet, mais ce potentiel n'a pas encore été pleinement exploité jusqu'à présent. Pour que l'ABS puisse donner pleinement ses résultats escomptés, il est important d'accélérer sa facilité de mobilisation, tant en matière de décaissement que pour la mise à disposition des fonds au niveau opérationnel (régler les problèmes de trésorerie, surtout au niveau régional).

- Par ailleurs, une des autres conditions pour tirer tout le potentiel de l'appui budgétaire (global ou sectoriel) est l'amélioration de l'appareil statistique, tant en qualité qu'en promptitude, car l'AB est (presque toujours) conditionné à une série d'indicateurs. L'appareil statistique de niveau administratif (liens intrants-outputs) est clairement une priorité pour le secteur. Néanmoins, il serait bien que le secteur commence une réflexion en profondeur sur les informations voulues du côté du lien output-outcome-impact afin d'appuyer le développement de stratégies basées sur des preuves. La formulation des études et leur financement pourraient peut-être venir des organes de concertation.
- La cohérence entre les ABG et les ABS pourrait être améliorée en faisant en sorte que le suivi des ABG se base sur le cadre commun de dialogue sectoriel, sans impliquer des discussions parallèles sur les secteurs. Il serait également important de rechercher l'harmonisation entre la RBC et la revue CSLP, et d'aller moins dans les détails sectoriels dans la revue CSLP afin de laisser cela aux revues sectorielles.
- Enfin, il serait souhaitable que de manière générale, les PTF limitent réellement le nombre de missions et d'analyses menées individuellement, pour pouvoir atteindre l'ambition de fédérer toutes les revues autour des revues conjointes.

4 L'ABS santé et développement social

182. Dans ce chapitre, nous évaluons les effets et les impacts des opérations d'aide budgétaire sectorielle mises en œuvre pour le secteur de la santé et du développement social (DS) au Mali entre 2006 et 2009 par quatre PTF (le Canada, l'Espagne, les Pays Bas et la Suède.). Nous ne présentons ici qu'une synthèse des conclusions, davantage d'informations étant fournies dans l'annexe sectorielle dans le Volume III du rapport.

4.1 « Etape 1 » : les intrants et les réalisations directes et induites

4.1.1 Les intrants et les réalisations directes

183. Concernant les intrants financiers, le tableau ci-dessous présente les prévisions et décaissements d'ABS santé et développement social par bailleur et par tranche.

Tableau 18 : Prévisions et décaissements d'ABS au PRODESS enregistrés au Trésor, par bailleur et par tranche, 2006-2009

millions FCFA	2006		2007		2008		2009	
	Prév.	Déc.	Prév.	Déc.	Prév.	Déc.	Prév.	Déc.
Pays-Bas 1e tranche	2 558	2 600	1 560	1 560	1 560	1 574	1 560	1 560
Pays-Bas 2e tranche			1 040	1 040	1 040	1 050	1 040	1 040
Suède 1e tranche	2 558	2 185	2 500	1 500	1 279	1 471	1 308	1 308
Suède 2e tranche					1 279	833		874
Canada 1e tranche			1 061	1 100	2 420	2 017	2 775	2 775
Canada 2e tranche					2 420	3 063	2 836	2 906
Espagne 1e tranche							656	656
Espagne 2e tranche							656	0
Total	5 116	4 785	6 161	5 200	9 997	10 007	10 831	11 119

Source : MEF/DNTCP/Agence comptable du Trésor

Tableau 19 : Part de l'ABS/PRODESS dans les dépenses sectorielles et totales, 2003-2009

(en milliers FCFA)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SANTE Total	34 532 643	41 784 629	48 423 659	65 067 298	62 667 832	72 649 466	83 353 547
Dont : ABS	0	0	0	4 883 045	8 385 120	8 065 357	9 183 826
ABS / dép. Santé	0,00%	0,00%	0,00%	7,50%	13,38%	11,10%	11,02%
SECTEURS SOCIAUX Total	17 990 515	27 971 118	30 667 501	26 766 733	35 119 354	29 594 537	42 389 582
Dont : ABS	0				1 782 741	1 753 008	1 606 520
ABS / dép. Sect.Soc.	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,08%	5,92%	3,79%
Total Budget	610 680 42	657 990 50	782 197 13	852 510 24	882 147 462	883 187 045	1 021 179 582

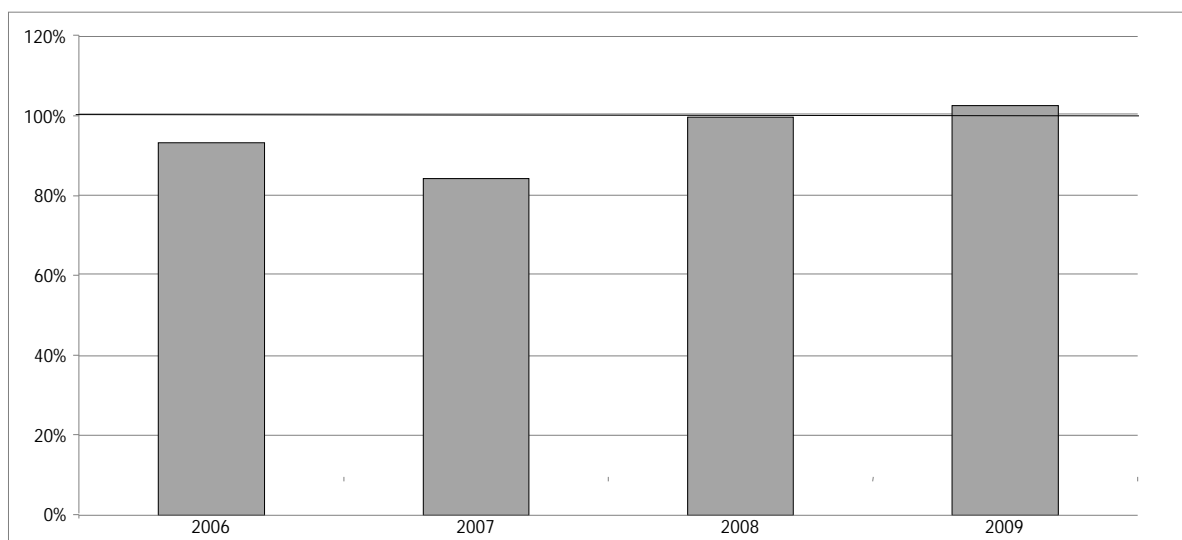
d'Etat	0	4	9	9			
Santé / BGE	5,65%	6,35%	6,19%	7,63%	7,10%	8,23%	8,16%
ABS Santé / BGE)	0,00%	0,00%	0,00%	7,50%	13,38%	11,10%	11,02%
Sect.Soc. / BGE	2,95%	4,25%	3,92%	3,14%	3,98%	3,35%	4,15%
ABS Sect.Soc / BGE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,20%	0,20%	0,16%

Source : MEF/ DGB

184. Le tableau ci-dessous présente les totaux des dépenses d'ABS santé et développement social par rapport aux dépenses sectorielles et aux dépenses publiques totales. On constate que l'ABS compte pour environ 10% des ressources du secteur de la santé (contre environ 30% pour les projets des PTF⁶¹, sauf en 2009 qui a vu une chute brutale de ces financements) et environ 5% des ressources des secteurs sociaux (contre environ 20% pour le Budget spécial d'investissement extérieur).

185. Concernant la prévisibilité de l'ABS au Programme décennal de développement socio-sanitaire, le graphique suivant montre le taux de paiements effectifs au Trésor par rapport aux engagements des PTF, sur base annuelle.

Graphique 23 : Décaissements d'ABS/PRODESS en % des prévisions, 2006-2009

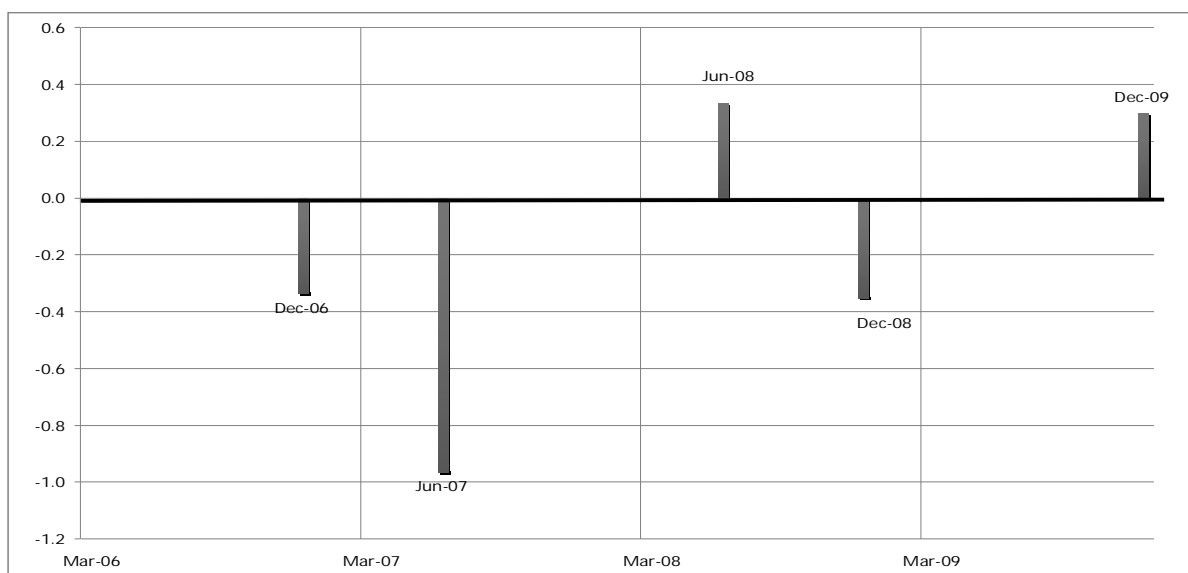


Source : Trésor

186. La prévisibilité sur base annuelle de l'ABS au PRODESS a donc été bonne. En revanche, le graphique ci-dessous illustre que la prévisibilité sur base trimestrielle est moindre.

⁶¹ Nous considérons ici les données de la DAF issues des PO, qui sont plus complètes que les données du BSI extérieur pour ce qui concerne les financements extérieurs.

Graphique 24 : Décaissements trimestriels d'ABS/PRODESS en % des prévisions trimestrielles



Source : Trésor

187. Concernant les intrants non-financiers de l'ABS au PRODESS, l'ABG de l'UE a été accompagné d'un appui institutionnel (notamment en matière de GFP et de statistiques) qui a indirectement bénéficié au secteur, et le Canada a prévu d'accompagner son ABS d'une enveloppe destinée au renforcement des capacités de gestion des structures maliennes concernées [CARFIP, ministère de la Santé et MEBALN], mais qui n'a été opérationnalisée qu'en 2010. En revanche, les autres conventions bilatérales d'ABS au PRODESS ne prévoyaient pas de mesure d'AT ou de renforcement des capacités spécifique, l'idée étant que si les ministères avaient besoin d'interventions en renforcement des capacités, ils pouvaient les programmer à travers le budget national sur les fonds ABS. Toutefois, le secteur a bénéficié de quelques interventions d'appui technique et/ou de renforcement des capacités financées par d'autres bailleurs. (Voir l'annexe sectorielle, Volume III).
188. L'AB s'inscrit en général dans un cadre de dialogue entre les PTF et le Gouvernement sur les politiques et stratégies nationales et sectorielles, et leur mise en œuvre. Le mécanisme général de concertation du secteur de la santé et du développement social au Mali repose sur les organes de pilotage, de coordination et de suivi du PRODESS, tandis que les comités de suivi de l'ABS avaient pour mandat principal d'examiner les conditions de décaissement (ils ont d'ailleurs été intégrés dans les Comités techniques et de suivi du PRODESS en 2010). Ce cadre de concertation et de dialogue sur les politiques est bien rodé et effectif, avec une large participation et des débats de fond basés sur les résultats. Les partenaires de l'ABS et de l'ABG participent pleinement à ces organes. Les objectifs de chaque organe sont clairs et leurs rôles sont bien définis. De l'avis général, la qualité du dialogue s'est améliorée au cours des dernières années, notamment par l'utilisation accrue d'indicateurs pour alimenter les débats. (Voir l'annexe sectorielle, Volume III).
189. Le dialogue politique a été soutenu par un cadre commun de conditionnalités spécifié dans l'arrangement spécifique 2006-2009 d'ABS au PRODESS ; par ailleurs, les ABG de l'UE et de la BM étaient également accompagnés de conditionnalités

relatives aux secteurs de la santé et du développement social. Il faut noter que ces indicateurs sont en grande majorité issus des documents pertinents de politiques sectorielles, mais que certains sont difficilement mesurables et il y a eu certaines dérogations. (Voir l'annexe sectorielle, Volume III). Concernant la pertinence des intrants de l'ABS au PRODESS, on peut donc conclure que les intrants étaient pertinents à l'exception de quelques conditionnalités pour lesquelles il y a eu des dérogations (et qui ont été modifiées dans le nouvel arrangement spécifique de 2010).

190. Concernant l'efficacité de la mise en œuvre des intrants, les fonds ABS ont été globalement déboursés comme prévu, mais souvent tard dans l'année, ce qui (conjugué à une ouverture tardive des crédits) a fortement retardé la mise en œuvre des activités. L'ABG et l'ABS sont par définition alignés sur la politique et les systèmes nationaux, ils ont été fournis dans un cadre harmonisé, et leur préparation a fait l'objet de missions conjointes. En outre, les Pays-Bas représentent la Suède et l'Espagne (depuis 2009) pour l'ABS au PRODESS, à travers des partenariats délégués, signe d'harmonisation entre les PTF sur l'ABS.

191. Concernant les effets directs de l'AB, les dépenses globales des deux secteurs ont connu une forte hausse sur la période d'évaluation et ont largement bénéficié de l'ABG (surtout les secteurs sociaux) ; l'ABS s'est en revanche substitué aux projets et n'a dès lors pas contribué à une augmentation nette des ressources (voir section 4.3). Plusieurs progrès ont été enregistrés en matière d'alignement et d'harmonisation, dont quelques-uns sont (du moins en partie) attribuables à l'ABS. :

- L'avènement de l'ABS a justifié la révision du calendrier de programmation du PRODESS afin qu'il s'aligne sur le calendrier budgétaire national ;
- Afin de réduire les coûts de transaction, certains PTF ont décidé de fournir l'ABS en une tranche unique à partir de 2010 ;
- L'expérience acquise par le MS dans la gestion de l'ABS a permis de réduire les coûts de transaction et le comité ABS a été intégré dans le Comité technique à partir de 2010 ;
- L'expérience positive de l'ABS a convaincu l'Espagne, nouvel arrivant en 2008, de choisir cette modalité pour entrer dans le secteur.

192. La plupart des autres améliorations en la matière semblent avoir plutôt été propulsées par la dynamique de collaboration sectorielle, en particulier l'élaboration du Compact/ International Health Partnership (IHP+) (travail d'analyse en commun, entente sur un cadre harmonisé de suivi du PRODESS qui fait désormais l'objet d'un suivi commun, etc.).

4.1.2 Les réalisations induites

193. Cette section présente les conclusions sur les réalisations du Gouvernement induites directement ou indirectement par l'ABS. Dans la logique d'intervention, il y a six domaines où l'on prévoit la possibilité des changements positifs induits par l'aide budgétaire, dont trois qui sont pertinents dans le cas de l'ABS santé et développement social :

- La gestion budgétaire et plus globalement la gestion des finances publiques dans le secteur ;

- Le processus de programmation, de planification et de mise en œuvre de la politique sectorielle ;
- La composition des dépenses publiques dans le secteur de la santé et du développement social, et ses conséquences pour la production des biens et des services publics.

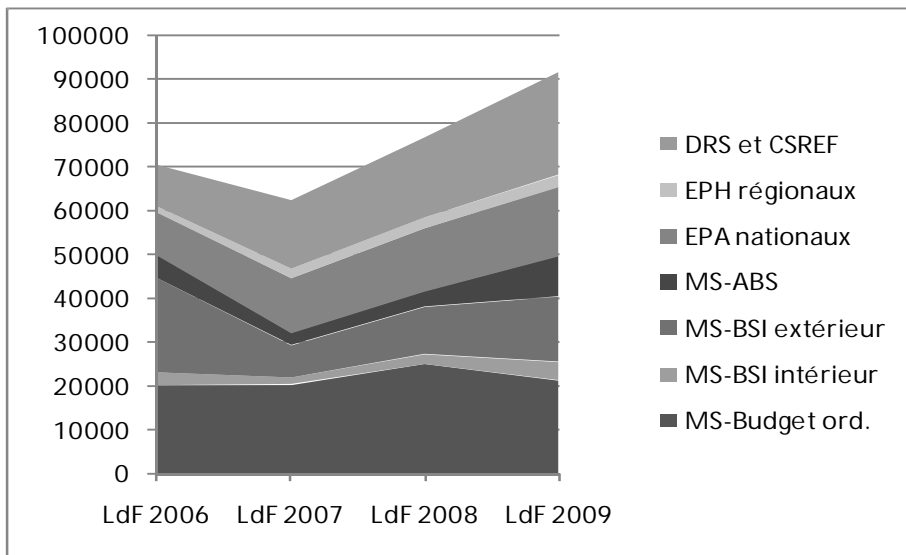
194. Concernant la gestion budgétaire et des finances publiques dans le secteur, il faut tout d'abord noter que le PRODESS est accompagné de procédures et de comptes spécifiques au niveau déconcentré (comptes B au niveau régional et comptes C au niveau cercle) qui laissent une certaine liberté de gestion aux structures sectorielles et qui permettent aux PTF d'apporter un appui financier directement à ces niveaux sans passer par le Trésor. Ces comptes et procédures spécifiques étaient opérationnels depuis bien avant l'ABS, et plusieurs PTF continuent de les utiliser. En revanche, le passage à l'ABS (et donc aux procédures usuelles du Gouvernement, qui sont plus restrictives) a soulevé dès le départ des préoccupations des chefs des DAF sectorielles. Sa gestion a été handicapée les premières années par des problèmes de méconnaissance des procédures de l'ABS par les structures déconcentrées,⁶² de même que par des difficultés de mobilisation des ressources au niveau régional qui ont nui à la bonne exécution des activités. D'après nos entretiens, ces problèmes semblent être dus à quatre facteurs principaux : (i) des décaissements tardifs d'ABS de la part des PTF ; (ii) une ouverture tardive des crédits de l'ABS de la part de la DGB (après les décaissements de la part des PTF) ; (iii) la lenteur de l'allocation des fonds de l'ABS vers les trésoreries régionales et plus généralement des problèmes de trésorerie récurrents au niveau régional ; (iv) des faiblesses dans la programmation des activités. Ces problèmes sont exacerbés car de nombreuses activités du secteur doivent être préfinancées. La lourdeur / lenteur des procédures de passation des marchés est également mise en cause. Enfin, l'utilisation de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) pour gérer les fonds de l'ABS destinés aux constructions au niveau régional a également causé des retards au début.

195. Le suivi de l'ABS a permis de mettre en exergue plusieurs de ces problèmes de gestion financière et dès lors, de nourrir le dialogue avec les PTF et d'impliquer davantage le MEF dans le dialogue sectoriel afin de chercher des solutions. Une plateforme de concertation entre les Ministères (aux niveaux national et régional) a été créée, et le MEF a renforcé son appui au niveau régional. Plusieurs problèmes ont ainsi été résolus grâce à cette concertation initiée par l'ABS, notamment avec : le renforcement des capacités de gestion au niveau déconcentré ; la création de régies d'avances auprès des Directions régionales de la santé (DRS) et de la Direction nationale de la santé (DNS) et d'une régie spéciale à la DAF/MS ; la nomination de comptables dans les régions ; l'ouverture plus rapide des crédits ; et l'inscription dans la Loi de finance de crédits ABS des districts sanitaires afin d'accélérer la déconcentration. En outre, l'ABS a encouragé le MEF – de même que les PTF – à accorder davantage d'attention à l'allocation intra-sectorielle des ressources.

⁶² Si les procédures de gestion financière de l'ABS sont les mêmes que pour le budget de l'Etat, en conséquence des exigences de certains PTF, l'ABS est toutefois soumis à des particularités en matière notamment de demandes d'ouvertures de crédits.

196. Malgré ces difficultés initiales, la gestion de l'ABS est désormais plus fluide, et il semble que les autorités déconcentrées fassent des progrès dans la gestion des fonds, tant au niveau de la programmation (structures sectorielles) que de la gestion financière (Directions régionales du budget et du trésor). Toutefois, les problèmes de liquidité du Trésor au niveau régional semblent perdurer et continuer à handicaper l'exécution des activités (voir l'annexe sectorielle, Volume III).
197. Concernant le processus de programmation, de planification et de mise en œuvre de la politique sectorielle, des progrès semblent avoir été faits. L'appropriation et l'initiative du gouvernement dans la définition et la révision des politiques et stratégies se sont globalement améliorées, en particulier grâce au processus d'élaboration du Compact/IHP+ qui a été très inclusif tout en étant mené sous le leadership du MS. La prolongation du PRODESS II 2009-2011 et du CDMT s'est faite de manière très inclusive, avec la participation des PTF et en recourant à des stratégies à fort impact pour accélérer l'atteinte des résultats. Dans l'ensemble, même s'il y a encore des insuffisances à ce niveau, il semble que le processus de planification s'est beaucoup amélioré au cours des cinq dernières années avec l'introduction de la gestion axée sur les résultats (Voir la QE 3.3 de la matrice de questions évaluatives, Volume II).
198. Le dialogue mené dans le cadre du suivi de l'ABS a eu une influence importante à trois niveaux :
- Il a permis de mettre en exergue plusieurs problèmes liés à la qualité du processus et aux outils de planification, et d'y chercher des solutions ;
 - Il semble que le suivi des conditionnalités de l'ABS ait contribué à institutionnaliser l'utilisation d'indicateurs pour nourrir le dialogue sur les politiques mené dans le cadre de concertation général du secteur (ce qui s'est concrétisé à travers l'inclusion du suivi de la matrice commune de suivi – dont les indicateurs ABS – dans les organes de suivi du PRODESS) ;
 - Le dialogue et les conditionnalités ont mis l'accent sur la déconcentration et la décentralisation des ressources, ce qui a permis de s'assurer au fil du temps que la répartition des ressources en faveur des structures déconcentrées soit respectée, et que des ressources soient effectivement transférées (de manière traçable) aux collectivités.

Graphique 25 : Répartition par bénéficiaire du budget santé (en milliers de FCFA), 2006-2009

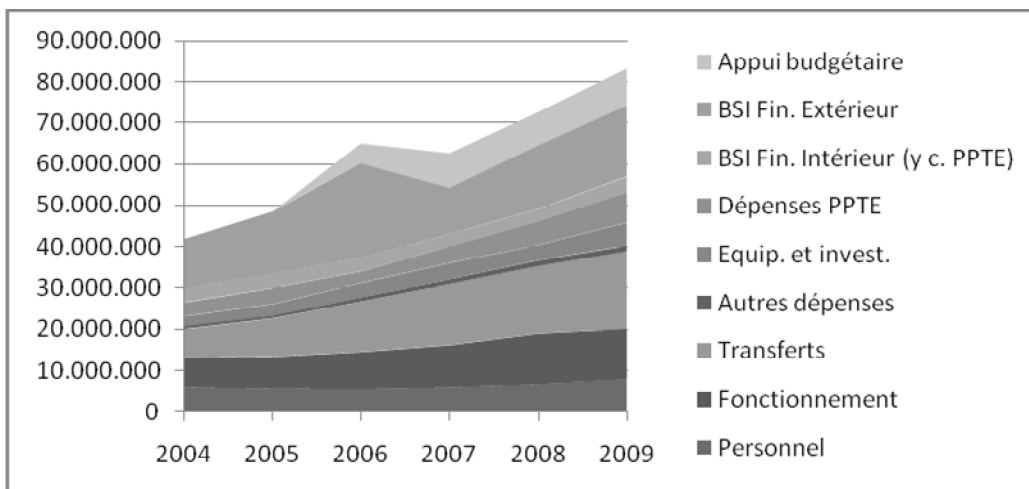


Source : Lois de Finance 2006 à 2009

199. Concernant la composition des dépenses publiques, il n'a pas été possible de mener une analyse détaillée de l'utilisation des fonds de l'ABS, faute de données. Néanmoins, une analyse au niveau global du secteur montre que la structure du budget de la santé a évolué vers une plus grande déconcentration sur la période 2006-2009. Le Graphique 25 ci-dessus montre en effet que la part du budget des Directions régionales de la santé et des Centres de santé de référence (CSREF) a augmenté, tandis que la part du MS a diminué.

200. Le Graphique 26 ci-dessous montre l'évolution de la composition des dépenses exécutées du secteur santé passant par le budget sur la période 2004-2009. On constate un accroissement régulier des dépenses de transfert et de fonctionnement dans le secteur, concomitamment à une diminution des dépenses de la santé dans le BSI intérieur et une réduction absolue du BSI extérieur suite au passage des gros bailleurs à l'ABG. Ceci laisse à penser que l'ABG a permis d'effectuer une modification de la structure des dépenses en faveur d'une augmentation des dépenses courantes.

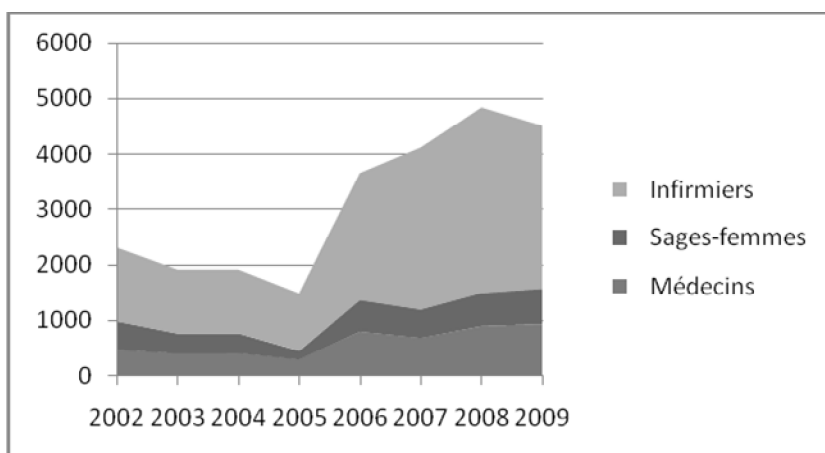
Graphique 26 : Composition des dépenses du secteur santé (en milliers de FCFA), 2004-2009



Source : DGB

201. Enfin, l'analyse des plans opérationnels montre que les deux plus gros postes du PO sont le fonctionnement hors salaires et les consommables, et que c'est le volet 7 du PRODESS II (renforcement des capacités institutionnelles et décentralisation) qui concentre la majorité des dépenses (voir l'annexe sectorielle, Volume III).
202. Quant au développement social, la forte augmentation constatée depuis 2003 de la part des secteurs sociaux dans le budget de l'Etat est probablement attribuable en partie à la mise en œuvre du CSLP et à l'ABG. En revanche, l'ABS ne représentant qu'une portion marginale du budget des secteurs sociaux (4 à 6%), il n'aura vraisemblablement pas eu une importance très significative en termes d'accroissement des dépenses.
203. Concernant la production des biens et des services publics du secteur, l'augmentation du budget s'est traduite par un élargissement de la couverture des services publics. Les principaux outputs du secteur de la santé ont connu une belle progression au cours des dernières années. Le nombre de Centres de santé communautaires (CSCOM) fonctionnels est passé de 605 en 2002 à 993 en 2009. Si les chiffres agrégés cachent des disparités régionales encore importantes, elles sont en diminution pour ce qui concerne le nombre de structures de soins (voir l'annexe sectorielle, Volume III).
204. Le nombre de personnel soignant a également augmenté au cours de la période d'évaluation, passant de 2 312 en 2002 à 4 523 en 2009 en ce qui concerne le premier niveau, et de 3 147 en 2004 à 9 704 en 2009 en ce qui concerne le personnel total. Toutefois, même si quelques régions défavorisées ont connu une augmentation relative du personnel de santé, c'est principalement le district de Bamako qui a connu une forte augmentation du personnel. Les régions n'ont globalement connu qu'une augmentation modeste du personnel et le ratio des infirmiers & assistants médicaux par habitant s'est même réduit dans les régions entre 2007 et 2009, probablement car l'augmentation démographique n'a pas été compensée par une augmentation suffisante de personnel. Les disparités régionales se sont donc accrues au niveau du personnel soignant (voir l'annexe sectorielle).

Graphique 27 : Evolution du nombre de personnel soignant au premier niveau (CSCOM et CSREF), 2002-2009



Source : Annuaire SLIS 2002 à 2007, Annuaire SNIS 2008 et 2009

205. Le secteur du développement social a également bénéficié de l'accroissement de ressources car la majorité de ses indicateurs de suivi a connu de belles progressions au cours des dernières années (voir l'annexe sectorielle, Volume III).

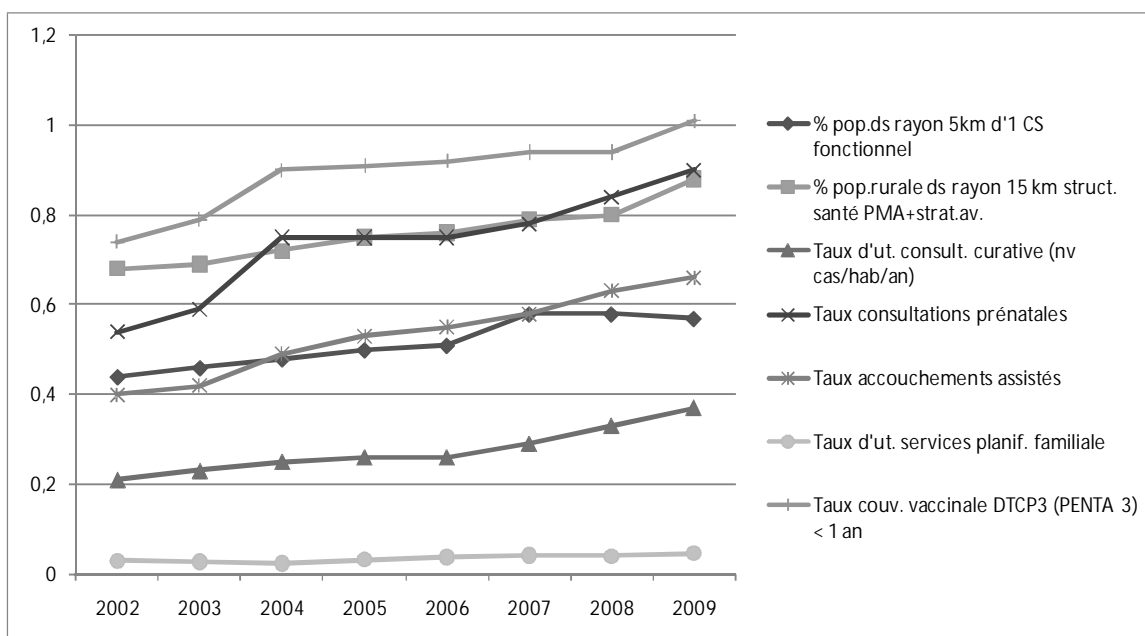
4.2 « Etape 2 » : les résultats et les impacts dans le secteur de la santé et du développement social

206. Ici nous présentons les conclusions de la deuxième étape de l'évaluation qui consiste en une évaluation des résultats et des impacts de la stratégie gouvernementale que l'AB vise à soutenir. Cette étape porte sur deux éléments :

- L'évolution des indicateurs de résultats et d'impact de la prestation des services publics du secteur ;
- L'identification des facteurs déterminants, c'est-à-dire les facteurs relatifs aux choix politiques et/ ou les facteurs institutionnels, conjoncturels ou environnementaux qui ont le plus de poids dans l'explication des changements observés.

207. Concernant les indicateurs de résultats de la prestation des services publics, la plupart des indicateurs utilisés pour le suivi du secteur ont connu des progrès significatifs au cours des dernières années, excepté la planification familiale qui est encore largement sous-utilisée (voir l'annexe sectorielle, Volume III). Le Graphique 28 ci-dessous montre l'évolution de plusieurs indicateurs de résultats sectoriels couramment utilisés pour le suivi de la mise en œuvre de la composante santé du PRODESS.

Graphique 28 : Evolution des principaux indicateurs de résultats du secteur santé, 2002-2009



Sources : Annuaire SLIS 2002 à 2007 ; Annuaire SNIS 2008 et 2009

208. Ces indicateurs agrégés cachent des disparités régionales qui demeurent, mais qui tendent pour la plupart à s'amenuiser au fil des ans. Ainsi, l'accessibilité au paquet minimum d'activités (PMA) à 5km est passée de 44% en 2002 à 57% en 2009 en moyenne nationale, mais elle a doublé pour les régions les plus défavorisées sur la

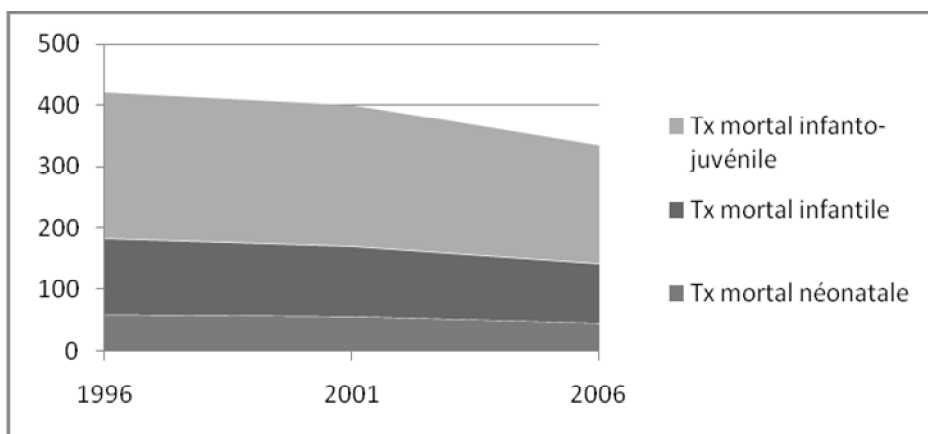
période. L'accessibilité à 15 km a également beaucoup augmenté, comme le montre le graphique ci-dessous, passant de 68% en 2002 à 88% en 2009 en moyenne nationale ; elle s'est particulièrement accrue dans les régions les plus défavorisées. En outre, l'intensification des stratégies avancées pour atteindre les populations éloignées depuis 2007 a encore permis d'augmenter la couverture en soins de santé. On peut donc conclure que les disparités régionales se sont réduites sur la période en matière d'accessibilité aux soins de santé :

- L'utilisation de la consultation curative a connu une augmentation moyenne de 76% sur la période 2002-2009 (passant de 0,21 à 0,37 nouveau cas/hab./an) avec une augmentation de plus de 100% dans certaines régions initialement défavorisées.
- L'évolution de l'utilisation de la consultation prénatale a également connu une forte augmentation, de l'ordre de 67% sur la période en moyenne nationale (passant de 54% en 2002 à 90% en 2009). Cette augmentation a été particulièrement importante dans les régions initialement les plus défavorisées.
- Le taux d'accouchements assistés a également considérablement augmenté sur la période, de l'ordre de 65% en moyenne nationale (passant de 40% en 2002 à 66% en 2009), et encore plus dans les zones initialement les plus défavorisées.

209. Les indicateurs de suivi de la composante développement social du PRODESS ont également bien progressé pour la plupart, probablement grâce à l'accroissement des ressources dans le secteur (voir l'annexe sectorielle).

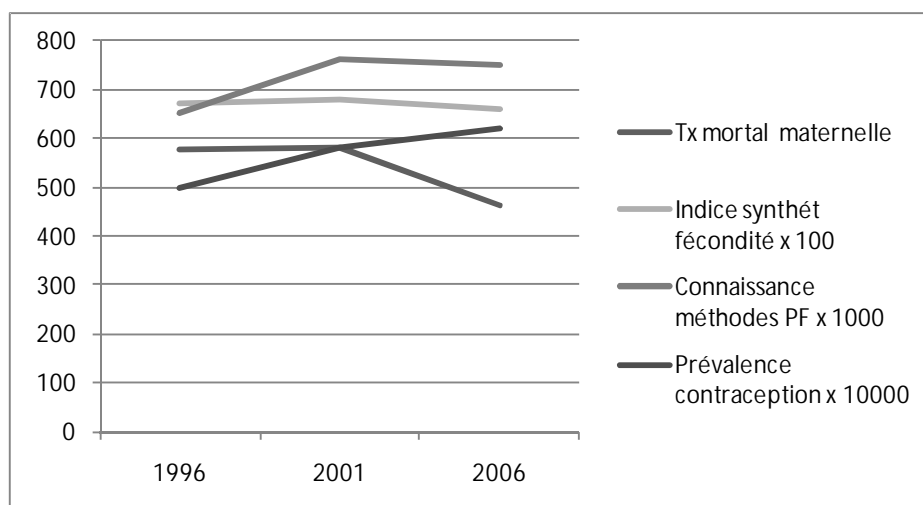
210. Enfin, concernant les impacts, les résultats de la dernière Enquête démographique et de santé au Mali (EDS.M-IV) de 2006 montrent une amélioration notable de plusieurs indicateurs d'impact, en particulier des taux de mortalité maternelle et infanto-juvénile depuis 2001 (voir graphiques ci-dessous). En revanche, peu d'améliorations ont été constatées en matière de nutrition et de fécondité.

Graphique 29 : Evolution des indicateurs de mortalité des enfants, 1996-2006



Sources : EDS.M III (1996), IV (2001) et V (2006)

Graphique 30 : Evolution des indicateurs liés à la santé maternelle, 1996-2006



Sources : EDS.M III (1996), IV (2001) et V (2006)

211. Dans l'ensemble, les résultats du secteur de la santé et du développement social sont très positifs. Mais dans quelle mesure sont-ils dus aux politiques mises en œuvre par le gouvernement ? Pour répondre à cette question, nous avons analysé les relations entre les résultats et les principales activités menées dans le cadre du PRODESS II. Ainsi, à part à Bamako, la corrélation entre l'évolution du nombre de CSCOM par région et l'évolution de la consultation curative, de la consultation prénatale et du taux d'accouchements assistés par région est très importante (souvent proche de 1), et significative. Si la présomption de causalité entre ces variables est avérée (ce qui est vraisemblable dans les régions où il y avait initialement peu de CSCOM et/ou où la densité de population est faible), ceci veut dire que l'extension de la couverture sanitaire est fortement liée à l'amélioration des résultats, et donc que le Volet 1 du PRODESS est tout à fait pertinent et efficace.

Tableau 20 : Coefficients de détermination entre l'évolution du nombre de CSCOM et quelques indicateurs de résultats

Coeff. de détermination	Bamako	Gao	Kayes	Kidal	Kouliko	Mopti	Sikasso	Ségou	Tombouctou
CSCOM-consult.cur.	25,26%	81,23%	95,86%	43,41%	93,35%	70,66%	79,46%	75,76%	81,74%
CSCOM-consult.prénat.	44,41%	88,76%	75,45%	58,00%	81,43%	79,12%	65,64%	54,77%	88,27%
CSCOM-accouch.assist.	57,40%	89,28%	98,35%	50,58%	81,65%	89,70%	59,31%	88,17%	74,96%

Source : Calculs des auteurs sur base des données des annuaires SLIS 2002 à 2007 et annuaires SNIS 2008 et 2009

212. Nous disposons de séries moins cohérentes sur le personnel de santé mais il apparaît qu'en moyenne, le taux de corrélation entre le personnel soignant au premier échelon (CSCOM + CSREF) et l'évolution des indicateurs de résultats est assez élevé (de l'ordre de 0,8), et ces résultats sont significatifs à 2%, excepté pour les sages-femmes. Si la causalité est révélée, cela voudrait dire qu'environ 65% de l'augmentation de la consultation curative et du taux d'accouchements assistés, seraient expliqués par l'augmentation de la disponibilité de ressources humaines (Volet 2 de la composante santé du PRODESS).

213. Il n'a pas été possible de mener une telle analyse quantitative sur les autres volets, faute de données suffisantes. Néanmoins, une analyse qualitative montre que :
- Concernant la disponibilité des médicaments essentiels, des vaccins et des consommables médicaux (Volet 3), diverses stratégies ont été mises en œuvre, notamment : la baisse du prix de vente des médicaments essentiels, la subvention de certains intrants (moustiquaires imprégnées d'insecticide), le soutien à la production des médicaments essentiels et l'amélioration de la logistique d'approvisionnement et de distribution. Ceci a permis d'améliorer la disponibilité des dits produits ;
 - Concernant l'amélioration de la qualité des services de santé, l'augmentation de la demande et la lutte contre les maladies (Volet 4), plusieurs stratégies ont été mises en œuvre pour les populations pauvres (gratuité de certains soins, organisation de la référence-évacuation), les femmes (normes et procédures en santé de la reproduction, prise en charge des urgences obstétricales, ...) et les enfants (programme élargi de vaccination, prise en charge intégrée des maladies de l'enfant, ...). Parmi les principaux facteurs qui ont contribué à réduire la mortalité infanto-juvénile et maternelle, on peut relever l'augmentation de la couverture vaccinale, l'augmentation de la consultation prénatale et de l'accouchement assisté, la gratuité du traitement du paludisme pour les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes (dès 2006) et la mise en œuvre de stratégies mobiles pour toucher les populations nomades et éloignées des structures de santé ;
 - Concernant l'accessibilité financière, le soutien à la demande et à la participation (Volet 5), plusieurs services sont subventionnés, mais peu de progrès ont été réalisés quant au soutien de la référence par des caisses de solidarité et à l'encouragement du financement alternatif des soins de santé par les mutuelles ;
 - Concernant la réforme des établissements hospitaliers et des autres établissements de recherche (Volet 6), une loi hospitalière a été adoptée et est mise en œuvre, et l'on constate une augmentation régulière du financement des hôpitaux ;
 - Concernant le renforcement des capacités institutionnelles et la décentralisation (Volet 7), beaucoup d'acquis ont été enregistrés sur les plans juridique, institutionnel et du transfert des ressources, mais d'importantes difficultés et contraintes liées à l'exercice des compétences transférées demeurent. En revanche, la déconcentration des ressources a beaucoup augmenté sur la période, en particulier en faveur des régions pauvres.
214. Les facteurs qui sont ressortis de nos entretiens et du focus group pour expliquer les bons résultats du secteur sont :
- la généralisation des activités à fort impact (distribution de moustiquaires imprégnées et de CTA, vaccinations, etc.) ;
 - l'harmonisation accrue entre PTF qui aurait permis d'augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources (notamment les campagnes intégrées),
 - l'augmentation des ressources allant aux régions,
 - les fonds accrus du Fonds Mondial et leur appui au Programme National de Lutte contre le Paludisme (qui a catalysé l'introduction des nouveaux médicaments) ; et
 - le développement du secteur privé – lequel n'est guère appréhendé par la politique publique jusqu'à ce jour.

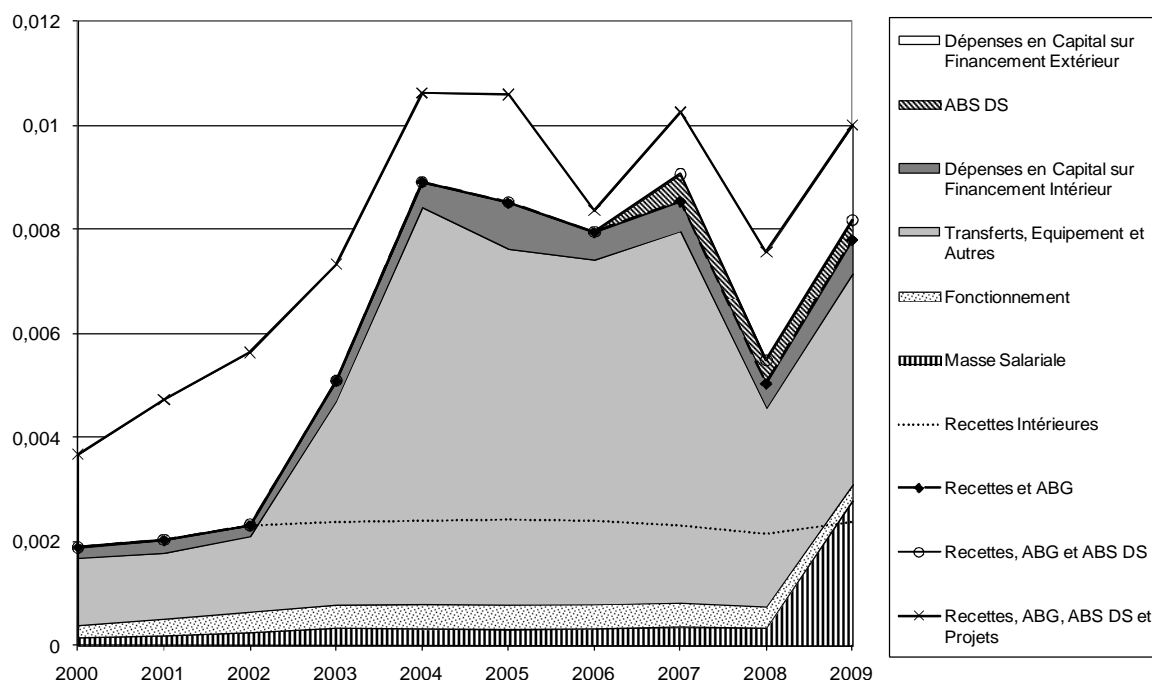
4.3 « Etape 3 » : l'examen des liens entre les processus d'ABS / ABG et la performance de la stratégie gouvernementale

215. La troisième étape de l'évaluation vise à analyser les liens entre le processus ABG/ABS et la performance de la stratégie gouvernementale. Il s'agit d'une évaluation de la contribution de l'ABG/ABS aux facteurs ayant joué un rôle clé dans la détermination des résultats et des impacts de la stratégie gouvernementale. Le Tableau 21 présente un résumé de cette analyse

216. Concernant l'appui fourni par l'ABG/ABS à la mise en œuvre des politiques, nos conclusions sont les suivantes :

- Au Mali, l'ABS est traçable et on le comptabilise comme une catégorie de dépenses spécifique. Afin de tenter d'isoler la contribution de l'ABG aux secteurs prioritaires, nous avons fait l'hypothèse que les recettes intérieures étaient réparties dans les mêmes proportions entre l'ensemble des secteurs depuis 2002, de sorte que les recettes intérieures allouées aux dépenses d'un secteur croitraient au même rythme que les recettes intérieures totales ; tandis que le reste des dépenses non couvertes par les projets, l'ABS ou la contribution des recettes intérieures aurait donc été financé par l'ABG. En menant une telle analyse, on constate que depuis 2003, l'ABG a permis de financer une augmentation moyenne de 0,8% du PIB par an de dépenses dans le secteur de la santé/DS, en surplus de ce que pouvait couvrir la croissance des recettes intérieures.

Graphique 31 : Dépenses clés des secteurs de la santé et du développement social par rapport aux ressources de l'Etat (en % du PIB), 2000-2009



Sources : Calculs des auteurs sur base des données du Ministère des Finances

Remarques : Dans la rubrique « Transferts, Equipement et Autres », Autres = « Autres Dépenses » et « Dépenses PPTTE »

- Le graphique ci-dessus met en perspective les dépenses clés du secteur de la santé et du développement social par rapport aux ressources de l'Etat. Si l'on analyse ce graphique (exprimé en % du PIB) au regard des Tableaux 36, 37 et 39

de l'annexe sectorielle (PRODESS) montrant l'évolution des dépenses exécutées du secteur (en FCFA), on constate une réduction tant relative qu'absolue des projets dans le secteur. En effet, avant la période d'évaluation (2000-2002), les projets représentaient 42% du financement du secteur, tandis que sur la période d'évaluation (2003-2009) les projets représentent 23% du financement du secteur - contre 41% pour les recettes intérieures, 6% pour l'ABS et, d'après nos estimations, 30% pour l'ABG.

- La répartition entre les deux secteurs, fournie dans l'annexe sectorielle, est encore plus significative. Elle montre qu'avant la période d'évaluation (2000-2002), les projets représentaient 38% du financement du secteur de la santé (le reste étant financé sur recettes intérieures), tandis que sur la période de l'ABS (2006-2009) les projets ne représentent plus que 24% du financement du secteur - contre 45% pour les recettes intérieures, 11% pour l'ABS et 20% pour l'ABG. En termes absolus, le Tableau 39 de l'annexe sectorielle (basé sur les données de la DAF, plus complètes que celles de la DGB pour le financement extérieur) montre une réduction nette des projets depuis 2007. On peut dès lors raisonnablement supposer que l'ABS s'est entièrement substitué aux projets, de même qu'une partie de l'ABG - ce qui est cohérent avec la philosophie affichée des PTF qui sont passés à l'ABS et à l'ABG.
- Dans les secteurs sociaux, avant la période d'évaluation (2000-2002), les projets représentaient 56% du financement, tandis que sur la période de l'ABS (2006-2009), les projets ne représentent plus que 16% du financement des secteurs sociaux - contre 25% pour les recettes intérieures, 4% pour l'ABS et jusqu'à 55% pour l'ABG. Ces chiffres montrent à quel point les secteurs sociaux ont bénéficié de l'ABG, alors que l'apport de l'ABS est négligeable en termes financiers. Comme on ne constate pas une réduction absolue des projets dans le secteur, on peut conclure que l'ABG ne s'est pas substitué aux projets, mais a permis une augmentation très importante du budget du secteur.
- L'ABG et l'ABS/PRODESS ont donc contribué au financement de l'extension des infrastructures et l'ABG seul au financement du personnel de santé. Ils sont tous deux fortement corrélés à l'atteinte des résultats et l'on peut raisonnablement supposer que ces interventions expliquent en partie les résultats.
- Pour les autres facteurs explicatifs, nous ne disposons pas de preuve objective de leur lien de causalité avec les résultats dans le cas du Mali. Certaines interventions sont néanmoins connues pour avoir un impact fort sur l'amélioration de la santé des populations d'après la littérature internationale, et sont de plus en plus mises en œuvre et « passées à échelle » au Mali, dans le cadre du PRODESS. Certes, l'ABG et l'ABS contribuent au financement de ces activités, mais la plupart sont en fait financées par des projets.
- Enfin, une contribution importante de l'ABG et de l'ABS a trait à l'impulsion donnée à la déconcentration des ressources (à travers les conditionnalités, le dialogue sur les politiques et la modalité d'ABS qui a poussé la création de rubriques budgétaires pour les CSREF dans la loi de finances) ainsi qu'à la décentralisation (bien qu'encore timide).

Tableau 21 : Facteurs déterminants des résultats / impacts dans la santé et le développement social et leurs relations avec les ABG/ABS

Dispositifs d'AB qui contribuent aux facteurs déterminants	Degré de contribution de l'AB aux facteurs déterminants (Importante / Modérément Importante / Faible / Négligeable / Absente)	Facteurs déterminants des changements observés aux niveaux des résultats/impacts (au sein des interventions gouvernementales)	Degré de contribution des facteurs déterminants (Importante / Modérément Importante / Faible / Négligeable / Absente)	Résultat ou impact spécifique associé
ABS PRODESS et ABG, à travers le financement des infrastructures	Modérément importante	L'augmentation de l'accessibilité aux soins de santé (nombre de CSCOM) et les stratégies mobiles	Importante	Augmentation des taux de consultation curative, prénatale, d'accouchements assistés
ABG : à travers le financement des frais de personnel ABS PRODESS : à travers le dialogue et la conditionnalité	Modérément importante Faible	L'augmentation de la disponibilité du personnel sanitaire	Modérément importante	Augmentation de l'utilisation de la consultation curative, du taux d'accouchements assistés
ABG : à travers le financement des frais de fonctionnement	Faible	L'augmentation de la disponibilité et de l'accessibilité des médicaments et produits sanitaires	Modérément importante	Amélioration de l'effectivité des soins
ABG : à travers le financement des frais de fonctionnement (et donc des subventions)	Faible	Les stratégies visant à améliorer l'accessibilité financière de certains soins de santé (subventions, gratuité)	Modérément importante	Amélioration de l'accès des populations pauvres et vulnérables aux soins de santé
ABG : à travers le financement du secteur	Faible (beaucoup de ces activités étant réalisées via les projets)	La généralisation des activités à fort impact (distribution de moustiquaires imprégnées, vaccinations, etc.), en particulier à destination des enfants	Importante	Accélération des résultats sanitaires
ABG : à travers le financement du secteur	Faible (beaucoup de ces activités sont réalisées via les projets, surtout le Fonds Mondial)	Le Programme national de lutte contre le paludisme qui a catalysé l'introduction des nouveaux médicaments	Modérément importante	Meilleur traitement du principal facteur de morbidité et de mortalité
ABG et ABS PRODESS : à travers les conditionnalités, le	Importante	L'augmentation des ressources allant aux régions et l'attention	Importante	Amélioration de l'accès aux personnes les plus

dialogue sur les politiques et les crédits de l'ABS au niveau déconcentré		portée à la réduction des inégalités régionales		vulnérables
---	--	---	--	-------------

4.4 Conclusions sur l'ABS santé et développement social

217. En conclusion, même si des problèmes importants demeurent, le secteur socio-sanitaire a connu de grands progrès au cours des dernières années, tant au niveau de la gestion du secteur qu'au niveau de l'atteinte de résultats très encourageants. En croisant les données quantitatives par des données qualitatives issues d'entretiens et du focus group PRODESS, nous pouvons conclure que certains des progrès du secteur peuvent raisonnablement être attribués (du moins en partie) à l'appui budgétaire. C'est le cas notamment de l'utilisation accrue des indicateurs dans le dialogue sectoriel, de la mise en exergue des difficultés de planification et de gestion financière au niveau régional et de la recherche de solutions à ces problèmes (dialogue accru avec le MEF, etc.) ainsi que de l'accélération de la déconcentration / décentralisation des ressources.
218. D'autre part, on relève que le financement des investissements globaux du secteur a permis un élargissement important des services de santé et de développement social. D'autres acquis en matière de coordination, d'harmonisation et d'amélioration des processus de planification et de mise en œuvre de la politique sectorielle semblent en outre résulter avant tout de la dynamique interne au secteur. Ceci grâce à l'habitude prise de travailler ensemble (approche sectorielle) et au Compact/IHP+, qui a contribué à renforcer la dynamique de travail en commun et à faire accepter le principe de redevabilité mutuelle pour l'atteinte des résultats.
219. Concernant les leçons à tirer pour améliorer la conception et la mise en œuvre des ABG/ABS et augmenter leur efficacité :
- Au niveau des inputs de l'ABS, il faudrait renforcer les capacités des structures de l'administration malienne en charge de gérer le budget national (y compris l'ABG et l'ABS), en particulier la DAF, la CPS et les structures au niveau opérationnel, en matière de programmation, de gestion financière et de suivi. De tels appuis sont mis en place depuis 2010 par le Canada notamment, mais il aurait fallu les mettre en place dès le lancement des AB.
 - Au niveau du dialogue, plusieurs de nos interlocuteurs ont fait remarquer l'importance, pour les PTF, d'avoir des ressources humaines dédiées entièrement à l'analyse en profondeur du secteur, afin de pouvoir nourrir le dialogue politique et de rechercher des solutions, car la plupart des gens sont souvent accaparés par des tâches administratives.
 - Pour que l'ABS puisse donner pleinement ses résultats escomptés, il est important d'accélérer sa facilité de mobilisation, à la fois quant au décaissement (le passage de certains PTF à une tranche unique est un pas en ce sens) et quant à la mise à disposition des fonds au niveau opérationnel (régler les problèmes de trésorerie, surtout au niveau régional). Ceci est particulièrement important si l'ABS prend de l'ampleur. Or, à l'heure actuelle, la mobilisation des fonds de l'ABS prend encore énormément de temps, ce qui retarde la mise en œuvre des activités.
 - Par ailleurs, une des autres conditions pour tirer tout le potentiel de l'appui budgétaire (global ou sectoriel) est l'amélioration de l'appareil statistique, tant en qualité qu'en promptitude, car l'AB est (presque toujours) conditionné à une série d'indicateurs.

- La cohérence entre les ABG et les ABS pourrait être améliorée en faisant en sorte que le suivi des ABG se base sur le cadre commun de dialogue sectoriel, sans impliquer des discussions parallèles sur les secteurs. Il serait également important de rechercher l'harmonisation entre la RBC et la revue CSLP, et d'aller moins dans les détails sectoriels dans la revue CSLP, en laissant ceci aux revues sectorielles.

5 L'ABS décentralisation et réforme de l'Etat

220. Le Chapitre 5 est consacré à l'évaluation des effets et impacts de l'aide budgétaire sectorielle mise en œuvre par la Commission de l'Union européenne de 2006 à 2009 pour appuyer la décentralisation et la réforme de l'Etat, le Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (PARAD)⁶³. Il s'agit de la première et seule ABS à intervenir en la matière, d'où un caractère relativement expérimental.

5.1 « Etape 1 » : les intrants et les réalisations directes et induites

221. Selon la démarche précédemment suivie, cette section présentera les conclusions de la première étape, consacrée à l'évaluation de la logique d'intervention spécifique de l'ABS PARAD à partir des éléments suivants :

- les intrants de l'ABS et leurs effets directs
- les réalisations du gouvernement induites directement ou indirectement par l'ABS PARAD.

5.1.1 Intrants et réalisations directes

222. Concernant les intrants financiers, sur une enveloppe globale de 72 M€ (47,228 milliards de FCFA), le PARAD a mobilisé 59 M€ d'ABS (38,701 milliards de FCFA), dont 75% (44,25 M€) pour la décentralisation et 25% (14,75 M€) pour la réforme de l'Etat⁶⁴.

Tableau 22 : Situation de l'ABS décentralisation-réforme de l'Etat/AB totale (ABG/ABS) (en milliards de FCFA), 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
L'Appui Budgétaire	86.6	33.3	62.6	121.7	92.5	104.1	133.0
ABS	-	-	-	39.5	43.7	50.1	43.9
Décentralisation	-	-	-	13.1	9.5	7.5	6.1
Union Européenne	-	-	-	13.1	9.5	7.5	6.1

Source : MEF, Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique -Agence Comptable Centrale du Trésor

223. Sur la période 2006-2009, le PARAD représente 8,6% de l'ensemble des appuis budgétaires (ABG+ABS) et 21,8% des seuls ABS. Par rapport au financement global (Etat+PTF) des domaines concernés, le PARAD intervient de manière conséquente pour la décentralisation (29,9%) et déterminante pour la réforme de l'Etat (48,2%).

224. En termes d'effectivité des décaissements globaux par rapport aux prévisions annuelles, après une première année de décaissements à 100 %, l'exécution du programme a connu une baisse en 2008 et 2009, quand les décaissements annuels ne représentaient que 85 % des prévisions. Deux principes retenus par la Convention se

⁶³ (Convention du 14/04/2006), avec une mise en œuvre opérationnelle de 4 ans (2006-2010) plus une phase de clôture de 2 ans (2011-2012), Voir annexe sectorielle décentralisation-réforme de l'Etat,, point IV-B-1.

⁶⁴ L'ABS/PARAD procède à travers un appui budgétaire sectoriel préaffecté (voir Volume III, Annexe contextuelle Décentralisation-Réforme de l'Etat, point IV-B-1).

sont avérés contreproductifs en termes de prévisibilité. D'une part, l'équilibre respectif des tranches fixes (TF) et tranches variables (TV) est caractérisé par une proportionnalité fortement évolutive qui traduit le passage d'une préférence pour la prévisibilité des appuis en début de programme, à la recherche de la performance en fin de celui-ci. De plus, de 2006 à 2009 les montants annuels prévisionnels ont globalement diminué de 45%. Ce rythme d'évolution aurait desservi l'impact de l'ABS PARAD sur les secteurs concernés et sa valorisation auprès des partenaires nationaux⁶⁵.

225. D'autre part, la Convention a prévu des conditions de décaissement strictes, en particulier pour les tranches variables : les performances de l'année (n-1) sont évaluées en année (n) et déterminent les montants exacts à déboursier avant la fin de l'année (n). Dans la pratique, de 2006 à 2009 on constate une baisse de la performance en termes de délais de traitement par l'UE, et de dates de soumission des requêtes de l'Ordonnateur national (ON), consécutive à la remise elle-même tardive des pièces justificatives des valeurs atteintes par les indicateurs⁶⁶.

226. A la différence d'autres appuis budgétaires, le PARAD a prévu un appui institutionnel⁶⁷ conséquent (11,5 M€) qui représente 14,6% du montant total du programme (72 M€). Cette proportion s'est accrue en cours d'exécution⁶⁸.

227. Durant la 1ère moitié d'exécution du programme, l'appui institutionnel s'est heurté à :

- des difficultés de procédures liées à la complexité des devis-programmes (DP) et aux faiblesses institutionnelles des structures nationales bénéficiaires en matière de passation de marchés⁶⁹ ;
- des problèmes de mobilisation de l'assistance technique dus à l'identification insuffisamment précise des besoins, et au défaut de réactivité des structures bénéficiaires pour ce qui est de la prévision et de la coordination des interventions.

228. Durant la 2ème moitié d'exécution du programme, la mise en œuvre de l'appui institutionnel, ayant tiré les leçons de la période de rodage et grâce à l'assistance technique elle-même, a fonctionné de manière beaucoup plus satisfaisante et à un rythme suffisamment accéléré pour atteindre un taux global (décentralisation + réforme de l'Etat) d'utilisation de 99,7%. Ceci a permis une correspondance étroite entre les prévisions conventionnelles et les réalisations, d'un point de vue quantitatif.

⁶⁵ PARADDER, Rapport d'identification, p. 68

⁶⁶ Dans la pratique, les délais entre l'envoi des requêtes de l'ON à la DUE et les dates des versements effectifs dans le compte de la BCEAO, ont en moyenne doublé par rapport aux dispositions de la convention, le délai moyen sur l'ensemble des tranches étant de 85 jours (contre 45 jours dans la convention). Sur ces points, voir Annexe des Matrices QE 1.2 CJ 1.2.3 (Tableau Axe 2 Alignement) QE 3.3 CJ 3.3.5 et PARADDER, Rapport d'identification, p. 69 s

⁶⁷ Sur l'ensemble de la question voir Volume II Matrices QE 1.1 CJ 1.1.2, Q.E 1.3 CJ 1.3.1, Q.E 2.3 CJ 2.3.1-2 . 3.2. Voir également PARAD, Rapport d'évaluation à mi-parcours octobre 2008, p. 64-66 et PARADDER, Rapport d'identification, mai 2009, p. 72 et 77.

⁶⁸ Par réallocation aux activités d'appui institutionnel des fonds d'ABS non décaissés sur les TF 2 et 3 ainsi que sur les TV 1 et 2 (Avenant à la convention de juillet 2008), portant le montant global de l'appui institutionnel à 13,755 M€, dont 10,255 M€ pour la décentralisation et 3,500 M€ pour la réforme de l'Etat, (soit 19,1% du montant total du programme)

⁶⁹ Le financement des mêmes structures à la fois par l'appui budgétaire et par devis-programme s'avère peu cohérent dans son principe et complexe dans sa mise en œuvre.

D'un point de vue qualitatif, l'AT, a su répondre aux besoins ponctuels (AT temporaire) et s'est intégrée dans son ensemble au fonctionnement des structures d'accueil.

229. Concernant le cadre de dialogue sur les politiques, la concertation sur les politiques de décentralisation et de réforme de l'Etat s'organise dans un dispositif global. Il est constitué de plusieurs cadres qui sont communs ou spécifiques aux deux types de concertation⁷⁰. La convention de financement du PARAD a prévu deux structures de concertation et de mise en œuvre : le Comité de pilotage et la revue annuelle, ainsi que l'organisation d'un panel des PTF commun à la décentralisation et à la réforme de l'Etat (un panel de la décentralisation existant depuis 2001). Le programme s'inscrit dans le dispositif présenté ci-dessous. Leurs textes de création définissent clairement leurs objectifs, leurs rôles et leur fréquence⁷¹.

Tableau 23 : Cadres de concertation décentralisation-réforme de l'Etat, dispositif national

Cadres de concertation communs		
Comité de suivi de la réforme de l'Etat/ CSRE (2006)	<ul style="list-style-type: none"> Présidence 1^{er} Ministre Membres : tous ministères concernés Fréquence semestrielle 	<ul style="list-style-type: none"> Superviser la mise en œuvre des programmes de décentralisation et de réforme de l'Etat Superviser la mise en œuvre du PARAD
Panel des bailleurs de fonds (2006)	<ul style="list-style-type: none"> Présidence alternative CDI et DNCT Fréquence semestrielle 	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser l'information et la coordination des bailleurs en matière de réforme de l'Etat et de décentralisation
<ul style="list-style-type: none"> Réforme de l'Etat 		
Commission de Coordination du Programme de Développement Institutionnel /CCPDI (2006)	<ul style="list-style-type: none"> Présidence MTFPRE Membres : représentants de l'Etat, des CT, du secteur privé, des syndicats et de la société civile Fréquence trimestrielle 	<ul style="list-style-type: none"> Veiller à la cohérence des politiques de réforme et à leur mise en œuvre par les acteurs concernés Assister le Ministre chargé de la réforme de l'Etat dans la mise en œuvre du PARAD
<ul style="list-style-type: none"> Décentralisation 		
Comité national d'orientation des appuis techniques aux CT/CNO (2000)	<ul style="list-style-type: none"> Présidence MATCL Membres : ANICT, DNCT, DNP, AMM, ministères sectoriels, OP, société civile Fréquence semestrielle 	<ul style="list-style-type: none"> Coordonner, orienter, suivre et évaluer les appuis techniques nécessaires aux CT Participer à la CCPDI Participer au Comité de pilotage du PARAD
<ul style="list-style-type: none"> PARAD 		
Comité de pilotage (2006)	<ul style="list-style-type: none"> Présidence alternée CDI, DNCT, vice-présidence DGB Membres : CDI, DNCT, ANICT, AMM, ACCRM, HCCT, MEF, CSLP, Ministères sectoriels, DUE Fréquence trimestrielle 	<ul style="list-style-type: none"> Suivre les performances du programme Analyser les rapports de suivi Alerter les instances politiques si nécessaire Faire des recommandations
Revue annuelle (2006)	<ul style="list-style-type: none"> Instance conjointe Etat/Commission de l'UE 	<ul style="list-style-type: none"> Vérifier la satisfaction des conditions générales et spécifiques des tranches, l'atteinte des indicateurs

⁷⁰ Sur l'ensemble de la question et pour une analyse plus détaillée, voir Annexe 1 Matrices QE 1.1 CJ 1.1.3 et CJ 1.1.4, QE 2.2 CJ 2.2.2 et CJ 2.2.3 et Annexe contextuelle décentralisation-réforme de l'Etat.

⁷¹ Ce dispositif se prolonge aux niveaux locaux par des démembrements des structures centrales : Commissions régionales et locales de coordination du PDI ; Comités régionaux, locaux et communaux d'orientation, de concertation et de suivi des actions de développement (CROCSAD, CLOCSAD, CCOCSAD).

		<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer le montant des tranches • Procéder aux ajustements
--	--	--

230. Ce dispositif global vise dans son principe à améliorer l'implication et à favoriser le dialogue des différentes instances qui y sont regroupées, notamment les acteurs publics (centraux et décentralisés), les syndicats, la société civile, les opérateurs privés et les bailleurs de fonds. Les réunions régulières du Panel des bailleurs de fonds permettent une véritable coordination entre les PTF et le gouvernement, l'établissement de priorités ainsi que le suivi de la mise en œuvre.

231. Pour leur part, les PTF intervenant dans les secteurs décentralisation et réforme de l'Etat s'organisent au sein du groupe thématique décentralisation et développement institutionnel/GT-DDI. Le GT-DDI contribue à l'harmonisation de l'aide⁷², notamment en ce qui concerne la limitation des débats parallèles et le passage à l'appui budgétaire. Le seul ABS en la matière reste l'ABS de l'UE. En revanche, l'objectif d'un accord cadre sur les appuis budgétaires sectoriels à la décentralisation et la réforme de l'Etat a abouti le 29 septembre 2009, à la signature de l'Arrangement spécifique correspondant, qui s'inscrit dans la continuité de l'Accord-cadre sur les appuis budgétaires (mars 2005).

232. Les conditionnalités particulières et les indicateurs de suivi correspondent directement aux objectifs des documents de stratégie du Programme de développement institutionnel (PDI) et du DNPD, comme le montre le tableau de correspondance ci-dessous.⁷³ Les conditionnalités particulières visent à l'amélioration des processus de décision et de prévision (adoption et actualisation des CDMT, adoption de plans de développement régionaux, participation effective de certains acteurs).

Tableau 24 : Correspondance entre documents de stratégie - conditionnalités - indicateurs

Objectifs		Indicateurs PARAD	Conditionnalités particulières
DNPD	PDI		
Amélioration de l'accès des populations aux services de base et aux équipements publics*		1 Villages disposant d'au moins un point d'eau potable fonctionnel	
		2 Consultations prénatales	
		3 Scolarisation des filles	
Renforcement de la démocratie locale		4 Qualité de la gouvernance locale	TF2 Adoption d'une loi sur l'intercommunalité
Création de richesses locales Création et maintien des emplois locaux		5 Ressources propres des CT par habitant	TF3 Etablissement des rôles pour la TDRL Adoption des 8 plans de développement régional (PSDR)
		6 Transferts de l'Etat aux collectivités	
	Organisation de l'administration adaptée à la	7 Assistance à la maîtrise d'ouvrage des collectivités**	
		8 Déconcentration budgétaire des ministères	

⁷² Sur l'ensemble de la question et son analyse détaillée, voir Volume II Matrices QE 1.1 CJ 1.1.4, QE 2.2 CJ 2.2.3.

⁷³ Pour une vue plus précise de la question dans son ensemble voir Volume II Matrices QE 1.1 CJ 1.1.3, QE 1.2 CJ 1.2.1, QE 3.3 CJ 3.3.5 et Volume III Chapitre Décentralisation-Réforme de l'Etat, point IV-B-1.

	décentralisation	9	Déconcentration des personnels des ministères	
	Gestion publique renforcée	10	Mise en service de 31 Recettes-Perceptions**	
		11	Informatisation de l'administration	
		12	Délais de passation des marchés publics	
Pilotage adéquat des politiques de développement et coordination des actions				TF Existence et actualisation d'un CDMT décentralisation d'un CDMT réforme de l'Etat
				TF1 Mise en place effective des instances de coordination et d'orientation

* Les indicateurs 1, 2 et 3 sont des indicateurs du CSLP qui correspondent à des compétences transférées aux CT.

**Les indicateurs 7 et 10 correspondent à la fois à un objectif du DPND et à un objectif du PDI

233. Discutés précisément (valeurs de référence, valeurs-cibles, sources de données, responsables de production) et selon un processus participatif, les 12 indicateurs de performance affectés au calcul des tranches variables, présentent de fortes garanties d'appropriation, ainsi que de congruence aux exigences de l'ABS⁷⁴. Tous ont été repris par l'Arrangement spécifique de septembre 2009⁷⁵.

234. Le dialogue sur les politiques place indéniablement l'accent sur des questions stratégiques et sur l'évaluation des performances, mais sous l'impulsion manifeste des PTF⁷⁶. De l'examen des priorités politiques retenues par le GT-DDI de 2007 à 2009 ressort une constante : l'attente par les PTF d'une volonté forte et durable du gouvernement, d'une impulsion au plus haut niveau, de nature à renforcer le suivi politique de la réforme. Cette constance s'explique par le sentiment diffus d'un amoindrissement dans le portage politique⁷⁷.

235. Sont aussi attendues du Gouvernement des avancées sur des priorités et conditions fondamentales de la réforme, dont les items sont également restés à peu près constants. Les principales étant :

- La mise en adéquation des structures administratives en charge des réformes - Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT), Commissariat au développement institutionnel (CDI), avec leurs missions respectives.

⁷⁴ Les 12 indicateurs de performance affectés au calcul des tranches variables ont été définis en cohérence avec les OMD, le CSLP, le PAGAM/GFP, le PO/PDI, le DCPND/PNACT II. 75% sont liés à la décentralisation, 25% sont spécifiques à la réforme de l'Etat, certains ayant été décomposés en sous indicateurs, afin de permettre une appréciation plus fine des performances (Voir tableau dans le chapitre Décentralisation-Réforme de l'Etat, point IV-B-1, du Volume III).

⁷⁵ Cadre commun des conditionnalités et indicateurs, Volume III Décentralisation-Réforme de l'Etat, point IV-B-1.

⁷⁶ Voir Volume II Matrice OE 2.2 CJ 2.2.1 et CJ 2.2.3, également PARADDER, Rapport d'identification, p. 96 s.

⁷⁷ Le Rapport du Comité d'experts, sur la consolidation de la démocratie au Mali diligenté par la Présidence de la République, (octobre 2008) ne fait pas mention une seule fois du PDI, et sur 142 pages n'en consacre qu'1,5 à la décentralisation.

- La poursuite du transfert aux CT des compétences et des ressources, avec en corollaire une refonte de la fiscalité locale.
- La clarification et le renforcement de la tutelle et d'une façon générale des dispositifs de contrôle.
- Le règlement pérenne de trois questions : le dispositif d'appui technique aux CT, le dispositif d'observation de la décentralisation y compris le statut de la base OISE, et la mise en place d'un contrôle externe national des équipements financés sur le Fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT)/ANICT.

5.1.2 Les réalisations induites

236. Concernant le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de la décentralisation et de la réforme de l'Etat, la question sera abordée sous trois angles :

- l'appropriation et l'initiative du gouvernement,
- la qualité des outils de programmation et les systèmes de suivi et d'évaluation des indicateurs.
- les contributions spécifiques de l'ABS seront évoquées pour chacun de ces points.

78]

237. En termes d'implication du gouvernement, la participation des institutions gouvernementales clés aux différentes instances de pilotage et de mise en œuvre de la décentralisation et de la réforme de l'Etat est élevée mais le fonctionnement régulier de celles-ci n'est pas assuré. En particulier, le Comité de suivi de la réforme de l'Etat (CSRE), seul cadre national commun à la décentralisation et à la réforme de l'Etat ne s'est réuni qu'une fois de 2006 à 2009. Cette carence interpelle sur la capacité de pilotage des réformes et sur leur portage politique effectif. D'autant que le dispositif reste fractionné, chacun des secteurs intéressés voulant conserver un cadre propre⁷⁹. L'ensemble demeure sujet à une redondance des structures génératrice de coûts de transaction.

238. Leur niveau et leur degré de représentativité n'est pas toujours en phase avec leur objet, spécialement en ce qui concerne les élus locaux et nationaux. Aucune de ces structures ne comprend de représentants de l'Assemblée et si le Haut conseil des collectivités(HCC) est prévu dans le Comité de pilotage, il n'est présent dans aucun des organes "nationaux". L'enquête conduite dans le cadre de cette évaluation auprès d'un échantillon de CT a été l'occasion pour les élus du HCC de manifester leur frustration :

"Le HCC, bien qu'ayant le statut de représentation nationale des CT, n'est pas informé des aides apportées au Mali pour la mise en œuvre de la décentralisation territoriale. Ni le HCC ni aucun autre organe des CT n'a de visibilité sur les appuis accordés à la décentralisation". (Enquête sur les perceptions des acteurs à la base, Synthèse documentaire Elus, p. 5, repris dans le Volume III).

⁷⁸ Sur l'ensemble de la question et pour des analyses plus nuancées, voir Volume II Matrice QE 3.3 CJ 3.3.1, CJ 3.3.2, CJ 3.3.3, CJ 3.3.4, CJ 3.3.5.

⁷⁹ Leurs démembrements régionaux et locaux concourent, y compris par leurs effectifs (par ex. chaque CROCSAD regroupe plus de 100 participants), à cette complexité institutionnelle.

239. En contrepartie, on n'enregistre pas de réduction du niveau de participation des PTF. La proactivité de leurs interventions et la répétitivité de leurs préoccupations dans le cadre du dialogue politique en témoignent⁸⁰. Répétitivité qui donne à penser que l'avancement du dialogue, tout au moins de ses résultats, est relatif. La revue annuelle joue un rôle d'animateur sur l'ensemble de ces questions. En particulier la Revue 2009 a fait des recommandations substantielles pour une meilleure qualité de la préparation des réunions statutaires et du rapportage et pour la tenue effective du CSRE (une condition de démarrage du Programme d'appui à la réforme administrative à la décentralisation et au développement économique régional (PARADDER)).
240. La cohérence avec les politiques sectorielles reste à parfaire. Les documents fondamentaux de stratégie (CSLP I et II) établissent formellement le principe du développement institutionnel (décentralisation et réforme de l'Etat) comme cadre de ces politiques. Mais celles-ci et leurs programmes de déclinaison ont pris naissance (Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC) 1996, PRODESS 1999) dans un contexte, où la décentralisation ne postulait pas une approche transversale. Malgré certains progrès dus en partie à l'influence des conditionnalités ABG/ABS, (par ex. constitution de cellules d'appui à la décentralisation – déconcentration à la Santé et à l'Éducation, abondements à l'ANICT par les ABS Education et Santé), la mise en cohérence des stratégies sectorielles avec la stratégie de décentralisation et ce que celle-ci implique comme choix de priorités, reste en question.
241. En ce qui concerne la qualité des outils de programmation, depuis 2006, la décentralisation et la réforme de l'Etat disposent chacune d'un CDMT⁸¹, revu chaque année. L'adoption et l'actualisation de ces CDMT constituent une conditionnalité particulière pour toutes les tranches fixes du PARAD. Mais, conçus pour s'articuler avec le cycle d'élaboration du budget, en tant qu'instruments d'aide à la décision (ou tout au moins de négociation) avec le MEF, les CDMT prêtent encore à critique :
- ils reflètent d'abord les exigences des partenaires extérieurs ;
 - le rapport entre leurs prévisions de dépenses et les axes stratégiques des politiques correspondantes n'est pas toujours évident ;
 - leurs actualisations n'intègrent que peu les contraintes budgétaires et sont sans lien direct avec les programmes d'action opérationnels ;
 - leur corrélation en tant que CDMT transversaux avec les CDMT sectoriels reste faible⁸².
242. Le suivi et l'évaluation des indicateurs⁸³ de l'ABS sont exercés par la Revue annuelle conjointe, CE – autorités maliennes, sur la base d'un rapport annuel d'exécution élaboré par le CDI chargé de coordonner le suivi du programme. La vérification des indicateurs produits par les structures responsables est assurée chaque année avant la

⁸⁰ Voir Groupe Thématique Décentralisation et Développement Institutionnel/GT-DDI : Priorités politiques de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, 2007, 2008, 2009, 2010.

⁸¹ Sur la présentation chiffrée 2006-9 des deux CDMT, voir Volume I1 Matrice QE 3.3 CJ 3.3.3 et le chapitre Décentralisation-Réforme de l'Etat dans le Volume III.

⁸² Voir Volume III Compte-rendu Focus Group MEF, et PARADDER, Rapport d'identification, p. 41.

⁸³ Voir Volume II Matrice QE 3.3 CJ 3.3.4.

Revue par une mission d'évaluation conjointe⁸⁴. Malgré des améliorations progressives, des défaillances subsistent dans les systèmes de production et de rapportage, avec pour conséquence des retards dans le décaissement de la tranche variable.⁸⁵

243. Quant aux indicateurs en eux-mêmes, avec le recul de quatre années de fonctionnement de l'ABS, et malgré leur taux moyen d'atteinte satisfaisant (de l'ordre de 10/12, les chiffres pour 2009 restant à vérifier), il apparaît que cette atteinte n'est pas toujours révélatrice d'une amélioration de la situation visée par l'indicateur. Sans récuser leur pertinence point par point, on peut leur adresser la critique d'avoir été conçus sans prise en considération suffisante de leurs modalités concrètes de mise en œuvre⁸⁶. Tout en stimulant les performances visées, ils restent ponctuels et n'exercent pas forcément d'effet d'entraînement sur leur contexte. Leur appréciation ne prend pas suffisamment en compte les dynamiques en cours, ainsi qu'il l'a été souligné lors de la réunion du groupe focal MEF⁸⁷.
244. La déconcentration de la décision d'exécution de la dépense publique⁸⁸ apparaît stratégique pour la réforme de l'Etat (PDI), qui vise à fournir un cadre institutionnel adapté à la décentralisation et à permettre une gestion de l'action administrative au plus près des collectivités et des populations. En conséquence, le PARAD lui a consacré son indicateur 8 déconcentration budgétaire, calculé pour un échantillon de ministères⁸⁹, à partir de leurs dotations de fonctionnement (et non sur la base des montants exécutés).
245. On constate pour chaque ministère une progression sensible et régulière par rapport à la valeur de référence (2004), celle-ci traduisant des différences manifestes dans les situations de départ. C'est le MEF qui connaît les taux les plus bas, de 26% en 2004, avec un fléchissement en 2007, à 30% en 2009 (valeur-cible 32%). Néanmoins, sauf pour le Ministère de l'environnement et l'assainissement (MEA), aucun n'a atteint sa valeur-cible 2009 (sous réserve que les résultats 2009 n'ont pas encore été confirmés par la mission 2010 d'évaluation conjointe des indicateurs). La déconcentration s'opère essentiellement au niveau régional (Directions régionales du budget), avec une réduction des allocations des régions les plus éloignées de Bamako, que la DGB explique par la prise en compte du paramètre densité de population. La déconcentration aux niveaux subrégionaux reste extrêmement limitée, la répartition des crédits à ces niveaux relevant du gouvernorat, ce que certains acteurs dans les

⁸⁴ Comprenant un représentant de la CONFED, un représentant de la DGB, un représentant de la DUE, l'AT ANICT et l'AT CDI.

⁸⁵ Ecart parfois importants entre les résultats des indicateurs fournis par les structures responsables de leur production et ceux calculés par les missions d'évaluation conjointe (voir Rapports annuels des missions d'évaluation conjointe, 2007-9). Rapports répétitifs, plus descriptifs qu'analytiques, souvent tardifs

⁸⁶ Par ex. l'indicateur 5 Ressources propres des CT/hbt n'est pas sous tendu par une politique d'amélioration de la fiscalité locale ; l'indicateur 8 Déconcentration budgétaire des ministères est calculé à partir des dotations et non sur la base des montants exécutés ; l'indicateur 10 Mise en service de 31 Recettes-Perceptions ne prend pas en considération les moyens de fonctionnement de ces services.

⁸⁷ Voir en Volume III Compte rendu du Focus Group MEF.

⁸⁸ Sur l'ensemble de la question, voir Volume II Matrice QE 3.2 CJ 3.2.2.

⁸⁹ Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités Locales/ MATCL, Ministère de l'Economie et des Finances,/MEF, Ministère de l'Agriculture/MA, Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement/MEA.

CT considèrent comme source de retards dans la mise à disposition de la dotation de fonctionnement de l'Etat aux collectivités⁹⁰.

246. L'ABS décentralisation doit prioritairement permettre d'accroître les transferts de ressources de l'Etat aux CT⁹¹. Par principe tout transfert de compétence aux collectivités doit donner lieu à un transfert concomitant de ressources ou de droits d'impôt. Depuis 1999, le budget a procédé par deux inscriptions forfaitaires (subvention de fonctionnement aux collectivités et l'appui à la mise en place des communes/ANICT destinée aux investissements) sur financement intérieur et à montant nominal constant d'année en année, jusqu'à la mise en œuvre du PARAD. La convention du PARAD a retenu un indicateur correspondant au montant globalisé de ces deux subventions, affecté annuellement d'un taux de progression égal au taux de l'inflation et appliqué à la valeur atteinte (en dotation budgétaire) lors de l'exercice précédent.

Tableau 25 : Transferts de l'Etat aux collectivités (en FCFA)

		Valeur cible	Taux prévisionnel d'évolution (annuel)	Valeur atteinte (dotations budgétaires)		Valeur atteinte (ouvertures de crédits)	
				Montant	Tx d'évolution (annuel)	Montant	Tx d'évolution (annuel)
Valeur de référence 2004 2 755 260 000	2006	Indicateur neutralisé					
	2007	2 824 141 500		3 293 955 000		3 249 205 000	
	2008	2 965 348 575	5 %	3 449 260 000	4,72 %	1 402 239 000	-43,16 %
	2009	3 532 042 000	19,11 %	3 652 239 000	5,88 %	NC	NC

Source : Rapports des missions d'évaluation conjointe des indicateurs 2007, 2008, Rapport sur les indicateurs CDI/MTFPRE, avril 2010. Les résultats 2009 n'ont pas encore été confirmés par la mission 2010 d'évaluation conjointe des indicateurs

247. Si l'indicateur est formellement atteint en 2007, 2008 et 2009 et témoigne d'un effort par rapport à la valeur de référence, les taux annuels d'évolution de la dotation restent faibles (4,72% pour 2008, 5,88% pour 2009) et ses montants modestes par rapport aux besoins. L'analyse des deux subventions conduit aux constats suivants :

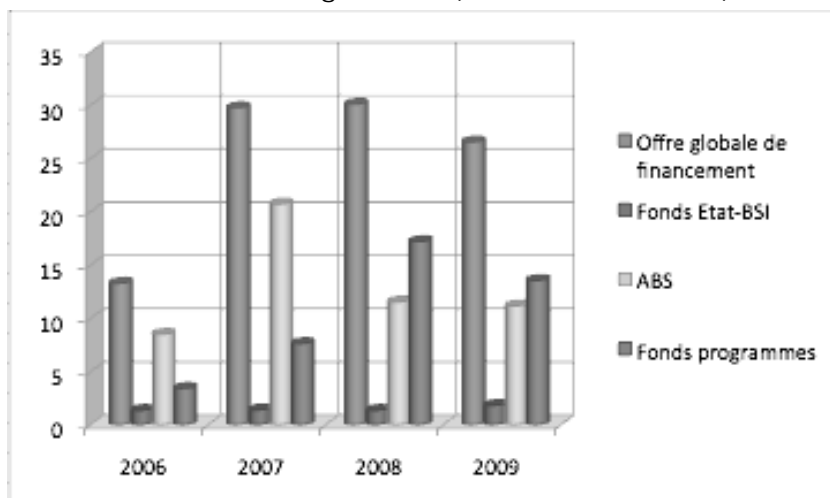
- Les ouvertures de crédits pour les dotations de fonctionnement (subvention aux CT) stagnent ou diminuent de 1,5 milliards de FCFA en 2006 à 1,4 milliards de FCFA en 2009 ;
- Les dotations d'investissement (ANICT) marquent une évolution globalement positive, de 1,3 milliards de FCFA en 2006 à 2,3 milliards de FCFA en 2009 (en inscription budgétaire), mais avec des ouvertures de crédits inférieures aux dotations en 2007 et 2008 au point qu'en 2008 la CE a considéré qu'il y avait rupture de l'additionnalité (d'où modulation de la tranche fixe). Elles représentent un pourcentage limité de l'offre de financement globale de l'ANICT (2006 4,73%, 2007 4,70%, 2008 4,53%, 2009 6,88%) en regard des abondements des PTF.

248. Au total, ces constats ne sont pas très concluants quant à l'effort contributif de l'Etat en faveur des collectivités, même s'il convient de les relativiser, comme ils ne portent que sur 3 ans, l'indicateur ayant été neutralisé pour 2006.

⁹⁰ Voir PARADDER, Rapport d'identification, mai 2009, p. 37, Enquête sur les perceptions des acteurs à la base, juillet 2010.

⁹¹ Sur l'ensemble de la question, voir Volume II Matrice QE 3.4 CJ 3.4.3 et Volume III, Chapitre Décentralisation-Réforme de l'Etat.

Graphique 32 : ANICT - Montants de l'offre de financement 2006-2009 Etat/BSI - ABS - Fonds - Programmes (en milliards de FCFA), 2006-2009



Source : ANICT Rapports d'exécution technique et financière 2006-2009¹)

249. L'ANICT reçoit des contributions de l'Etat-BSI et des PTF. Cette offre de financement a fortement évolué dans son montant : de 5,093 milliards de FCFA en 2001 à 30,093 en 2008 et 26,548 en 2009, ainsi que dans ses composantes⁹².

250. Du fait de l'adhésion, pour leurs fonds spécifiques, d'un nombre grandissant de PTF à ce dispositif, il comporte une part croissante de fonds ciblés (de 13,62% en 2001, à 82% en 2008 et 78,25% en 2009). Les fonds non ciblés outre ceux en provenance du budget de l'Etat-BSI, sont ceux de l'ABS/PARAD. Ils sont censés exercer une fonction "stabilisatrice" de la capacité de réponse de l'ANICT, en termes de fonds généraux, aux demandes de subventions des CT. Depuis 2006 cette fonction est en forte régression au regard de l'accroissement de l'offre de financement ciblé. L'ABS/PARAD qui représentait 60% de l'offre de financement globale en 2006 est passé à 15% en 2009⁹³.

251. Par rapport aux modalités d'établissement de la dotation d'investissement/DIN des collectivités⁹⁴, l'ANICT alloue aux CT des subventions pour leurs investissements sur la base de deux principes majeurs de la décentralisation :

- réalisation des investissements sous leur maîtrise d'ouvrage ;
- recherche d'une péréquation qui vise à compenser les inégalités entre elles.

252. La détermination de l'allocation de chaque collectivité s'opère à partir de critères objectifs (population, éloignement, pauvreté, mobilisation de la TDRL). A situation égale correspond une DIN théorique égale. Selon que les CT auront ou non bénéficié de fonds spécifiques, le système aboutit à des distorsions de nature à remettre en cause le principe de péréquation et celui de la maîtrise d'ouvrage des CT⁹⁵ :

⁹² Dont la part évolutive des ABS : 2006 60,58%, 2007 70%, 2008 38%, 2009 env. 42,09%.

⁹³ Ce "gap" est lié au "basculé" sur le FNACT des fonds sectoriels éducation et santé, qui tout en traduisant une volonté de décentralisation des crédits et des actions au bénéfice des CT, ont paradoxalement contribué aux effets pervers des fonds ciblés rappelés plus loin. Voir analyse détaillée dans la matrice QE 3.4 CJ 3.4.3

⁹⁴ Voir analyse détaillée dans la matrice QE 3.4 CJ 3.4.3.

⁹⁵ Une étude sur l'ensemble de ces questions est en cours de réalisation.

- (i) Concernant la péréquation, les collectivités qui ne bénéficient pas de fonds ciblés ont droit à une dotation effective très inférieure à leur DIN théorique.
- (ii) Concernant la maîtrise d'ouvrage de la collectivité et sa compétence programmatique, l'octroi d'un fond ciblé contraint la CT à effectuer un investissement qu'elle ne jugeait pas forcément prioritaire. La réduction drastique compensatoire de la part non ciblée de sa dotation ne lui permet pas d'effectuer des investissements importants.

5.2 « Etape 2 » : Les résultats et les impacts

253. Cette section est consacrée aux conclusions de la deuxième étape de l'évaluation, qui portent sur l'évaluation des résultats et des impacts de la politique de décentralisation et de réforme de l'Etat soutenue par l'ABS PARAD. Les résultats et impacts seront envisagés à deux égards :

- performances de la gestion locale,
- qualité de la gouvernance locale.

5.2.1 Performances de la gestion locale

254. Les résultats et impacts sur l'évolution des performances de la gestion locale s'envisagent en trois volets, constitutifs de la maîtrise d'ouvrage au sens large :

- la capacité programmatique des collectivités,
- la capacité financière (gestion budgétaire et mobilisation des ressources),
- la capacité de réalisation des investissements.

255. La capacité programmatique des collectivités⁹⁶ : l'élaboration d'un plan local de développement est l'une des obligations faites par le Code des Collectivités. Dans leur majorité celles-ci élaborent leur Programme de développement économique et social communautaire (PDESC), selon des processus plus ou moins participatifs. De plus, l'élaboration d'un PDESC représente un processus coûteux pour les collectivités qui ne bénéficient pas d'une aide spécifique⁹⁷. Pour ce qui est de la qualité des documents, l'implication des services techniques déconcentrés ne serait pas toujours une garantie du respect des normes sectorielles (carte sanitaire, carte scolaire, choix des points d'eau etc.), l'avis du technicien se voyant marginalisé pour des raisons de politique locale. Les taux d'exécution s'avèrent surtout très insuffisants lorsque la collectivité ne peut compter que sur ses ressources propres : en moyenne de l'ordre de 25 à 35%⁹⁸, contre 70% et plus en cas d'appui d'un bailleur de fonds. Il est dès lors légitime de s'interroger sur le réalisme et la faisabilité de ces programmations, dont la cohérence et l'effectivité apparaissent à parfaire.

⁹⁶ Voir Volume III, Chapitre Décentralisation-réforme de l'Etat et l'enquête sur les perceptions des acteurs à la base, Rapport de synthèse et annexes (rapports régionaux).

⁹⁷ Certaines ne se sont pas encore dotées d'un nouveau PDESC depuis le début de leur troisième mandat (2009). Voir notamment Enquête sur les perceptions des acteurs à la base, Rapport régional Koulikoro, p. 6.

⁹⁸ Enquête sur les perceptions des acteurs à la base, Synthèse documentaire élus locaux, p. 8. (Repris dans le Volume III.) L'enquête a même fait apparaître des taux inférieurs (8% dans une commune de la région de Kayes)

256. La capacité financière des collectivités : concernant la production régulière des documents budgétaires⁹⁹, les CT produisent dans leur grande majorité leurs budgets et leurs comptes administratifs dans les délais requis. Pour les comptes administratifs on constate une progression sensible liée au sous-indicateur 4.3 du PARAD. (A partir d'une valeur de référence 2003 de 50,5%, 90,96% des communes en 2009 ont produit leur compte administratif en temps requis.) En revanche, la qualité prévisionnelle et la régularité (au sens de légalité) de documents budgétaires pose encore de sérieux problèmes.
257. Pour l'exécution des budgets : l'information est lacunaire. Des études générales font défaut. Il apparaît certain que les capacités d'exécution financière sont limitées par la faiblesse des ressources propres.¹⁰⁰ De toutes manières, ces informations sont affectées d'un fort taux d'incertitude, en raison du caractère lui-même incertain des prévisions budgétaires. Il en résulte que des taux de réalisation, même arithmétiquement justes, n'ont une signification aléatoire. En toute hypothèse, le financement des investissements des CT est, lui, largement tributaire des financements extérieurs.
258. La capacité des CT à mobiliser leurs ressources propres¹⁰¹ demeure très limitée, malgré une tendance à l'amélioration mesurée par l'indicateur 5 du PARAD. Hors District de Bamako, elles sont passées de 892 FCFA/habitant (valeur cible 2006) à 1083 FCFA/habitant (valeur atteinte 2009). Les montants n'en restent pas moins faibles et les disparités régionales importantes¹⁰².
259. Ces ressources propres reposent pour l'essentiel (74%) sur la fiscalité locale, elle-même caractérisée par son faible rendement, malgré une légère amélioration. Cette faiblesse est due à des facteurs techniques et comportementaux :
- Facteurs techniques : mauvaise connaissance du potentiel fiscal mobilisable et identification lacunaire de la matière imposable.
 - Facteurs comportementaux : incivisme fiscal du côté des populations, relativement présent, parfois encouragé¹⁰³; laxisme du côté des élus locaux, qui hésitent à se faire mal voir de leurs électeurs/contribuables et n'assurent pas leur travail de suivi et de contrôle des collecteurs.
260. La capacité de réalisation des investissements¹⁰⁴ : En termes de capacité de mobilisation des droits de tirage(DT) annuellement établis pour chaque collectivité par

⁹⁹ Voir Volume II Matrice QE 3.2, CJ 3.2.1 et CJ 3.2.2, Volume III Chapitre Décentralisation-réforme de l'Etat III-A-3, et l'Enquête sur les perceptions des acteurs à la base, Rapports régionaux..

¹⁰⁰ Selon les données 2007 de la base FiLoc Mali de la Direction du Trésor et de la comptabilité publique, en moyenne nationale (District de Bamako inclus), les CT couvriraient leurs dépenses de fonctionnement, mais on doit relativiser cette appréciation par les disparités locales constatées. L'enquête sur les perceptions des acteurs à la base fait état de difficultés nombreuses en matière de règlement des salaires des agents communaux, d'acquisition de fournitures etc.

¹⁰¹ Fiscalité locale plus ressources non fiscales (rémunérations de services, taxes d'exploitation et redevances et recettes d'utilisation du domaine).

¹⁰² Pour des informations plus détaillées et précises, voir Volume II Matrice QE 3.2 CJ 3.2.1.

¹⁰³ Enquête sur les perceptions des acteurs à la base, juillet 2010, Rapport Commune VI de Bamako, p. 5, citant le cas d'une association de Banankabougou qui demande aux citoyens de ne pas payer les taxes et impôts.

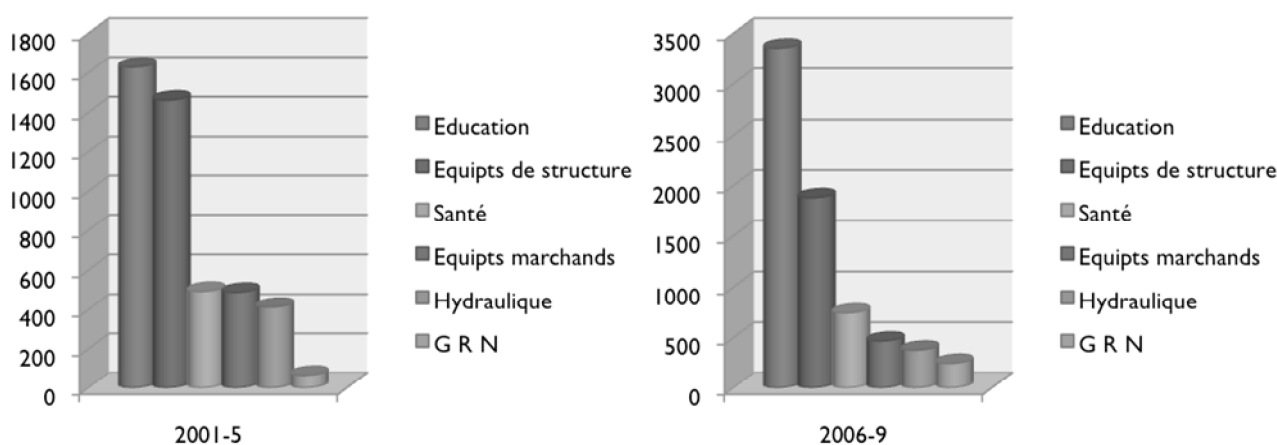
¹⁰⁴ Voir Volume II Matrice QE 3.2 CJ 3.2.1, QE 3.4 CJ 3.4.3 et Volume III Chapitre Décentralisation-Réforme de l'Etat point III-A-3.

l'ANICT, elle suppose de la part des autorités locales une certaine réactivité. En effet, ces DT doivent être mobilisés avant la fin de l'exercice budgétaire, alors que leur notification intervient entre mai et juillet de l'exercice en question. Les CT y parviennent en général (de 2006 à 2009, les taux de mobilisation ont varié de 86,7% à 96,7%), au prix d'effets pénalisants sur la qualité des réalisations (préparation et examen hâtifs des dossiers techniques et administratifs des projets, exécution inachevée ou de mauvaise qualité). Dans ce cas encore, les procédures ANICT finissent par être préjudiciables aux collectivités.

261. En termes de choix de réalisation, les collectivités ont effectué sur financement ANICT des investissements importants en infrastructures sociales de base¹⁰⁵, y compris dans des domaines n'ayant pas fait l'objet de décrets formels de transfert de compétence, c'est-à-dire hors éducation, santé et hydraulique. Ce qui conforte la clause générale de compétence dont elles bénéficient¹⁰⁶ et témoigne malgré tout d'une certaine latitude de choix, en dépit des entraves à leur maîtrise d'ouvrage apportées par l'importance des financements ciblés ANICT (voir ci-dessus).

262. Au fil des années les CT ont diversifié leurs champs d'intervention, tout en conservant les mêmes priorités sectorielles, avant et après l'ABS/PARAD (2006), mais surtout avant et après le "basculement" des fonds PISE et PRODESS (2007-2008) comme l'illustrent les graphiques ci-dessous. La décomposition montre clairement que l'ordre de priorités des postes d'investissement n'a pas changé, même si les proportions des montants respectifs subissent manifestement l'effet des fonds ciblés.

Graphique 33 : Ventilation sectorielle des investissements des CT – évolution (en nombre de projets)



Source : ANICT Rapports d'exécution technique et financière 2001-2009

263. En termes de qualité de réalisation, la capacité d'intervention des collectivités reste largement perfectible. Des constats convergents (spécialement ceux du contrôle externe des investissements des CT sur financement ANICT, mis en place dans le cadre de l'appui institutionnel PARAD) soulignent, au niveau de l'exécution, la persistance de dysfonctionnements sérieux, malgré quelques progrès.

¹⁰⁵ De 2001 à 2009 11 790 projets pour un montant cumulé de 131,073 milliards de FCFA. Un tableau détaillé en nombre et en montants de ces investissements figure dans la matrice QE 3.4 CJ 3.4.3.

¹⁰⁶ Voir Volume III Chapitre Décentralisation-Réforme de l'Etat, point II-A.

Tableau 26 : Principales conclusions du contrôle externe sur les investissements d'un échantillon de CT - Aspects techniques

Constats	En % des investissements contrôlés	
	2006-7	2008-9
Etudes techniques jugées insuffisantes	61%	37%
Contrôle et suivi de réalisation insuffisants	84%	96%
Ouvrages présentant des défauts de construction	65%	73%
Ouvrages ne faisant l'objet d'aucune politique d'entretien et de maintenance	57%	57%
Ouvrages terminés non utilisés et non fonctionnels	16%	17%
Ouvrages dont le rapport qualité/prix est inférieur à la moyenne	47%	35%

Source : Contrôle externe des investissements des collectivités territoriales - 6^{ème} Rapport semestriel 2010

Tableau 27 : Principales conclusions du contrôle externe sur les investissements d'un échantillon de CT - Aspects financiers et administratifs

Constats	En % des investissements contrôlés	
	2006-2007	2008-2009
Respect des procédures financières de paiement des dépenses publiques insuffisant	10%	5%
Respect des modalités de paiement de dépenses publiques insuffisant	84%	73%
Respect des procédures administratives et de contrôle de passation des marchés insuffisant	96%	87%
Différences significatives entre les prestations facturées et les travaux réellement effectués	33%	30%
Contrôle administratif et/ou financier insuffisant	96%	85%

Source : Contrôle externe des investissements des collectivités territoriales - 6^{ème} Rapport semestriel 2010

264. En termes de financement, il s'agit d'investissements sous maîtrise d'ouvrage des collectivités et sur financements inscrits à leur budget mais sur financements externes. Si appréciés soient-ils des populations, les investissements réalisés par les CT n'ont pas suffi à amorcer le cercle vertueux de la mobilisation des ressources locales : la fourniture accrue de services de proximité qu'ils facilitent, n'a pas encore engendré d'amélioration du rendement de la fiscalité locale¹⁰⁷. Autrement dit le développement des capacités d'investissement des collectivités, et plus largement de leur libre administration, s'opère, si l'on s'en réfère aussi aux constats en matière de ressources et d'exécution des programmes, dans un contexte de dépendance financière.

5.2.2 Gouvernance locale¹⁰⁸

265. La question est abordée ici sur la base des résultats de l'enquête conduite dans un échantillon de CT dans le cadre de cette étude¹⁰⁹. D'après l'enquête sur les perceptions des acteurs à la base, l'image qu'ont les citoyens de la décentralisation et

¹⁰⁷ Voir PARADDER, Rapport d'identification, mai 2009, p. 38

¹⁰⁸ Source principale Enquête sur les perceptions des acteurs à la base sur la mise en œuvre de la décentralisation, Rapport de synthèse provisoire et Annexes, juillet 2010; et Focus Group des OSC, Compte-rendu (Volume III).

¹⁰⁹ Voir Volume II Matrice QE 4.4 CJ 4.4.1, CJ 4.4.2, CJ 4.4.3.

de ses effets sur la gouvernance locale apparaît contrastée. Si les citoyens sont d'accord sur les principes, ils sont critiques sur la mise en œuvre. Dans leur ensemble, les citoyens expriment une appréciation favorable de la décentralisation, dans son essence et dans ses implications qu'ils connaissent relativement bien et qu'ils ont assimilées (libre expression, développement participatif, multiplication des infrastructures, proximité croissante des services de base). Ils la considèrent comme un acquis irréversible (aucune opinion de regret ou de rejet n'apparaît dans les différents rapports), mais les préoccupations exprimées sont majoritairement sévères. On peut essayer de les synthétiser autour de trois thèmes :

- perception (ou non) d'un rapport d'appartenance entre les citoyens et leurs élus et réciproquement ;
- satisfaction de la gestion locale entendue ici en termes de gestion des affaires locales (et non en termes de prestations de services de proximité) ;
- sentiment d'une appropriation de la chose publique (information, participation, capacité d'agir).

266. Concernant la perception d'un rapport d'appartenance, les collectivités ont déjà connu trois élections locales. Les résultats n'en paraissent pas concluants. Il est frappant de constater la répétition dans les rapports régionaux de l'enquête du même constat : la mauvaise qualité des élus, vue sous l'angle de leur défaut de compétence et de leur faible niveau d'instruction. Le dévouement aux affaires locales (ou l'absence de dévouement) n'est pas mentionné. Un seul rapport¹¹⁰ évoque au bénéfice des élus "une libération de la parole - innovation culturelle majeure due à la décentralisation" et la capacité de s'opposer aux représentants du pouvoir central.

267. L'important « turn-over » lors des élections successives est à mettre en rapport de cause-conséquence avec ce phénomène. Hors enquête¹¹¹, des informations tendraient à montrer que les élus, trop souvent, se considèrent davantage comme les représentants de leurs partis que comme ceux de leurs électeurs et pas vraiment impliqués ni surtout proactifs dans les problématiques et les potentialités du développement local¹¹². Le lien d'appartenance et de responsabilité mutuelle reste à construire.

268. Concernant la gestion locale, avant toute préoccupation de qualité, les acteurs expriment des sentiments de pénurie. Le manque de ressources est le souci unanime. Il entrave même le fonctionnement des affaires courantes des collectivités, et empêche de passer à leurs réalisations : les sessions des conseils ont parfois du mal à se tenir, pour des raisons liées aux distances et aux coûts de déplacement. Les commissions de travail des conseils ne se réunissent pas ou peu. Il en résulte une personnalisation du pouvoir, soit délibérée, soit subie, sur le chef de l'exécutif, qui "fait tout tout seul".

269. Quant aux réalisations, l'exécution des investissements est bien vue, en dépit des réserves touchant à la qualité des prestataires, au suivi et au contrôle des infrastructures. Les acteurs entendus pendant l'enquête expriment sous des formes

¹¹⁰ Enquête sur les perceptions des acteurs à la base, Rapport provisoire, Annexe régionale Koulikoro.

¹¹¹ Entretiens individuels avec des responsables locaux.

¹¹² Comportement dénoncé par certains acteurs, au cours d'entretiens.

diverses un fort sentiment de dépendance, et parfois selon des formules vigoureuses "Tant que le transfert de compétences et de ressources n'est pas effectif, les CT peuvent apparaître comme de simples appendices de l'Etat central et des instruments au service de l'administration". Ce n'est pas tant la qualité de la gestion qui se voit mise en cause que les moyens de la gestion.

270. Concernant l'appropriation de la chose publique, les habitants interrogés ne s'expriment pas véritablement (tout au moins dans les limites de l'enquête) en acteurs de la décentralisation, plutôt en tiers plus ou moins associés. L'information semble mal partagée. Les citoyens considèrent la reddition de comptes par les élus comme relativement rare et insuffisamment assurée : pas d'organisation d'Espaces communaux d'interpellation démocratique, sauf financement par des partenaires au développement, pas d'accès aux informations budgétaires, ni sur la gestion financière, pas d'information sur la mise en œuvre des PDESC (à l'élaboration desquels ils ont, au moins formellement, participé).
271. A l'inverse, les élus considèrent que les populations ne cherchent pas l'information mise à leur disposition (par ex. par affichage) par négligence ou par ignorance et que rares sont les citoyens ou les organisations de la société civile, qui assistent aux séances publiques des conseils communaux. D'une façon générale la relation déficit d'information/déficit de participation s'exprime dans les différentes interventions, quelle qu'en soit la formulation.
272. De cette enquête et d'entretiens corollaires, la gouvernance locale ressort comme encore embryonnaire dans son développement, avec deux traits dominants et peut-être contradictoires. D'abord, les remarques des personnes enquêtées démontrent un degré de connaissance des situations et font preuve qu'une certaine conscience citoyenne d'acteurs du développement est en train d'émerger. Cependant, la connaissance des faiblesses des élus et du système de gouvernance locale dans son ensemble ne provoque ni des actions de recours ni la promotion des initiatives mutuelles. Il existe plutôt une forme d'attentisme, comme si la solution devait venir d'ailleurs, de l'Etat et surtout, chose régulièrement mentionnée, de l'aide au développement.

5.3 « Etape 3 » : l'examen des liens entre le processus ABS décentralisation et réforme de l'Etat et la performance de la stratégie gouvernementale

273. Cette section est consacrée à l'analyse des liens entre le processus d'ABS et la performance de la stratégie gouvernementale en matière de décentralisation et de réforme de l'Etat. Il s'agit d'évaluer la contribution de l'ABS PARAD aux facteurs ayant joué un rôle clé dans la détermination des résultats et des impacts de la stratégie gouvernementale. Le tableau 28 illustre schématiquement ce système de relations.
274. L'ABS/ PARAD a soutenu de 2006 à 2009 les politiques nationales de décentralisation et de réforme de l'Etat, par ses intrants financiers et leur importance comparative, par le volume inusité de ses appuis institutionnels, et par les exigences de son système de suivi, qui ont obligé les acteurs à des efforts de participation, de

programmation et de cohérence. La mise en œuvre de ces politiques aurait été incontestablement plus lente en l'absence de l'intervention PARAD.

275. En revanche, si l'on essaie d'identifier les résultats et les impacts du PARAD, le tableau ci-dessous présente un bilan mitigé :

- D'abord, nous remarquons l'absence des impacts fondamentaux qu'on aurait souhaité d'un programme d'appui à la décentralisation et à la réforme de l'Etat¹¹³. En particulier, on ne constate ni « une appréciation accrue par les citoyens de la qualité de la gouvernance locale » ni « une capacité accrue de lobbying et de plaidoyer démocratiques au niveau local »¹¹⁴.
- D'autre part, concernant les questions de la performance de la gestion locale, les avancées constatées sont embryonnaires et d'une soutenabilité souvent incertaine :
 - L'adoption de plans locaux de développement (mais à taux de réalisation moyen insatisfaisant) ;
 - La tenue régulière de documents budgétaires (comptes administratifs en nette progression) mais de qualité insuffisante et à taux d'exécution insatisfaisant (budgets) ;
 - La mobilisation des ressources locales en progression, mais très faible ;
 - Les modalités et procédures de la gestion des finances publiques locales et déconcentrées en amélioration mais toujours extrêmement faibles ;
 - L'exercice de la maîtrise d'ouvrage (réalisation d'investissements), en progression en nombre et en montant depuis 2006, mais avec des sérieux doutes sur la qualité des infrastructures produites et sur la capacité des CT à financer leur entretien.

276. Il convient de relativiser ces constats. Le caractère récent de l'intervention PARAD, en appui à des politiques dont les effets réclament du temps et dont l'une (la réforme de l'Etat) n'a débuté qu'en 2006, ne se prête pas à une appréciation fondée exclusivement sur le bilan des résultats et des impacts. Ainsi, on doit se demander si les avancées atteintes, qui sont de nature transactionnelle plutôt que transformative¹¹⁵, ont établi la base institutionnelle nécessaire pour une mise en œuvre réussie de ces politiques à l'avenir ? Les processus de décentralisation et de la réforme de l'Etat sont trop jeunes pour permettre une réponse définitive à cette question, mais elle invite à un certain nombre de réflexions, présentées ci-dessous, qui sont importantes pour l'avenir du dispositif ABS PARAD/ PARADDER.

¹¹³ Les arguments sont présentés dans la section 5.2.2. Voir aussi Volume II Matrice QE 4.4 CJ 4.4.1, CJ 4.4.2, CJ 4.4.3.

¹¹⁴ Ceux-ci sont les deux critères de jugement les plus pertinents à la décentralisation de la QE 4.4, « Dans quelle mesure des changements significatifs liés aux deux questions transversales de la bonne gouvernance et la redevabilité démocratique peuvent-ils être identifiés ? »

¹¹⁵ Autrement dit, elles se situent dans la logique d'intervention aux niveaux des réalisations directes et induites plutôt qu'aux niveaux des résultats ou des impacts.

Tableau 28 : Facteurs déterminants des résultats/ impacts dans la décentralisation/ réforme de l'Etat et leurs relations avec les ABG/ ABS

Dispositifs d'AB qui contribuent aux facteurs déterminants	Degré de contribution de l'AB au facteur déterminant. (Importante/ Modérément Importante/ Faible/ Négligeable/ Absente)	Facteurs déterminants des changements observés aux niveaux des résultats/ impacts. (parmi les interventions gouvernementales)	Degré de contribution du facteur déterminant. (Importante/ Modérément Importante/ Faible/ Négligeable/ Absente).	Résultat ou impact spécifique y-associé.
<p>ABS PARAD (exigence pour accéder aux financements ANICT, donc aux financements ABS + conditionnalité TF3)</p> <p>ABG (inscription au budget de l'Etat d'une dotation de fonctionnement aux CT + appui des services de l'Etat à l'élaboration des plans locaux)</p>	<p>Modérément importante</p> <p>Faible</p>	<p>Mise en œuvre de la politique de décentralisation par les instances de pilotage de la réforme : obligation d'élaborer des plans locaux de développement ;</p> <p>Financement de la dotation de fonctionnement de l'Etat aux collectivités</p>	Modérément importante	Adoption de plans locaux de développement (mais à taux de réalisation moyen insatisfaisant)
<p>ABS PARAD (Indicateurs de décaissements)</p> <p>ABG (inscription au budget de l'Etat d'une dotation de fonctionnement aux CT + exercice de la tutelle budgétaire par les services de l'Etat + concours des services du Trésor à l'exécution des budgets locaux)</p>	<p>Importante (jeu déterminant de l'indicateur 4.1 pour l'adoption de comptes administratifs)</p> <p>Faible</p>	<p>Mise en œuvre de la politique de décentralisation par les instances de pilotage de la réforme : obligation d'élaborer des budgets et des comptes administratifs.</p> <p>Dotation de fonctionnement de l'Etat aux collectivités</p>	Importante	Tenue régulière de documents budgétaires (comptes administratifs en nette progression) mais de qualité insuffisante et à taux d'exécution insatisfaisant (budgets)

Dispositifs d'AB qui contribuent aux facteurs déterminants	Degré de contribution de l'AB au facteur déterminant. (Importante/ Modérément Importante/ Faible/ Négligeable/ Absente)	Facteurs déterminants des changements observés aux niveaux des résultats/ impacts. (parmi les interventions gouvernementales)	Degré de contribution du facteur déterminant. (Importante/ Modérément Importante/ Faible/ Négligeable/ Absente).	Résultat ou impact spécifique y-associé.
ABG (dialogue sur le PAGAM/ GFP)	Modérément importante	Politique d'amélioration de la gestion des finances publiques/PAGAM-GFP	Faible (Les avancées du volet 'décentralisation/ déconcentration' du PAGAM/ GFP sont modestes.)	Modalités et procédures de la gestion des finances publiques locales et déconcentrées en amélioration
ABS PARAD (Indicateurs de décaissements) ABG (inscription au budget de l'Etat d'une dotation de fonctionnement aux CT, + participation des services de l'Etat au recouvrement des impôts locaux)	Modérément et indirectement importante (jeu de l'indicateur 5 du PARAD + critère pour le calcul des droits de tirage ANICT, donc pour l'accès aux financements ABS) Faible	Mise en œuvre de la politique de décentralisation par les instances de pilotage de la réforme : obligation de recouvrer des impôts et taxes propres	Modérément importante	Mobilisation des ressources locales en progression, mais très faible
ABS PARAD (abondement de l'ABS/PARAD à l'ANICT) ABS/PRODESS et ABS/PISE (abondement à l'ANICT depuis 2007-8) ABG (contribution du BSI à	Importante Importante Faible	Dotations d'investissement aux CT ; Existence au bénéfice des collectivités d'un dispositif d'appui financier pour leurs investissements, ANICT,	Importante	Exercice de la maîtrise d'ouvrage (réalisation d'investissements), dans tous les domaines de compétence des CT, en progression en nombre et en montant depuis 2006

Dispositifs d'AB qui contribuent aux facteurs déterminants	Degré de contribution de l'AB au facteur déterminant. (Importante/ Modérément Importante/ Faible/ Négligeable/ Absente)	Facteurs déterminants des changements observés aux niveaux des résultats/ impacts. (parmi les interventions gouvernementales)	Degré de contribution du facteur déterminant. (Importante/ Modérément Importante/ Faible/ Négligeable/ Absente).	Résultat ou impact spécifique y-associé.
l'abondement à l'ANICT)				
ABG (contribution du budget de l'Etat au financement des partis et des élections)	Faible	Tenue d'élections locales (décision politique, Code des Collectivités)	Importante	Existence et renouvellement régulier des élus locaux

5.4 Conclusions sur l'ABS PARAD

277. La mise en œuvre réussie de toute politique dépend de trois éléments clés¹¹⁶ : 1) de la cohérence et la faisabilité de la politique elle-même et de sa stratégie de mise en œuvre ; 2) de l'existence de structures et de processus robustes pour son opérationnalisation ; et 3) de la qualité et de l'autorité du portage (« leadership ») politique. Concernant la décentralisation et la réforme de l'Etat qui constituent des entreprises de redéfinition de l'organisation institutionnelle dans la sphère publique, il est probable qu'une mise en œuvre efficace et efficiente exige que chacun de ces éléments soient en place.

278. En revanche, dès le démarrage du PARAD, on constate des faiblesses pour chacun de ces éléments qui pour la plupart semblent subsister. Nous en avons fait mention pendant l'analyse des sections 5.1 et 5.2 et plus de détails sont dans le Volume III. Il suffit ici de présenter quelques détails à titre d'exemples :

- La décentralisation était recommandée par la Conférence nationale (mars 1991), confirmée par le Pacte national et posée en principe par la Constitution de 1992. C'est donc une politique avec des racines institutionnelles très fortes mais dont la stratégie de mise en œuvre a toujours manqué de clarté, malgré l'existence du Document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPND, 2006), surtout quant au déroulement logique de chaque composante de la réforme. Par exemple, le ciblage des fonds sectoriels affectés aux CT au travers de l'ANICT est symptomatique d'une incertitude concernant la répartition des responsabilités de prise de décisions sur les investissements au niveau local. L'absence d'une politique claire (et faisable) de fiscalité locale est un autre exemple sérieux des faiblesses de la stratégie de mise en œuvre.
- Concernant les structures d'opérationnalisation, les cadres de concertation tels qu'ils sont structurés soulèvent la question de la démultiplication des instances. La prolifération d'institutions ad hoc est un des maux de l'administration malienne, que la réforme de l'Etat doit contribuer à réduire. L'organisation des cadres de concertation tombe dans ce travers.
- Finalement, la décentralisation et la réforme de l'Etat, qui touchent à la redistribution du pouvoir, sont des entreprises politiques, qui nécessitent un portage politique de haut niveau, dont nous avons remarqué l'absence à plusieurs reprises.

279. En résumé, les avancées atteintes avec l'appui PARAD ne semblent pas avoir établi la base institutionnelle nécessaire pour une mise en œuvre réussie des politiques de décentralisation et pour la réforme de l'Etat à l'avenir. Ceci n'est pas du tout surprenant, étant donné que ce sont des réformes complexes qui visent des effets à long terme. On peut par contre se demander si l'ABS est la modalité appropriée pour appuyer la mise en place de cette base institutionnelle ?

280. A première vue, on est impressionné par la correspondance singulière qui semble exister entre cette modalité d'appui et l'objectif en question. L'appui budgétaire apporte une aide à la mise en œuvre de politiques nationales, sous des formes qui

¹¹⁶ Pour la base théorique de ce constat, voir, parmi d'autres, Christopher Hood (1986), The Tools of Government, Chatham : Chatham House.

optimisent l'appropriation de l'aide et la cohérence avec ces politiques. Il responsabilise et renforce ces structures et ces processus. Etant donné que la décentralisation et la réforme de l'Etat portent directement sur les structures et les processus nationaux, les soutenir par de l'appui budgétaire paraît être en adéquation avec leur objet spécifique.

281. Ce qui revient à rentrer dans une causalité circulaire, qui fait la singularité de l'appui budgétaire au développement institutionnel : son opérationnalisation dépend de structures et de processus robustes, alors même que l'objet de cet AB consiste à en soutenir l'amélioration et le renforcement. Cette singularité se redouble lorsqu'il est question d'appuis institutionnels à l'ABS (voir l'importance de l'appui institutionnel dans le cadre du PARAD). Plus largement, il convient de se demander s'il y a congruence des initiatives de renforcement des capacités avec des processus d'appui budgétaire, lorsqu'il s'agit de programmes de développement institutionnel. Il nous semble qu'il y a des risques importants associés à l'utilisation d'une ABS pour l'établissement de la capacité institutionnelle de mettre en œuvre la décentralisation et la réforme de l'Etat :

- En termes de responsabilisation de la partie nationale : avant toute déclinaison technique, la décentralisation et la réforme de l'Etat sont des entreprises politiques qui touchent à la redistribution du pouvoir et qui nécessitent un portage de haut niveau. Les questions soulevées à ce sujet concernant les cadres de concertation et les préoccupations répétitives des PTF en témoignent, avec un risque additionnel : si l'implication de l'Etat n'est pas déterminée et constante, l'influence des PTF peut devenir prédominante, ce qui n'est pas en accord avec la philosophie de l'appui budgétaire et pénalise au final l'appropriation des politiques.
- En termes d'inscription dans le temps : la décentralisation et la réforme de l'Etat sont des processus de longue haleine qui exigent un engagement dans la durée. Ce qui signifie pour les ABS, l'adaptation de leur optique à court terme. Les remarques faites en matière d'indicateurs apparaissent emblématiques. Le reproche a été fait aux indicateurs du PARAD, par ailleurs opérationnels et stimulant certaines performances, de ne pas prendre suffisamment en charge la dimension processuelle des réformes accompagnées. Ils ne permettraient pas de rendre compte des dynamiques à l'œuvre. Ponctuels ils ne favoriseraient pas des effets d'entraînement. Des réserves du même ordre ont été formulées concernant certaines conditionnalités.
- En termes de conception des appuis institutionnels qui accompagnent les ABS : des risques similaires se présentent, car les PTF ont tendance à rechercher toujours des résultats à court terme. Ces tendances ont été soulignées concernant l'assistance technique et la tentation de substitution, y compris dans certains termes de référence de l'assistance technique PARAD. Elles se manifestent de manière plus complexe sur le terrain de l'appropriation et de l'internalisation par la partie nationale de mesures et de dispositifs assurés dans un premier temps par les PTF. L'exemple le plus patent est celui du dispositif d'appui technique à l'ANICT qui n'a pas encore trouvé sa solution endogène. Le PARAD a donné naissance à un problème du même ordre : la difficile conversion à terme du contrôle externe des

équipements financés sur le FNACT/ANICT (et aménagé dans le cadre des appuis institutionnels au programme) en contrôle national pérenne.

282. Prenant en compte ces risques, nous nous demandons si l'objectif en question – c'est-à-dire la capacité de mettre en œuvre les politiques de décentralisation et de réforme de l'Etat – ne serait pas mieux servi par une modalité qui est de nature moins ambitieuse qu'une AB sectorielle ? Un projet d'appui institutionnel, par exemple, ne susciterait pas les mêmes attentes par rapport aux résultats et aux impacts. L'ABG pourrait aussi être facilement adaptée pour inclure une conditionnalité sur le financement des investissements au niveau des CT et pour permettre un dialogue sur les avancées de la politique de décentralisation. Si les autorités maliennes et ses PTF décident de continuer avec l'ABS décentralisation et réforme de l'Etat, il est essentiel de rester conscients des risques énoncés ci-dessus, de fixer les attentes à un niveau réaliste et d'adapter les dispositifs de mise en œuvre au contexte institutionnel.

6 Conclusions et recommandations principales

283. Ce chapitre présente les conclusions globales par rapport à la pertinence, l'efficacité, l'efficacé, l'impact et la durabilité de l'aide budgétaire générale et sectorielle au Mali de 2003 à 2009. Il est divisé en trois sections qui traitent respectivement les conclusions de l'évaluation, les leçons à tirer pour les opérations à l'avenir d'AB au Mali et ailleurs et les recommandations. Une note sur les leçons apprises de l'application de la méthodologie d'évaluation de l'OCDE / CAD et leurs implications pour les futures évaluations d'AB a été rédigée séparément.
284. Les termes de référence portaient sur l'analyse de 32 opérations d'ABG / ABS fournies par 10 PTF au Mali, impliquant des décaissements totaux de FCFA 633.8 milliards (Euro 966 millions) pendant 2003-2009. Trois questions fondamentales devaient être traitées et la présentation de nos conclusions principales (CP) est structurée autour de ces trois questions :
- Dans quelle mesure les aides budgétaires concernées ont-elles réussi à rendre disponible pour le Gouvernement du Mali les moyens nécessaires pour mettre en œuvre ses stratégies nationales et sectorielles ?
 - Jusqu'à quel point ont-elles permis d'augmenter l'efficacité et l'efficacité de ces politiques nationales et sectorielles ?
 - Et dans quelle mesure ont-elles permis l'atteinte des résultats et des impacts durables sur la croissance et le développement ?
285. La présentation des leçons apprises est structurée par rapport aux thèmes identifiés dans les termes de référence. Plus spécifiquement, nous tirons des leçons sur :
- Les conditions dans lesquelles l'aide budgétaire a le plus de probabilité d'avoir un effet ;
 - La conception et la mise en œuvre de futures opérations d'aide budgétaire au Mali.
286. Sur la base de ces leçons apprises, nous présentons des recommandations par rapport :
- Aux améliorations à mettre en place par les bailleurs de fonds pour maximiser les effets de l'aide budgétaire ;
 - Aux freins et aux limitations venant des politiques gouvernementales, des structures institutionnelles et des dispositifs administratifs au Mali, qui pourraient faire obstacle à l'efficacité et à l'impact global des dépenses publiques et des politiques publiques visées.
287. Les recommandations ont été rédigées, prenant en compte la discussion qui portait sur les conclusions lors du séminaire de restitution à Bamako. Elles dérivent directement des conclusions principales et des leçons apprises et elles proposent des actions qui pourraient faire face aux problèmes et aux opportunités identifiées, ayant comme objet d'éviter la répétition ou la continuation des erreurs et de mettre en place des pratiques et des politiques qui pourraient optimiser les bénéfices potentiels de l'aide budgétaire.

6.1 Effets globaux de l'aide budgétaire au Mali 2003-2009

6.1.1 Aide budgétaire comme mécanisme de financement de la stratégie nationale

CP 1	<p>Pendant la période sous évaluation et surtout depuis 2006, l'aide budgétaire a fourni au Gouvernement du Mali des ressources budgétaires additionnelles, dont le montant a représenté une « masse critique » de financement, ayant permis une augmentation importante des dépenses discrétionnaires et un accroissement rapide de la part de l'APD gérée à travers le budget national.</p>	Origines : QE 1.1, 2.1
<p>Depuis 2004, les décaissements d'AB ont augmenté progressivement de 5 % des dépenses publiques en 2004 à plus de 13 % en 2009, et de 18 % de l'APD totale en 2004 à 42 % en 2009. Ainsi, entre 2006 et 2009, l'aide budgétaire a financé plus de 10 % des dépenses publiques.</p> <p>Entre 1999 et 2009, l'AB a quadruplé : elle est passée de 28 à 137 milliards de FCFA. En revanche, l'APD n'a fait que doubler. Dès lors, les fonds de l'APD soumis à la gestion du Gouvernement ont largement augmenté et ceci, en grande partie grâce à l'AB.</p>		
CP 2	<p>L'AB est la modalité la plus prévisible au Mali avec un taux annuel de décaissement de 94% entre 2002 et 2008.</p> <p>Pendant la période, il y a eu une amélioration progressive de la prévisibilité des décaissements globaux annuels mais les décaissements trimestriels, surtout des tranches variables des ABS, ont été régulièrement soumis à des retards, dont les coûts conséquents ont été considérables.</p>	Origines : QE 1.1, 2.1
<p>Selon les données OCDE / CAD, l'AB est la modalité la plus prévisible au Mali avec un taux annuel de décaissement de 94% (le taux de décaissement global pour l'ensemble de l'APD est de 86% entre 2002 et 2008). Son poids dans l'APD ayant augmenté, l'AB a alors contribué à la prévisibilité accrue des décaissements de l'APD.</p> <p>Pendant les 3 premières années de la période, il y a eu des divergences importantes entre les décaissements annuels prévus et ceux réalisés, mais avec la création d'un cadre de gestion plus formel au cours des années 2005, 2006 et 2007, il y a eu une amélioration progressive de la prévisibilité des décaissements annuels. Ainsi, en 2008 et 2009, les décaissements ont été 95 % et 96 % des prévisions.</p> <p>La comparaison des décaissements et des prévisions trimestrielles indique également des progrès graduels le long d'une courbe d'apprentissage, avec des divergences qui diminuent de 2006 à 2009. Néanmoins, les décaissements des tranches variables pour les trois opérations ABS ont été régulièrement soumis à des retards, qui ont eu des conséquences importantes. Ils ont mené directement à des niveaux accrus des emprunts intérieurs en 2006 et 2007. En 2008 et 2009, afin d'éviter des emprunts non planifiés, le MEF a retardé l'autorisation des dépenses prévues dans le cadre des ABS santé et éducation jusqu'au moment de la réception des décaissements correspondants, conduisant à une sous-exécution importante des programmes associés.</p> <p>Ainsi, alors que l'AB a été prévisible au Mali en comparaison avec d'autres modalités d'aide publique, des améliorations supplémentaires pourraient se faire, qui apporteraient des gains en efficience.</p>		

CP 3	<p>Au Mali, l'AB est la modalité la plus alignée et la plus harmonisée et très probablement celle avec des coûts de transaction par FCFA décaissé les plus faibles.</p> <p>Cependant, il reste un travail à faire pour atteindre un processus annuel de suivi pleinement harmonisé, qui n'entraîne pas de coûts de transaction inutiles.</p>	Origines : QE 1.1, 1.2, 2.4
<p>En plus de la prévisibilité, l'autre mesure clé de l'efficacité est le niveau des coûts de transaction associés au suivi des conditions de décaissement, qui est lié à la question du degré d'alignement et d'harmonisation des AB. Selon ces critères, les systèmes au Mali sont performants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Depuis 2007, des matrices harmonisées de suivi ont été mises en place pour l'ABG et les trois ABS ; • Les conditions de décaissement incorporées dans ces matrices dérivent directement des cibles établies dans la CSCRP ou dans les stratégies sectorielles ; • Les méthodes de vérification des conditions de décaissement sont intégrées dans les processus nationaux de suivi de la CSCRP et des stratégies sectorielles, et les revues annuelles de l'ABG et des ABS font partie d'un calendrier harmonisé lié au processus d'élaboration du budget annuel. • La négociation des « déclencheurs » et des indicateurs de décaissement est un processus annuel. Les intervenants considèrent que les conditions sont trop nombreuses et les coûts de transaction de l'évaluation annuel trop élevés. Pourtant, le processus de négociation est considéré comme un processus constructif, qui se déroule dans une ambiance de respect mutuel. <p>Dans l'ensemble, le processus de suivi annuel est bien aligné sur les systèmes et les politiques du Gouvernement et bien harmonisé entre les différents PTF. Selon les constats de trois groupes focaux et de plusieurs intervenants¹¹⁷, l'AB est très probablement la modalité avec les coûts de transaction par FCFA décaissé les plus réduits.</p> <p>Cependant, bien que les structures soient dans l'ensemble bien conçues, des inefficiences relativement faibles peuvent créer des coûts de transaction importants. Par exemple, plusieurs des indicateurs retenus par les PTF pour les revues annuelles sont nouveaux et ne sont pas régulièrement suivis par le Gouvernement (ou pas dans le format exigé) ; les données sont ainsi souvent incomplètes ou compilées avec retard. En conséquence, les décisions de décaissement sont reportées à plus tard dans l'année et font l'objet de missions de surveillance particulières. De même, certains indicateurs sectoriels sont utilisés pour les ABS et l'ABG, mais définis de façon différente et vérifiés dans des fora différents, ce qui crée à nouveau des coûts de transaction inutiles.</p>		

¹¹⁷ La question des coûts de transaction a été discutée lors des Groupes Focaux MEF, Santé et Education et avec les PTF sous forme d'entretiens individuels. Bien qu'ils aient exprimé des inquiétudes sur certains coûts de transaction qui semblaient inutiles, les intervenants étaient tous d'accord sur le fait que l'AB est la modalité la plus performante à cet égard.

CP 4	<p>Les ressources de l'AB ont été utilisées de manière cohérente avec les priorités identifiées dans les stratégies nationale et sectorielles, pour renforcer la stabilité macroéconomique et augmenter la part des dépenses publiques allouée aux secteurs prioritaires.</p> <p>L'augmentation des ressources disponibles n'a pas eu d'effets pervers sur le taux de croissance des recettes intérieures.</p>	Origines : QE 1.2, 3.1, 3.4
<p>Les ressources d'AB ont été utilisées de manière cohérente avec les priorités identifiées dans les stratégies nationale et sectorielles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le déclin du pourcentage des dépenses allouées aux domaines prioritaires du début des années 2000 a été suivi par une reprise pendant la période 2003-2009, quand la proportion des dépenses prioritaires dans le total des dépenses est passée de 39% à 54% ; • Les secteurs qui ont reçu la proportion la plus importante de ressources sont effectivement les secteurs prioritaires : la santé, l'éducation, l'agriculture et le transport ; • Les collectivités territoriales (CT) ont une part importante dans l'augmentation des investissements en infrastructures sociales de base (De 2001 à 2009, 11 790 projets pour un montant cumulé de 131,073 milliards de FCFA)¹¹⁸ ; • Le déficit public est resté près de 0% du PIB entre 2003 à 2008 (contre une moyenne de -1,6% en 2000-2002) ; • L'effort fiscal ne s'est pas réduit : entre 1999 et 2009, la croissance annuelle moyenne a été de 10% pour les recettes nationales contre 7% et 9% pour les dons et les prêts, (y-inclus les AB). 		

6.1.2 Aide budgétaire comme promoteur d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre des politiques nationales

CP 5	<p>En raison de sa « masse critique », de sa flexibilité comme moyen de financement et du caractère de son suivi de la stratégie nationale, l'AB a aidé à améliorer l'efficacité globale de l'affectation des ressources et à faire face aux besoins stratégiques des secteurs prioritaires</p>	Origines : QE 3.1, 3.4
<p>L'arrivée d'un financement additionnel important et pour la plupart flexible (sauf certaines limitations dues à la traçabilité des ABS PRODESS et PISE), en combinaison avec l'établissement des cadres de suivi de la mise en place des stratégies nationale et sectorielles, a permis une amélioration de l'efficacité globale des dépenses publiques, tout en faisant face aux besoins critiques des secteurs prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La réduction de la proportion des dépenses consacrée au remboursement de la dette a pu s'achever plus rapidement, et s'est réduite de 10% en 2002 à 5% en 2009 ; • Le niveau d'investissements publics sur fonds propres a augmenté de 17% des recettes budgétaires en 2002 à 21% en 2009, passant par un pic de 28% en 2007 ; • Une augmentation des dépenses salariales a été possible, ce qui a aidé à faire face aux besoins en ressources humaines dans les secteurs sociaux, à redresser (partiellement) le déséquilibre entre les salaires des secteurs public et privé, et à reculer l'âge de la retraite ; • L'augmentation rapide des élèves de l'éducation primaire a eu comme conséquence que le secteur de l'éducation a dû trouver des enseignants. Ce 		

¹¹⁸ Un tableau détaillé en nombre et en montants de ces investissements figure dans la matrice QE 3.4 CJ 3.4.3.

<p>sont les maîtres ayant le statut de contractuel qui ont été appelés à couvrir la demande, à travers la Stratégie alternative de recrutement du personnel enseignant, qui n'aurait pas pu être financée sans l'ABS PISE et l'ABG.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans le secteur de la santé, les principaux outputs ont tous connu une belle progression pendant la période de l'évaluation. En particulier, le nombre de Centres de santé communautaires fonctionnels est passé de 605 en 2002 à 993 en 2009, ce qui aurait été impossible sans financement ABS et ABG.
--

CP 6	Les AB ont contribué d'une manière importante à l'établissement des cadres de dialogue sur les politiques, qui ont aidé la mise en place et le suivi des programmes nationaux de réforme, en particulier du CSCRP, des politiques sectorielles d'éducation et de santé et des politiques de la décentralisation et de la réforme de l'Etat.	Origines : QE 2.2, 2.3, 3.3
------	---	-----------------------------------

La période d'évaluation a vu la consolidation du processus d'élaboration et de mise en place d'une stratégie nationale sur la base du CSLP et du CSCRP. Avant cette période, il n'existait pas de documents de stratégie nationale avec une prééminence comparable, ni de processus conjoint de suivi annuel de la stratégie nationale. L'importance donnée au CSLP/ CSCRP dans les accords de l'ABG et dans le dialogue y-associé a contribué d'une manière importante au renforcement de ce cadre de dialogue. L'appui à la cellule CSLP/CSCRP financé à travers l'ABG a aussi été important pour l'établissement d'une structure efficace de gestion.

Les ABS PRODESS et PISE s'inscrivent dans des processus de dialogue qui avaient été déjà bien établis dans le contexte du développement des approches sectorielles dans ces secteurs. Néanmoins, le dialogue mené dans le cadre du suivi des ABS a eu une influence importante à trois niveaux :

- Il a permis de mettre en exergue des problèmes liés à la qualité des outils de planification et de gestion, et d'y chercher des solutions ;
- Le suivi des conditionnalités des ABS a contribué à institutionnaliser l'utilisation d'indicateurs pour nourrir le dialogue sur les politiques ;
- Le dialogue et les conditionnalités ont mis l'accent sur la déconcentration et la décentralisation des ressources, ce qui a permis de s'assurer au fil du temps que la répartition des ressources en faveur des structures déconcentrées et décentralisées augmente ;
- L'ABS PARAD a aussi favorisé l'établissement des instances de pilotage et de mise en œuvre de la décentralisation et de la réforme de l'Etat. La participation des institutions gouvernementales clés à ces différentes instances est élevée mais son fonctionnement régulier n'est pas assuré à cause des faiblesses de la capacité de pilotage des réformes et de leur portage politique effectif.

CP 7	Les conditionnalités et le dialogue sur le renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques (GFP) ont favorisé l'établissement du PAGAM/ GFP et sa mise en œuvre plus accélérée. Malgré les avancées qui en découlent en ce qui concerne la qualité de la GFP, des faiblesses importantes demeurent.	Origines : QE 2.2, 2.3, 3.2
------	--	-----------------------------------

Depuis 2003, la mise en œuvre effective d'un plan de renforcement de la gestion des finances publiques a été une condition d'éligibilité pour toutes les opérations d'ABG et d'ABS. Le plan d'action intérimaire (2004 -2005) et le PAGAM-GFP I, approuvé par le conseil des ministres du 20 avril 2005, répondaient clairement à cette condition et avant cette période, il n'existait pas de plan de réforme de la GFP explicite et cohérent, pour lequel il y avait un engagement politique et pour lequel les structures de mise en œuvre

étaient en place.

La mise en œuvre des réformes de la GFP a toujours été un élément clé du cadre de suivi des ABG. Parmi les 34 « déclencheurs » retenus pour 2009, il y en avait 12 pour la GFP. Selon le groupe focal MEF, les membres du CARFIP et les PTF du groupe macro-économique, ce niveau d'attention a eu un impact sur l'importance donnée par les autorités maliennes à la mise en œuvre du PAGAM/ GFP.

D'autre part, nos entretiens confirment la perception selon laquelle le dialogue sur le PAGAM a conduit dans le temps à une amélioration sensible des rapports sur sa mise en œuvre et qu'il a aussi eu une influence importante sur la structure finale du PAGAM-GFP II, notamment en aboutissant à l'inclusion plus explicite de l'aspect de décentralisation/déconcentration.

La qualité de la GFP au Mali s'est améliorée entre 2006 et 2009 et l'étude PEFA 2010, tout comme l'étude d'évaluation du PAGAM-GFP 2009 et les études du FMI de 2009, en sont témoins. Des progrès importants ont été accomplis, parmi lesquels le renforcement du processus d'élaboration du budget, la réalisation de l'interconnexion des ordonnateurs pour l'exécution des dépenses publiques, l'amélioration des projections de trésorerie, l'adoption du nouveau code des marchés publics, la création et l'installation de l'Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de services publics (ARMPDSP).

Ceci ne veut pas dire que les faiblesses sont éradiquées. Les rapports du BVG montrent bien que des faiblesses subsistent dans la gestion de trésorerie et dans la comptabilité publique. Le rapport 2009 du BVG signale que, comme beaucoup des pays de l'UEMOA, le Mali n'est toujours pas capable de maintenir à jour un jeu d'états de rapprochement bancaire complet et fiable. En conséquence les autorités ne peuvent pas avoir une connaissance précise de la situation du Trésor. Ce problème est reconnu dans le plan d'action pour le PAGAM-GFP II. Le renforcement des systèmes d'exécution budgétaire et de comptabilité publique font, en conséquence, partie des priorités de la nouvelle phase.

CP 8	<p>La conditionnalité semble avoir eu une influence décisive sur la vitesse avec laquelle le gouvernement a procédé à la décentralisation et à la déconcentration.</p> <p>Cependant, l'évaluation n'a guère identifié d'autres exemples de changements des politiques ou d'accélération de leur mise en œuvre comme conséquence des conditionnalités d'AB. En outre, il y a plusieurs exemples d'incohérences ou de coûts de transaction produits comme conséquence des conditionnalités.</p>	<p>Origines : QE 3.1- 3.6, 5.1-5.4</p>
------	---	--

La structure du budget a évolué vers une plus grande déconcentration et décentralisation surtout après 2006, et surtout pour les secteurs de l'éducation et de la santé. La déconcentration / décentralisation des ressources au profit des régions étant une des principales recommandations avancées par les PTF au cours du dialogue sur les politiques sectorielles et à travers leurs conditionnalités de l'ABS/ABG, il est très probable que cet effort y soit lié.

Cependant, il n'y a pas d'autres exemples d'une influence importante ou modérément importante de la conditionnalité. L'impact des conditionnalités sur l'amélioration de la gouvernance est diversement apprécié par les acteurs : quant au renforcement institutionnel de la Section des comptes et de la création et de la mise en fonctionnalité de l'Autorité de régulation des marchés publics, certains mettent en avant que les changements en cours se réalisent dans le cadre des réformes initiées par l'UEMOA, d'autres constatent un effet d'accélération produit par le dialogue et les conditionnalités. Nous avons analysé cette question plus en détails dans le contexte de

l'analyse de l'influence de l'ABG sur la qualité de la gestion des finances publiques. Par rapport à la mise en place de l'ARMPDSP, nous avons conclu que l'influence de la conditionnalité et du dialogue ABG avait été faible, et quant au renforcement institutionnel de la SCCS, négligeable (paragraphes 68-80). Un projet de loi a été préparé en 2006, redéfinissant notamment les effectifs de la SCCS, mais il n'a été présenté à l'Assemblée nationale qu'en mars 2009. La loi a été adoptée le 2 juillet 2009 et transmise au Conseil constitutionnel pour examen. La décision du Conseil constitutionnel a été transmise en 2010 et a rejeté deux éléments de la loi : la gestion indépendante du budget de la Section des comptes et la redéfinition du profil des conseillers. Bien que la tranche annuelle de performance de l'ABG de l'UE (du contrat OMD) n'ait pas été décaissée à deux reprises (en 2009 et en 2010) et que les décaissements de la Banque mondiale et de la BAD avaient été retardés, le seul changement qui a été introduit, après plus que quatre ans, est l'enlèvement du plafond sur le nombre des effectifs.

En revanche, on peut se demander si l'attention prêtée au dialogue sur le statut institutionnel de la Section des comptes n'a pas réduit l'attention qu'on aurait dû prêter à des questions préalables. L'efficacité des institutions de contrôle dépend de la disponibilité en temps voulu et de la fiabilité des données comptables. Les retards réguliers dans la présentation du projet de la Loi de règlement sont symptomatiques des graves faiblesses dans ce domaine.

L'étude d'évaluation de la première phase du PAGAM-GFP recommande que : « l'appui des partenaires devrait se faire plus technique et moins conditionnel. » Elle attribue l'alourdissement du plan d'action pendant sa première phase, et la perte de cohérence en résultant, en partie à l'excès des conditionnalités sur la GFP. Selon cette étude, les efforts des PTF pour avoir une influence à travers la conditionnalité sur les détails de la conception des réformes ont réussi à compliquer sa mise en œuvre au lieu de l'accélérer.

6.1.3 Aide budgétaire comme mécanisme d'atteinte des résultats et des impacts durables sur la croissance et le développement

CP 9	La contribution financière des AB, dans le contexte d'une gestion prudente macroéconomique des autorités, a été importante dans l'atteinte par le Mali d'un taux moyen de croissance économique réelle de 5% par an pendant la période d'évaluation, le taux le plus élevé de la zone UEMOA.	Origines : QE 4.1, 5.1
<p>Le taux moyen de croissance économique réelle (hors inflation) atteint de 5% par an est le plus élevé de la zone UEMOA pendant la période sous évaluation. La gestion macroéconomique prudente des autorités a certainement contribué à ce résultat, surtout les mesures de contrôle du déficit public et du taux d'inflation, mais la contribution financière de l'AB a été importante, et peut-être déterminante. En particulier, elle a permis :</p> <ul style="list-style-type: none"> • que le déficit public soit restée proche de 0% du PIB entre 2003 à 2008 (contre une moyenne de -1,6% en 2000-2002), ce qui aurait aidé à ce que le taux d'inflation reste bas, permettant une réduction du taux réel d'intérêt ; • que le niveau d'investissements publics sur fonds propres augmente de 17% des recettes budgétaires en 2002 à 21% en 2009, passant par un pic de 28% en 2007, ce qui aurait contribué à protéger le taux global d'investissement de l'économie. <p>En revanche, le dialogue ABG ne semble pas avoir eu un effet important. En ce qui concerne la politique macroéconomique, c'est l'engagement des autorités pour une politique prudente, les exigences de l'UEMOA et les conseils du FMI qui semblent être les facteurs ayant une influence prédominante.</p>		

Concernant le climat d'investissement, on constate une absence de réformes commerciales et une stagnation de l'investissement privé. Malgré certaines avancées, la place du Mali dans le classement « Doing Business » de la Banque mondiale reste basse (153ème dans le monde et 24ème parmi les 46 pays de l'ASS, en juin 2010). En dépit de la bonne gestion de l'environnement macroéconomique, le secteur financier n'a pas bénéficié d'autant d'attention. D'ailleurs, le groupe focal "secteur privé" a fait référence aux problèmes de la réglementation gouvernementale. Ces deux facteurs pourraient expliquer la stagnation de l'investissement privé. Ils ont été des sujets de dialogue pendant les revues annuelles de l'ABG, mais ce dialogue n'a pas eu des effets significatifs, ni sur la conception ni sur la mise en place des politiques dans ces domaines.

CP 10	Le PIB nominal par habitant a augmenté de 63% au cours des dix dernières années et, selon les données des ELIM 2001 et 2006, l'indice de pauvreté a chuté et le coefficient Gini s'est réduit. La croissance économique et le contrôle du taux d'inflation semblent avoir été les facteurs déterminants de ces développements, appuyés à son tour par la contribution financière des AB.	Origines : QE 4.2, 5.2
<p>Il faudrait produire des données actualisées sur la pauvreté qui prennent en compte les résultats du récent recensement (RGPH, 2009). Cependant, il y a une forte cohérence entre les diverses sources de données disponibles qui indiquent une réduction de la pauvreté et de l'inégalité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le PIB nominal par habitant a augmenté de 63% : il est passé de 176 711 francs CFA en 1999 à 288 003 francs CFA en 2009. (En USD courants, cela équivaut à une augmentation de 287 à 573 USD par personne). • En termes réels (hors inflation), on constate une croissance de 12% du revenu par habitant au cours de cette période. • Selon les ELIM, l'indice de pauvreté a chuté de 10 points de pourcentage (il est passé de 61% en 2000 à 51% en 2005). • Les rapports ELIM donnent un coefficient Gini de 0,400 en 2000 et de 0,388 en 2005, ce qui représente une baisse de l'inégalité pendant cette période. Pour les ménages urbains, les chiffres vont de 0,331 à 0,355 : l'inégalité s'est donc aggravée. Pour les ménages ruraux, l'inégalité a chuté de 0,359 à 0,312. En analysant le changement de la distribution de la consommation, la population du quintile inférieur, en majorité rurale, a le plus bénéficié de l'évolution. <p>La politique gouvernementale focalisée sur le développement rural est bien adaptée à un pays où la majorité des pauvres vit en zones rurales. D'autre part, étant donné que les ménages du quintile inférieur consacrent plus de 80% de leurs revenus à la nourriture, le contrôle de l'inflation des produits alimentaires aurait contribué à la réduction de la pauvreté.</p> <p>On peut donc dire que la politique gouvernementale visant à stimuler la croissance rurale, à améliorer la sécurité alimentaire et à renforcer l'environnement macroéconomique pour contrôler l'inflation et mieux supporter les chocs externes, aurait aidé les populations pauvres. La croissance économique obtenue a permis de maintenir les inégalités à un niveau stable. L'inflation est restée contrôlée et le PIB et la consommation par habitant ont augmenté en dépit de chocs macroéconomiques importants.</p> <p>La contribution financière des AB a certainement participé à la mise en œuvre de cette politique, en permettant une réduction du déficit public, et en allouant des ressources supplémentaires aux dépenses d'investissement et aux dépenses courantes prioritaires. Par contre le dialogue ABG a été moins important, étant donné que la politique macroéconomique suit plutôt les critères de convergence de l'UEMOA, et que</p>		

la politique de développement rural ne figure qu'à peine dans le dialogue ABG.

CP 11	<p>Entre 2002 et 2009, le taux brut de scolarisation de l'enseignement fondamental (F1) a augmenté de 64% à 81 %. Pendant la même période, le taux de redoublement a baissé de 20% à 14% et le taux d'achèvement a augmenté de 40 % à 56 %. Sans le financement additionnel de l'ABS PISE et de l'ABG, il aurait été impossible de financer les outputs clés du secteur qui ont permis ces avancées.</p>	Origines : QE 4.3, 5.3
<p>Entre 2002 et 2009, le nombre d'élèves dans les 6 années du premier cycle de l'enseignement fondamental (FI) a augmenté de 1,3 million d'élèves à 1,9 million, soit une croissance de 48%. Ceci correspond à une augmentation du taux brut de scolarisation de 64% à 81%, ce qui a été atteint en parallèle avec une amélioration d'accès aux services d'éducation dans les régions défavorisées, mais avec cependant une disparité importante et relativement constante entre filles et garçons.</p> <p>Pendant la même période, le taux de redoublement a baissé de 20% à 14% et le taux d'achèvement est monté de 40% à 56 %. Pour ces variables, il existe aussi une disparité importante entre filles et garçons, qui est resté constante, c.à.d. que pendant la période sous évaluation le taux d'achèvement des filles est monté à la même vitesse que celui des garçons.</p> <p>L'analyse économétrique montre que le ratio nombre d'élèves par maître et le nombre de manuels scolaires par élève sont positivement liés au taux de redoublement. L'organisation des salles de classe joue un rôle important dans le taux de redoublement, avec les classes à division multiple et les classes à double vacation ayant des redoublements plus élevés.</p> <p>Dans les écoles où le pourcentage des enseignants qui ont suivi la formation selon la Stratégie alternative de recrutement de personnel enseignant est plus élevé, on voit moins d'élèves qui redoublent. Nous avons aussi inclus comme variable le nombre de latrines dans l'école. Celle-ci a un effet clairement négatif sur le nombre de redoublants, c.à.d. que plus y a de latrines moins il y a de redoublants.</p> <p>Concernant l'utilisation de l'ABG et de l'ABS PISE, il est clair qu'ils ont été tous deux très importants pour le financement des outputs clés dans le F1 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les analyses quantitatives ne permettent pas d'attribuer certains résultats à l'ABS spécifiquement. Au total, l'ensemble des intrants a permis d'atteindre ces résultats. Néanmoins, l'ABS et l'ABG ont bien étendu les possibilités dans le secteur, en augmentant les ressources financières. • La politique d'augmentation du nombre de maîtres avec formation SARPE a eu un effet important sur l'augmentation du nombre d'élèves et sur la réduction de taux de redoublement. Sans le financement additionnel de l'ABS et de l'ABG, il aurait été très difficile de financer ce programme en même temps que la construction de nouvelles écoles et de nouvelles classes. • Par contre, une réorganisation des investissements (plus de latrines, plus de formation SARPE, moins de formation classique) aurait permis plus d'impact avec le même niveau de financement. Le dialogue des politiques n'a malheureusement pas promu ce changement de politique. Il serait souhaitable à l'avenir que le dialogue devienne plus analytique, peut-être en se servant des techniques d'analyse économétrique qui ont été appliquées pendant l'évaluation. 		

CP 12	Entre 2002 et 2009, la plupart des indicateurs de résultats du PRODESS ont connu des progrès significatifs. L'ABG et l'ABS/PRODESS ont contribué au financement de l'extension des infrastructures et l'ABG seule au financement du personnel de santé, qui sont tous deux fortement corrélés à l'atteinte des résultats.	Origines : QE 4.3, 5.3
<p>La dernière Enquête démographique et de santé de 2006 montre une amélioration notable depuis 2001 de plusieurs indicateurs d'impact, en particulier des taux de mortalité maternelle et infanto-juvénile. Ceux-ci sont très probablement liés aux améliorations au niveau des résultats.</p> <p>La plupart des indicateurs de résultats du PRODESS ont connu des progrès significatifs, excepté la planification familiale. Les disparités régionales demeurent mais tendent pour la plupart à s'amenuiser :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'accessibilité au paquet minimum d'activités à 5km est passée de 44% en 2002 à 57% en 2009 en moyenne nationale, mais elle a doublé pour les régions les plus défavorisées. • L'accessibilité à 15 km a beaucoup augmenté, passant de 68% en 2002 à 88% en 2009 en moyenne nationale ; elle s'est particulièrement accrue dans les régions les plus défavorisées. • L'utilisation de la consultation curative a connu une augmentation moyenne de 76% sur la période 2002-2009 avec une augmentation de plus de 100% dans certaines régions initialement défavorisées. • L'utilisation de la consultation prénatale a passée de 54% en 2002 à 90% en 2009, avec une augmentation particulièrement importante dans les régions initialement les plus défavorisées. • Le taux d'accouchements assistés a considérablement augmenté sur la période, passant de 40% en 2002 à 66% en 2009, et encore plus dans les zones initialement les plus défavorisées. <p>A part à Bamako, la corrélation entre l'évolution du nombre de CSCOM par région et l'évolution de la consultation curative, de la consultation prénatale et du taux d'accouchements assistés par région est très importante et significative.</p> <p>En moyenne, le taux de corrélation entre le personnel soignant au premier échelon (CSCOM + CSREF) et l'évolution des indicateurs de résultats est assez élevé, et ces résultats sont significatifs à 2%, excepté pour les sages-femmes. Cela voudrait dire qu'environ 65% de l'augmentation de la consultation curative et du taux d'accouchements assistés, seraient expliqués par l'augmentation de la disponibilité de ressources humaines. L'ABG et l'ABS/PRODESS ont donc contribué au financement de l'extension des infrastructures et l'ABG seule au financement du personnel de santé. Ils sont tous deux fortement corrélés à l'atteinte des résultats.</p>		

6.2 Leçons pour la conception et la mise en œuvre des aides budgétaires

288. Dans l'ensemble, nous devons constater que le bilan global des AB au Mali est très positif. Les AB ont servi pour mettre en place la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté. Elles ont permis un renforcement de la stabilité macroéconomique et une augmentation sensible de la part des dépenses publiques allouée aux secteurs prioritaires, ce qui a eu des impacts importants pour la croissance économique, pour la réduction de la pauvreté et pour les secteurs de l'éducation et de la santé, entre autres. En même temps, des cadres de concertation et de suivi ont

été mis en place pour le CSCRP, le PAGAM/ GFP, la décentralisation, la réforme de l'Etat et les stratégies sectorielles de l'éducation, de la santé et du développement social. L'efficacité et l'efficience de ces politiques nationales et sectorielles se sont améliorées – non dans des grandes proportions, mais tout de même de manière cohérente et soutenable. Des faiblesses demeurent dans la gestion des finances publiques mais on constate des avancées qui se sont consolidées, et les structures demeurent pour permettre à continuer le renforcement des systèmes. Des disparités importantes dans l'accès aux services entre les genres et entre les régions persistent, mais pendant la période d'évaluation ces disparités se sont réduites ou sont au moins restées constantes. Le plus important est peut-être que des systèmes de suivi de ces problèmes sont mis en place avec des cadres de concertation qui appuient la recherche et la mise en place de solutions appropriées.

289. Les termes de référence n'exigeaient pas la construction d'un modèle contrefactuel formel mais il est très difficile de concevoir l'accomplissement de cette gamme d'impacts substantiels et institutionnels avec d'autres modalités d'aide pour le développement. Les 32 opérations d'ABG et d'ABS évaluées ont fourni des décaissements totaux 633.8 milliards de FCFA (966 millions d'euros) pendant les sept ans 2003-2009, soit 138 millions d'euros par an, l'équivalent d'à peu près 70 projets pour chacun desquels 2 millions d'euros sont déboursés par an. Sans considérer les coûts de transaction que ce financement par voie de projets auraient impliqués, il est clair qu'un financement projet n'aurait jamais permis la flexibilité qui a été nécessaire pour augmenter les dépenses des secteurs prioritaires d'une manière cohérente, en faisant face simultanément aux besoins récurrents en investissements et en dépenses. De même un tel financement projet n'aurait jamais posé la base nécessaire à la construction de cadres de concertation et de suivi des stratégies nationales et sectorielles. Plus important encore, il n'aurait jamais permis de rendre le gouvernement responsable et redevable pour l'utilisation de ces fonds, qui seraient certainement passés hors du circuit du Trésor, hors de la loi de finances et hors de l'analyse du BVG et de la Section des comptes de la Cour suprême.
290. Cependant, lors de la présentation des résultats de l'évaluation à Bamako, la plupart des participants du séminaire de restitution restaient plutôt sceptiques. Pourquoi ? Parmi plusieurs raisons possibles, à notre avis il y a deux raisons principales qu'il faut bien comprendre si l'on veut mettre en place des changements de procédures et de pratiques qui pourraient permettre de mettre en œuvre des opérations d'AB qui auraient des effets encore plus importants à l'avenir.
291. Tout d'abord, la plupart de ces acteurs persistent à penser qu'on aurait dû atteindre plus de résultats : un taux de croissance de 5 % par an, même s'il est le plus élevé de la zone UEMOA, n'est pas suffisant pour un pays aussi pauvre que le Mali ; des légères réductions des disparités pour l'accès aux services ne suffisent pas dans un contexte où les disparités de base sont tellement élevées ; l'augmentation de l'accès aux services doit être toujours accompagnée d'une amélioration de la qualité des services. Ce sentiment d'impatience, ce désir de ne pas se reposer sur ces lauriers nous semble très positif : c'est un sentiment qu'il faut mieux exploiter.
292. D'autre part, il nous semble qu'une grande partie des acteurs qui travaillent dans le développement a l'habitude de favoriser des interventions radicales qui introduisent

des changements à court terme et produisent (ou, au moins, qui semblent produire) des résultats rapides – telles que des interventions de projets d'investissement ou de réformes institutionnelles. Si l'aide budgétaire a fait ses preuves au Mali, c'est plutôt en réussissant à améliorer le fonctionnement quotidien de l'administration publique. Le budget a été mieux géré (avec un déficit réduit et des paiements de service de la dette réduits), le financement des stratégies et des programmes sectoriels qui existaient déjà pour la plupart dans les secteurs de l'éducation, de la santé, du développement social et du transport routier a été augmenté, et des cadres de suivi des stratégies nationale et sectorielles ont été mis en place. Ces réussites ne semblent pas considérables mais elles sont quand même fondamentales.

293. Afin d'atteindre des meilleurs résultats grâce à l'AB, il faut premièrement mieux comprendre cette modalité pour pouvoir profiter des opportunités qu'elle offre et éviter les erreurs les plus communes. Deuxièmement, il faut savoir exploiter le désir présent d'atteindre plus de résultats. Avec ces deux idées en tête, nous présentons ci-dessous des propositions sur :

- Les conditions de base pour une aide budgétaire effective ;
- Le choix entre l'aide budgétaire globale et l'aide budgétaire sectorielle.

294. Sur la base de cette discussion, nous présentons ensuite des recommandations concernant :

- Les améliorations à mettre en place par les bailleurs de fonds ; et
- Les freins à la mise en marche plus efficace de la stratégie nationale, sur lesquels les autorités maliennes pourraient se concentrer.

6.2.1 Les conditions de base pour une aide budgétaire effective

295. La note d'orientation rattachée aux termes de référence propose un modèle de logique d'intervention qui est basé sur une conception très claire de ce que doit être l'aide budgétaire :

« ...l'ABG/ ABS n'est pas un programme de développement en tant que tel, mais une modalité d'aide qui soutient la stratégie de développement du gouvernement bénéficiaire... » (Note d'orientation, p.11)

296. Pour optimiser l'efficacité de l'aide budgétaire, il faut se souvenir de cette définition et de ses implications pour la mise en œuvre d'une opération d'aide budgétaire. Les expériences des AB au Mali démontrent avant tout que l'AB fonctionne mieux comme moyen d'appui à une politique nationale bien établie, pour laquelle il y a un engagement politique clair et cohérent et pour laquelle les structures de mise en œuvre sont en place. Dans le cas du Mali, l'AB a été efficace comme moyen d'appui à la mise en œuvre de la politique macroéconomique, du CSCR, et des politiques sectorielles dans les secteurs de l'éducation, de la santé et éventuellement du transport¹¹⁹. Dans tous ces cas, les politiques nationales et les priorités correspondantes étaient claires, l'engagement politique était fort et bien

¹¹⁹ A cause des limitations dans les ressources disponibles, l'équipe d'évaluation n'a pas analysé en détail le secteur du transport mais nous avons constaté une augmentation importante du budget dans ce secteur, (qui est parmi les secteurs prioritaires du CSCR) et les rapports annuels CSCR présentent des données positives sur les indicateurs de résultats.

établi, et les structures de mise en œuvre étaient en place ou, comme la structure de suivi du CSCRP, ont été rapidement mises en place.

297. En revanche, l'ABS PARAD a essayé d'appuyer un domaine où les priorités politiques n'étaient pas claires, les structures de mise en œuvre pas bien rodées et où, en l'absence d'une stratégie bien élaborée, l'engagement politique n'était pas certain¹²⁰. Certaines avancées ont été atteintes – en particulier, les dépenses d'investissement au niveau des collectivités ont augmenté et les structures de gestion et de coordination de ces réformes ont été renforcées, mais on est loin d'avoir établi la base institutionnelle nécessaire pour une mise en œuvre réussie de ces politiques à l'avenir. Essayer de mettre en œuvre une aide budgétaire dans ce contexte est un risque surtout parce que l'influence des PTF peut devenir prédominante là où l'implication de l'Etat n'est pas déterminée et constante, ce qui pénalise au final l'appropriation des politiques.
298. Le cas du PAGAM-GFP au Mali représente un troisième cas de figure. Depuis 2003, la mise en œuvre effective d'un plan de renforcement de la gestion des finances publiques a été une condition d'éligibilité pour toutes les opérations d'AB. Le plan d'action intérimaire (2004 -2005) et le PAGAM-GFP I, approuvé par le conseil des ministres du 20 avril 2005, répondaient à cette condition. Ainsi, un programme a été rapidement établi, pour lequel il y avait un engagement politique et pour lequel les structures de mise en œuvre étaient rapidement mises en place. Cependant, l'étendue du programme de réformes et ses priorités ne satisfaisaient pas les désirs de tous les PTF à cet égard. Les PTF ont alors utilisé les conditionnalités de l'ABG pour insister sur des nouvelles actions de réforme de la GFP. L'influence de ces conditionnalités était faible ou négligeable (paragraphes 68-80) et, en plus, le plan d'action dans son ensemble a été alourdi avec, pour conséquence, une perte de cohérence. Au final, les efforts des PTF pour avoir une influence, au travers de la conditionnalité, sur les détails de la conception des réformes de la GFP ont plutôt compliqué la mise en œuvre du programme au lieu de l'accélérer.
299. L'expérience du Mali montre que l'AB sectorielle et générale est effective lorsque l'objectif est de financer une politique donnée et d'en faire son suivi. Elle est beaucoup moins effective lorsque l'objectif est de changer une politique ou d'adapter son contenu au travers de la conditionnalité et du dialogue sur les politiques. Au Mali, l'objectif a été plutôt le premier que le deuxième, ce qui a permis une contribution importante des AB à l'atteinte des objectifs du CSCRP et de certaines stratégies sectorielles. Cependant, lorsqu'il s'agissait de changer la politique nationale malienne à travers la conditionnalité, (de la décentralisation et de la réforme de l'Etat, ou de la réforme de la gestion des finances publiques) les conséquences en ont été des pertes de cohérence dans la mise en œuvre et des coûts de transaction plus élevés

¹²⁰ Nous ne mettons pas en cause l'engagement aux principes de la décentralisation. Comme nous avons expliqué au Chapitre 5, la décentralisation était recommandée par la Conférence Nationale (mars 1991), confirmée par le Pacte national et posée en principe par la Constitution de 1992. C'est donc une politique avec des racines institutionnelles fortes mais dont la stratégie de mise en œuvre a toujours manqué de clarté, malgré l'existence du Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND, 2006).

300. Le soutien des acteurs principaux est un préalable pour la mise en place des réformes et la conditionnalité elle-même n'a pas d'effet sur le niveau de résistance qu'il peut y avoir. En conséquence, les conditionnalités devraient se focaliser sur des domaines de réforme qui sont en soi importants mais qui trouvent aussi le soutien nécessaire à la mise en place des réformes. De la même manière, le dialogue sur les politiques et les efforts de renforcement des capacités doivent se focaliser sur les problèmes de mise en œuvre des politiques pour lesquelles il existe un engagement clair aux niveaux politique et administratif. Au Mali, le dialogue sur les politiques et les activités de renforcement des capacités ont eu une contribution importante à la mise en œuvre des cadres de suivi et de mise en marche du CSLP/ CSCRP, et des stratégies sectorielles PISE et PRODESS. Le dialogue sur le PAGAM a aussi conduit dans le temps à une amélioration sensible des rapports sur sa mise en œuvre et il a aussi eu une influence sur la structure finale du PAGAM-GFP II, notamment en aboutissant à l'inclusion plus explicite de l'aspect de décentralisation/déconcentration. Dans tous ces cas, la contribution du dialogue était un affinement des systèmes de mise en œuvre plutôt que des changements de politiques.

6.2.2 Le choix entre l'aide budgétaire globale et l'aide budgétaire sectorielle

301. La principale leçon tirée de l'expérience du Mali est que l'AB fonctionne mieux en tant que moyen d'appui à une politique nationale bien établie, pour laquelle il y a un engagement politique clair et cohérent et pour laquelle les structures de mise en œuvre sont en place. Quand ces éléments de base ne sont pas en place, il est très difficile, voire impossible, de les créer à travers l'AB elle-même.

302. Cette leçon s'applique aussi bien pour les ABS que pour l'ABG. Le cas du Mali démontre que les ABS et les ABG sont, dans la réalité, très similaires : tous les deux peuvent financer d'une manière efficace les dépenses sectorielles et tous les deux peuvent appuyer la mise en œuvre des politiques sectorielles¹²¹. D'autre part, elles sont sujettes aux mêmes conditions de réussite.

303. Les différences les plus importantes entre les ABG et les ABS résident plutôt dans les caractéristiques professionnelles respectives du personnel des PTF qui sont chargés de la conception et du suivi de ces opérations. Tous les PTF qui appliquent des ABS au Mali ont des experts sectoriels pertinents sur place, qui ont des connaissances approfondies des différents secteurs. En plus, ces experts sectoriels ont pour la plupart de l'expérience « de terrain », c'est-à-dire l'expérience du processus de prestation de services dans leur secteur, soit au Mali, soit au niveau international et parfois aux deux niveaux.

304. En revanche, le suivi des ABG se fait normalement par des économistes, qui sont des généralistes plutôt que des spécialistes et qui, pour la plupart, n'ont pas beaucoup d'expérience « terrain ». Etant donné, que l'ABG est un appui multisectoriel qui met l'accent sur des questions macro-économiques, de gouvernance et de gestion des finances publiques, ce choix d'expertise est logique. Pourtant, il en résulte que le dialogue sur les politiques est normalement plus approfondi et plus fluide dans

¹²¹ Voir par exemple les Graphiques 22 et 31, qui analysent les contributions financières respectives de l'ABG et des ABS aux secteurs de l'éducation, de la santé et du développement social.

le contexte des ABS, où se retrouvent des interlocuteurs du gouvernement et des PTF qui ont des formations et des optiques professionnelles similaires et qui peuvent plus facilement rentrer dans un débat sectoriel approfondi.

305. Si les conditions de base ne sont pas en place ou si la nature du dialogue est mal conçue (voir ci-dessous), cet avantage ne joue pas sur les impacts respectifs des ABS et des ABG. Cependant, lorsqu' une politique nationale est bien établie, l'engagement politique est clair et les des structures de mise en œuvre sont en place, cet avantage se fait ressentir de manière importante. Est-ce que ceci signifie qu'un ensemble de plusieurs ABS serait normalement plus efficace qu'un ABG ? Certainement pas, d'abord parce qu'il y a toujours des questions de politiques transversales qui sont mieux traitées dans le cadre d'un ABG et deuxièmement parce que chaque dispositif d'AB entraîne un niveau minimum de coûts de transaction qui deviendraient excessifs si l'on associe trop d'ABS différents.
306. La leçon qu'on peut tout de même tirer de l'expérience des ABS au Mali est qu'il faut mieux valoriser les connaissances sectorielles et la capacité de rentrer dans un débat sectoriel approfondi. En principe, il serait possible de mettre en valeur ces compétences en établissant un cadre de dialogue pour l'ABG basé sur des groupes thématiques et sectoriels. C'est à dire qu'il n'est pas forcément nécessaire de mettre des financements ABS en place pour stimuler des analyses et des débats sectoriels d'une bonne qualité. Or, au Mali on constate une réticence de la part des PTF à recruter des experts sectoriels et à investir dans les travaux analytiques sectoriels dans les secteurs qui ne bénéficient pas de financements directs de projets ou d'ABS. Ainsi, ce qui se présente comme un problème de choix de modalités (ABS vs. ABG) est plutôt un problème de politique de gestion des ressources humaines des PTF, ou peut-être même un problème de division du travail entre les PTF.

6.3 Recommandations

6.3.1 Les améliorations à mettre en place par les bailleurs de fonds

307. Pendant la période sous évaluation, les contributions les plus importantes des ABS et de l'ABG au Mali ont été les transferts financiers (leur « masse critique » par rapport au budget national, leur flexibilité d'utilisation, leur prévisibilité) et l'appui à l'établissement des cadres de concertation, de programmation et de suivi des politiques et des réformes. Cet appui a été mis en œuvre à travers l'introduction d'un calendrier annuel harmonisé, et la mise à disposition de l'AT à la cellule CSLP et aux instances de suivi sectorielles. Le dialogue – comme mécanisme d'influence sur le choix des politiques et sur leurs stratégies de mise en œuvre – a eu moins d'effet et était même parfois une source de confusion et de coûts de transaction inutiles, en conséquence des tentatives d'adaptation ou de changement des politiques nationales à travers la conditionnalité.
308. A l'avenir, les PTF du Gouvernement du Mali doivent essayer de renforcer davantage l'impact des transferts financiers et de l'appui à l'établissement des cadres de concertation, tout en corrigeant les erreurs dans la conception et la

pratique du dialogue qui ont miné sa contribution au processus de mise en œuvre de la stratégie nationale. Nous faisons les recommandations suivantes :

- Pour renforcer l'impact des transferts financiers de l'AB, il y a quatre actions prioritaires :
 - Augmenter la prévisibilité des décaissements en élaborant un processus d'évaluation des conditions pour les tranches fixes et variables au sein duquel l'évaluation des performances se fait pendant l'année n-1 pour permettre des décaissements prévisibles pour l'année n +1.
 - Etablir un cadre de suivi harmonisé avec un calendrier harmonisé des revues annuelles et un seul jeu d'indicateurs pour les ABS et l'ABG, pour éviter les duplications et les incohérences.
 - Simplifier la définition des indicateurs (surtout pour les tranches variables) pour s'assurer que les performances peuvent s'évaluer au moment des revues annuelles avec les informations qui devraient être disponibles à ce moment, et
 - Renforcer la flexibilité de l'utilisation des fonds des ABS (leur « fongibilité ») en éliminant toute exigence de traçabilité de l'utilisation des fonds. (Nous avons démontré que les fonds ABS, comme les fonds ABG, peuvent appuyer la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle et l'atteinte de résultats définis sans avoir besoin d'être traités séparément des autres fonds du Trésor.)
 - Favoriser les décaissements au premier trimestre de l'année, pour renforcer la liquidité du Trésor et réduire les besoins en financement grâce à des bons du Trésor.
- Pour renforcer la qualité d'appui aux structures de concertation, de programmation et de suivi des politiques, nous proposons trois priorités :
 - Harmoniser l'organisation dans le temps et le contenu (y-inclus les indicateurs) des cadres de concertation sectoriels avec le cadre de concertation globale du CSCR et du budget, de manière à ce que l'ensemble puisse fonctionner avec des coûts de transaction réduits, comme un cadre unique, avec des sous-structures sectorielles et thématiques selon les besoins. L'intégration d'une sous-structure sectorielle ou thématique devrait se faire sur la base d'une appréciation de son importance stratégique et budgétaire et non en conséquence de l'existence ou de la non existence d'un ABS.
 - Renforcer la capacité de synthèse et d'analyse du système dans son ensemble, pour que le suivi des politiques se fasse d'une manière plus analytique, (en se servant par exemple de techniques économétriques appliquées aux secteurs d'éducation et de la santé dans le contexte de cette évaluation). Cet objectif pourrait être atteint en renforçant les capacités du personnel de l'administration malienne et des PTF, en contractant des études analytiques (p.ex., d'évaluation des politiques et des programmes prioritaires) auprès d'universités et de bureaux d'études, mais peut-être surtout à travers une programmation plus explicite des activités d'analyse dans le calendrier annuel de programmation et de suivi.

- Augmenter la disponibilité pour l'Assemblée nationale, le public et la presse des conclusions des revues annuelles afin de promouvoir un débat public sur les stratégies de développement et leurs résultats.
- Pour renforcer la qualité du dialogue sur les politiques, il est plus difficile de définir des pistes d'action à court terme. Il vaudrait mieux que les PTF, avec le Gouvernement, engagent un processus de réflexion et d'auto-évaluation sur les pratiques actuelles de dialogue. Il faut repenser la conception du dialogue actuel, peut-être sur la base d'un séminaire conjoint entre les PTF, le Gouvernement et quelques représentants de la société civile, qui pourrait aboutir à un ensemble de recommandations pratiques. Actuellement, le dialogue est conçu comme un système de suivi des conditions de décaissement. Les PTF ont évidemment besoin de s'assurer du respect des critères d'éligibilité des AB et du progrès du Gouvernement dans la mise en œuvre des politiques appuyées par les AB mais le dialogue devrait aller au delà d'un simple suivi des conditions : il devrait aussi permettre des échanges d'idées, dans l'objectif de résoudre des problèmes d'intérêts communs, tels que les problèmes de conception ou de mise en œuvre des politiques. Pour établir des structures et des pratiques qui favorisent ce genre de dialogue, nous recommandons les actions suivantes :
 - Redéfinir les objectifs du dialogue sur les politiques afin de mettre en exergue la contribution aux processus nationaux d'élaboration et de suivi des politiques, ainsi qu'à la formulation et au suivi du budget national.
 - Baser la définition des « déclencheurs » et des indicateurs de décaissement strictement sur les cibles convenues avec le Gouvernement pour la mise en œuvre des politiques nationales prioritaires.
 - Introduire dans le calendrier annuel harmonisé des espaces de réflexion sur la mise en œuvre des politiques nationales, par exemple des séminaires publics, des retraites, etc.
 - Programmer annuellement des travaux analytiques, tels que des études d'évaluation des politiques et des programmes, des revues des dépenses publiques, etc., et s'assurer que les résultats de ces études s'incorporent dans le dialogue sur les politiques.

6.3.2 Actions du Gouvernement pour éliminer les freins à la mise en marche de la stratégie nationale

309. Comme nous avons constaté à plusieurs reprises, l'AB n'est pas un programme de développement en tant que tel, mais une modalité d'aide qui soutient la stratégie de développement du gouvernement bénéficiaire. Si la stratégie nationale de développement est mal conçue ou si les capacités de mise en œuvre de cette stratégie sont faibles, les résultats et les impacts de cette stratégie, et donc de l'AB, seront limités. Malgré les contraintes en ressources humaines et en capacité administrative de la fonction publique malienne, la mise en œuvre de la stratégie nationale pendant la période 2003-2009, appuyée par l'ABG/ ABS, a produit des résultats et des impacts importants. La clé pour cette réussite était l'existence en amont de stratégies et de programmes sectoriels. Ceux-ci pourraient facilement s'élargir – surtout pour les secteurs de l'éducation et de la santé. Il y a deux questions qui se posent :

- Y-a-t-il toujours la possibilité d'élargir la mise en œuvre des programmes existants dans ces secteurs et dans les autres secteurs prioritaires, comme le transport et le développement rural ?
- Quels ont été les freins principaux à la mise en marche des stratégies nationale et sectorielles dans la période de l'évaluation et est-ce qu'il y a des mesures que les autorités pourraient prendre à court terme pour éliminer ou, au moins réduire, ces freins ?

310. Nous ne pouvons pas donner de réponses détaillées à ces questions mais il nous semble essentiel que le Gouvernement effectue sa propre analyse concernant ces questions pour aider le processus de mise en marche de la prochaine étape des AB. Nous faisons simplement quatre recommandations qui nous paraissent importantes pour aider ce processus d'analyse :

- Pour renforcer la capacité de mise en marche des programmes dans les secteurs prioritaires, il serait prudent de donner la priorité (dans le temps et par rapport à l'affectation des ressources techniques) à la préparation des CDMT des secteurs de l'éducation, de la santé, du développement social, du transport et du développement rural. Ces CDMT doivent présenter des estimations réalistes des programmes de dépenses qui pourraient s'exécuter à moyen terme et des résultats qu'on pourrait attendre de tels programmes. Ces estimations doivent prendre en compte la capacité réelle de recrutement du personnel (là où c'est nécessaire) et de mise en marche des investissements. Il serait souhaitable que la DGB du MEF s'implique d'avantage dans ces processus, peut-être avec une assistance technique additionnelle.
- Pour éviter des contraintes de ressources humaines, il faut prévoir des mesures spéciales pour s'assurer du recrutement à temps des cadres techniques dans les endroits/ pour les activités où il y a une forte probabilité d'en manquer. Les secteurs sociaux sont des secteurs où la prestation des services dépend en grande partie de la disponibilité du personnel (enseignants, infirmières, médecins, etc.). Pendant la période d'évaluation, le programme SARPE a été introduit pour faire face aux besoins d'enseignants. Faut-il prévoir une continuation du programme SARPE ? Y aurait-il besoin d'un programme similaire pour le secteur de la santé ? Il serait prudent d'essayer d'anticiper ces besoins.
- Les problèmes de trésorerie représentent un frein presque constant à l'exécution efficiente du budget de l'Etat. Il faudrait mettre en place des mesures à court et à moyen terme pour faire face à ce problème.
 - A court terme, il faudrait mettre en place des mesures pour accélérer les processus d'ouvertures des crédits, d'engagement des dépenses, d'ordonnancement et de paiement pour les secteurs prioritaires. Ceci pourrait peut-être impliquer des petits changements de procédures et nécessiterait certainement des actions de formation des DAF et des gestionnaires de crédits dans ces secteurs. D'autre part, il serait nécessaire d'éliminer tout besoin de traçabilité des fonds d'ABS (et donc d'éliminer tout besoin de procédures spéciales d'ouverture et de gestion des crédits) : les ABS doivent rentrer dans le budget de la même manière que les ABG et les recettes intérieures.

- o A long terme, il faudrait préparer, comme élément du PAGAM/ GFP II, un programme d'actions pour renforcer la gestion de trésorerie et la comptabilité y associée. Sur la base de l'analyse des systèmes de gestion de trésorerie et de comptabilité publique présentée dans les rapports annuels du BVG 2008 et 2009 et dans les rapports du FMI 2009, il ressort clairement qu'il ne s'agit pas d'un simple problème d'intégration informatique. Du fait d'un système de contrôle du circuit des dépenses très rigoureux et peu flexible, les acteurs du secteur publique au Mali ont depuis des années trouvé des mécanismes pour passer à travers ce système – soit en utilisant des procédures exceptionnelles (établies pour les cas d'urgence) pour des cas non-exceptionnelles, soit en établissant des comptes projets qui opèrent hors du système, soit en créant des Etablissements publics autonomes. Un « assainissement » de cette situation est nécessaire, ce qui exigerait une forte réduction du nombre de comptes publics dans les banques commerciales, un contrôle strict de l'utilisation des procédures exceptionnelles, et des règles claires pour l'établissement et la gestion des EPA. Le PAGAM-GFP II ne présente pas ce genre de programme de réforme et se focalise toujours sur des questions d'informatisation, qui devraient venir plutôt en aval d'un tel assainissement.
311. Enfin, le frein principal au taux de croissance économique est le taux faible d'investissement privé. Il faudrait mettre en place un programme réaliste d'amélioration du climat d'investissements, qui se base sur le retrait des contraintes identifiées par les investisseurs nationaux et internationaux au Mali. Il faut élaborer un nouveau programme d'actions à cet égard, basé sur un diagnostic détaillé des problèmes.

Annexes

Annexe 1 : Termes de référence



COMMISSION EUROPEENNE

**Evaluation des opérations d'aide budgétaire
Au MALI
De 2003 à 2009**

TERMES DE REFERENCE

1. CADRE PRELIMINAIRE ET JUSTIFICATION DE L'EVALUATION

Depuis plusieurs années, les partenaires au développement et les pays partenaires ont fait évoluer la coopération d'une approche centrée sur les projets de développement vers l'aide budgétaire globale et sectorielle. L'idée sous-jacente à ce changement est que l'aide budgétaire, grâce à sa contribution à la mise en œuvre des stratégies nationales de développement, est un moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la coopération au développement.

Dans ce contexte, et en réponse à la demande des différentes institutions des membres du CAD de l'OCDE (Parlements et Cours des Comptes notamment), un groupe de travail au sein de l'OCDE composé de la Commission européenne, des Etats membres de l'Union européenne et d'autres bailleurs de fonds (Canada et Banque Mondiale) ont conjointement travaillé sur une méthodologie d'évaluation des impacts de l'aide budgétaire appropriée à cet instrument financier. Cette évaluation fait suite à l'évaluation conjointe de l'aide budgétaire effectuée dans 7 pays, et qui n'avait pas permis d'apporter de réponse sur l'impact de l'aide budgétaire en matière de croissance et de lutte contre la pauvreté.

Le Mali fait partie des pays qui ont été proposés, avec la Zambie (et la Tunisie, dans le cadre d'une évaluation pays, plus générale), pour mener à bien une évaluation test "pilote" de cette méthodologie. Une fois testée, cette méthodologie sera finalisée et deviendra l'outil commun d'évaluation de l'aide budgétaire de tous les partenaires au développement des membres de l'OCDE/CAD.

L'aide budgétaire se définit comme un instrument pour financer le budget d'un Etat partenaire à travers un transfert de ressources d'une agence extérieure de financement au Trésor national de l'Etat partenaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés conformément aux procédures budgétaires du pays bénéficiaire.

L'aide budgétaire examinée dans le cadre de cette évaluation comprend l'Aide Budgétaire Générale (ABG) et l'Aide Budgétaire Sectorielle (ABS). Les spécificités de chaque type d'aide sont mentionnées dans les documents annexés (Document d'orientation; Informations méthodologiques ; Outils pour l'étape 2), qui fournissent les indications et les outils méthodologiques pour mettre en œuvre l'évaluation. Le Document d'orientation est aussi disponible en anglais sous forme d'un Issue Paper sur :

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2008/budget_support_en.htm

L'évaluation de l'aide budgétaire sera sous la responsabilité de:

1. Au niveau du Siège :
 - Du (des) Bailleur(s) de fonds chef(s) de file représenté(s) par son (leur) service Evaluation et des spécialistes en interne, sous forme d'un Comité de gestion (CG), qui rendront compte à :
 - Un Groupe de pilotage (GP) formé de représentants des services évaluation de l'OCDE / CAD et des Etats membres de l'UE ;
- Au niveau du Mali :
 - Un Groupe de référence (GR) (voir chap. 9 ci-dessous) ;
 - Un Groupe consultatif informel, si pertinent (voir chap. 9 ci-dessous).

La Commission européenne a été nommée chef de file pour cette évaluation, la Banque mondiale assurant le rôle du co-chef de file (à confirmer).

Dans la mesure du possible, les réunions formelles du Groupe de Référence seront organisées sous forme d'une vidéoconférence entre Bamako et le(s) Siège(s) des partenaires au développement chefs de file.

2. MANDAT ET OBJECTIFS

L'objectif de l'évaluation est d'apprécier dans quelle mesure les aides budgétaires concernées ont donné avec succès les moyens au gouvernement partenaire de mettre en œuvre ses stratégies nationale et sectorielles, et ont permis d'augmenter leur efficacité et leur efficience pour atteindre des résultats et des impacts durables sur la croissance et le développement.

En effet, depuis la fin des années 1980, le Mali fonde sa stratégie de développement sur la lutte contre la pauvreté en adoptant dès 1998 sa première Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP), et en élaborant un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) pour la période 2002-2006. Ce CSLP a fait l'objet de revues périodiques et se poursuit, pour la période 2007-2011, par un Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSCR).

L'évaluation devrait donner des résultats qui : (i) au-delà de leur utilisation pour permettre à chaque pays donateur de rendre compte, devrait améliorer leur soutien aux stratégies du pays partenaire, (ii) seront utiles au gouvernement du pays partenaire pour prendre des décisions et rendre compte à leurs citoyens, (iii) seront utiles pour n'importe quel autre acteur impliqué ou affecté par l'aide budgétaire, par exemple pour les citoyens ou des institutions du pays partenaire.

Sur la base d'une analyse rétrospective, l'évaluation sera tournée vers le futur et fournira des recommandations à partir des enseignements de l'évaluation. Elle informera sur :

1. les conditions dans lesquelles l'aide budgétaire a eu un effet (ou pas), l'intensité et la nature possible (positive ou négative) des effets au Mali, et dans d'autres pays où les enseignements tirés de l'évaluation seront transférés ;
2. la conception et l'exécution de futures opérations d'aide budgétaire au Mali ;
3. les améliorations à mettre en place par les bailleurs de fonds pour maximiser les effets de l'aide budgétaire ;
4. les freins, limitations venant des politiques gouvernementales, des structures institutionnelles et des dispositifs administratifs au Mali, qui pourraient faire obstacle à l'efficacité et à l'impact global des dépenses publiques et des politiques publiques visées.

3. METHODOLOGIE

L'évaluation suit une méthodologie particulière qui se divise en trois étapes principales :

1. La première étape vise à évaluer les inputs fournis par l'aide budgétaire et leurs effets sur le rapport entre l'aide extérieure et : (i) les processus budgétaires et les politiques du pays partenaire (outputs directs) ; (ii) les changements induits du cadrage financier et institutionnel relatif aux dépenses publiques, aux politiques publiques, à la gestion de ces politiques et à la fourniture de services publics (outputs induits).
2. La deuxième étape vise à évaluer les résultats (réponses des bénéficiaires) et les impacts (en termes de croissance soutenable et de réduction de la pauvreté) induits par la politique gouvernementale en relation avec les objectifs de l'aide budgétaire.
3. Enfin, et sur la base des résultats de l'étape 1 et 2, la troisième étape vise à faire la synthèse des étapes précédentes et à conclure sur la façon dont l'aide budgétaire a contribué aux changements observés dans le pays partenaire.

Une description détaillée et des conseils méthodologiques plus spécifiques pour la mise en œuvre de cette évaluation sont présentés dans les trois documents annexés aux présents termes de référence.

4. CONTEXTE

4.1 Évolution du contexte économique, social et institutionnel du Mali

Le Mali est un pays sahélien, enclavé, avec une population estimée à 12,7 millions d'habitants qui croît à un rythme de 3 % par an, hors importants flux migratoires. L'économie malienne est peu diversifiée et vulnérable aux chocs exogènes, qu'ils soient climatiques, économiques ou politiques. Exportatrice de matières premières, elle est soumise aux risques de variations des cours mondiaux, notamment ceux de l'or et du coton, amplifiés par les variations des cours du dollar par rapport à l'euro, monnaie d'ancrage du FCFA. La faiblesse des infrastructures et le coût des facteurs (notamment énergie et transport) constituent des freins au développement du pays.

Stratégies de développement

Le Mali a adopté un premier CSLP portant sur la période 2002-2006. Sur cette période, le taux de croissance annuel moyen a été de 4,9 %, comparé à un taux moyen de 3 % dans le reste de la zone UEMOA. Ce taux reste toutefois en deçà de l'objectif de 6,7% du CSLP. Au plan sectoriel, la croissance de l'économie malienne reflète dès 2006 le dynamisme du secteur tertiaire notamment le commerce, les télécommunications et les services financiers, et celui du secondaire tiré par les mines. Le secteur tertiaire est devenu la première composante de l'économie en 2006 (38,3 % du PIB aux coûts des facteurs), devant le secteur primaire (37,5 % du PIB), dont la contribution au PIB est en baisse depuis plusieurs années. Le secteur secondaire bien qu'en forte croissance reste modeste, avec moins d'un quart de contribution au PIB. On rappellera la part prépondérante du secteur informel dans l'économie (près de 63 % du PIB en 2006).

Durant la période, la pauvreté monétaire a été réduite de 68,3% en 2001 à 59,2% en 2005 (l'objectif visé dans le CSLP pour 2006 était de 47,5%). Si la pauvreté urbaine a baissé de 26,2% en 2001 à 20,1% en 2005, la pauvreté rurale, elle, est pratiquement restée constante (de 73,8% en 2001 à 73,04% en 2005). On note une réduction de la sévérité de la pauvreté qui, estimée à 17,6% en 2001, s'établit à 12,6% en 2005 soit une baisse de 5 points.

Vu la faible diminution de la pauvreté sur la période précédente, le Mali a développé un CSLP 2e génération, le Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (CSCR) 2007-2011 qui met plus d'accent sur une politique de croissance volontariste. Il est articulé autour de trois orientations stratégiques : le développement des infrastructures et du secteur productif ; la consolidation des réformes structurelles ; le renforcement des secteurs sociaux. L'orientation sur la croissance est davantage explicitée dans le Projet de développement économique et social (PDES) du Président de la République et opérationnalisée dans la Stratégie de croissance accélérée présentée par les autorités maliennes aux bailleurs de fonds lors de la Table Ronde les 12-13 juin 2008. Le PDES et la Stratégie de Croissance Accélérée mettent l'accent sur le développement agricole par une intensification et une diversification des productions ainsi qu'une meilleure transformation des produits. La performance économique récente montre des taux de croissance de 4.3% et 5.2% pour les années 2007 et 2008, respectivement, par rapport à un objectif du CSCR de 7% sur la moyenne des années 2007-2011.

Le Mali poursuit une gestion macroéconomique prudente orientée vers la stabilité. Il a une collaboration à long terme avec le FMI dans le cadre des FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance). Deux FRPC ont été achevés sur les périodes 1999-2003 et 2004-2007. La FRPC en cours portant sur la période 2008-2011 entend réduire à moyen terme la vulnérabilité de l'économie aux chocs exogènes, tout en améliorant son potentiel de croissance. A ce titre, le Mali s'est engagé à renforcer les dépenses pour la réduction de la pauvreté, à préserver la stabilité au regard de la dette publique extérieure et à mettre en œuvre un programme de réformes structurelles ambitieux.

Indicateurs sociaux

Les indicateurs sociaux du Mali sont parmi les plus faibles au monde. Classé 168^e sur 177 pays selon l'indice 2006 de développement humain du PNUD, le Mali connaît un accroissement lent mais continu de son IDH depuis quinze ans. En dépit d'un fort accroissement de l'offre des services sociaux, les résultats sont mitigés.

Le taux d'alphabétisation des adultes est estimé à 26 % en 2006 et le taux brut de scolarisation a atteint 80 % en 2008, avec, toutefois, de fortes disparités régionales. La multiplication des années scolaires inachevées depuis quinze ans n'a pu avoir qu'un impact très négatif sur la qualité de l'enseignement reçu. Ce constat pose un problème quant à l'efficacité du système éducatif dans son ensemble.

Malgré une amélioration des indicateurs de mortalité au cours des deux dernières décennies ainsi que des progrès réalisés par rapport à certains indicateurs des soins de santé maternelle et infantile, l'état sanitaire des populations demeure précaire et les indicateurs de morbidité restent élevés. L'accès à l'eau potable a progressé à 64,7% en 2008 pour un objectif de 80,4 % en 2015.

L'analyse des tendances montre que, à l'exception des indicateurs afférents à l'accès à l'eau potable, à la prévalence du VIH/SIDA et à la scolarisation primaire, le pays risque de ne pas atteindre la plupart des OMD à l'horizon 2015.

La situation sociale et économique dans les campagnes contribue à une importante migration interne ainsi qu'à l'émigration. La caractéristique de ces migrations est d'abord interne, des zones rurales vers les villes. Ainsi, à l'horizon de 2025, 50 % de la population malienne vivrait en zone urbaine, dans le triangle Bamako-Ségou-Mopti.

Afin de répondre aux défis dans le secteur de l'éducation, le Mali a élaboré dès 1999 un Programme Décennal de Développement de l'Education (le PRODEC). Dans son contenu, le PRODEC propose une réforme générale du système éducatif afin de permettre à chaque enfant d'achever une éducation de base de qualité, et au secteur de l'éducation de fournir au pays les ressources humaines nécessaires à son développement à l'horizon 2015. Pour sa mise en œuvre, le Gouvernement a mis en place avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers (en ABS et autres) un programme d'investissement sectoriel de l'éducation d'une durée de 10 ans déclinée en 3 phases (PISE I, II et III).

Dans le secteur de la santé, le Mali a adopté le programme de développement sanitaire et social (PRODESS) pour la période 2005-2009, prolongé jusqu'en 2011. Les efforts seront centrés sur la poursuite de l'extension de la couverture sanitaire, notamment dans les zones pauvres ; l'amélioration de l'accès au PMA ; la mise en œuvre et/ou la mise à l'échelle de stratégies novatrices ; l'amélioration de la qualité de l'offre de soins ; le renforcement de la disponibilité et de l'accessibilité du paquet de soins obstétricaux et néonataux essentiels ; le renforcement de

la lutte contre les maladies infantiles et maternelles, le VIH/Sida et la tuberculose; le renforcement de la référence/évacuation.

Décentralisation et réforme de l'administration

Afin de répondre aux défis du développement, le gouvernement a lancé une vaste réforme des institutions de l'État, appuyée par des partenaires techniques et financiers. Le Programme de Développement Institutionnel (PDI), adopté par le gouvernement en 2003, s'inscrit dans le CSLP / CSCR. Il vise à engager une dynamique de réformes institutionnelles en prenant en compte l'ensemble des éléments constitutifs de l'Etat et de l'action publique, y compris la décentralisation et le fonctionnement de l'administration. La réforme essentielle en cours a en effet trait à la décentralisation. A ce jour, la politique de décentralisation est une réalité irréversible, la Mali compte 703 communes, 49 conseils de Cercles et 8 Assemblées régionales. Cependant, cette politique est dans une phase d'essoufflement due à une moins grande priorité politique du gouvernement et à une non-viabilité des collectivités territoriales. Un transfert des ressources financières et humaines de l'Etat vers les collectivités territoriales ainsi qu'une réforme de la fiscalité locale sont des conditions indispensables dans les 5 ans à venir.

Gestion des finances publiques

Dans le domaine des finances publiques, et suite à plusieurs études diagnostiques et audits menés entre 2003 et 2005, le Gouvernement a pris l'initiative de lancer un plan intérimaire de renforcement de la gestion des finances publiques pour la période 2004-2005. Par la suite, le Programme d'Action Gouvernemental d'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM-GFP) a été adopté en Conseil des Ministres le 20 avril 2005 et un dispositif de suivi avec un processus de revues annuelles a été mis en place. Le PAGAM-GFP s'inscrit au niveau national, dans le cadre des réformes structurelles du PDI. Ainsi les principaux axes définis font référence (i) à l'amélioration de la qualité de la programmation et du suivi budgétaire (programmation pluriannuelle des dépenses, gestion axée sur les résultats) et (ii) au renforcement de la transparence et de la gouvernance (notamment par le renforcement des organes de contrôle interne et externe). Le PAGAM-GFP prendra fin en décembre 2009 et un processus d'évaluation externe et d'élaboration d'un PAGAM 2 a été lancé par le gouvernement.

Le gouvernement s'est engagé dans une approche renforcée du processus PEFA (Public expenditure and financial accountability) à moyen/long terme. Un premier PEFA a été exécuté fin 2006 établissant la situation de référence. Il en ressort que le Mali dispose d'un système de gestion des finances publiques relativement fiable même si de nombreuses améliorations à faire ont été identifiées. Le gouvernement a adopté en juillet 2007 un plan d'action complémentaire formulé à la lumière des résultats du diagnostic PEFA. Le prochain PEFA est prévu début 2010.

4.2 Contexte lié à l'aide budgétaire

Pour une meilleure efficacité de l'aide et dans le contexte de la Déclaration de Paris le gouvernement du Mali s'est engagé dans la création de conditions facilitant l'utilisation accrue de l'instrument d'appui budgétaire. L'architecture suivante en matière d'accords et d'arrangements relatifs aux appuis budgétaires (ABG et ABS) a été mise en place:

1. **L'Arrangement Cadre**, qui couvre tous les types d'appuis budgétaires et fixe les principes généraux qui régissent les appuis budgétaires, notamment en matière d'engagements réciproques et de modalités de mise en œuvre. L'Arrangement Cadre a

été signé le 29 mars 2006 entre le gouvernement et 11 partenaires au développement, à l'occasion de l'atelier sur la Déclaration de Paris. Il est aujourd'hui signé par 13 partenaires au développement.

2. **Les arrangements spécifiques macroéconomiques et sectoriels** : un arrangement spécifique correspondant à l'appui budgétaire macroéconomique (ABG), un arrangement spécifique sectoriel pour les appuis budgétaires sectoriels des secteurs sanitaires et sociaux (éducation, santé), et un arrangement spécifique sectoriel pour les appuis budgétaires sectoriels au secteur de l'éducation.

Les arrangements spécifiques précisent, pour chaque type d'appui budgétaire, certaines des dispositions générales de l'arrangement cadre, notamment en matière de contexte (rappel des objectifs du programme bénéficiant de l'appui budgétaire et auxquels souscrivent les partenaires), de parties prenantes (ministères et partenaires concernés), d'annonces financières des partenaires, de conditionnalités de décaissement (cadre commun de conditionnalités), de documents devant être fournis par le Gouvernement et de dispositifs de suivi / évaluation / audit (calendrier et modalités). Les arrangements spécifiques sectoriels (i) éducation et (ii) en faveur des secteurs sanitaire et social ont été signés le 19 juillet 2006. L'arrangement spécifique sectoriel en faveur de l'appui budgétaire général a été signé le 07 juin 2007. Par ailleurs, un arrangement spécifique décentralisation et réforme de l'Etat est en gestation.

3. **Les accords bilatéraux** (conventions ou accords de financement) avec chaque partenaire intervenant dans l'appui budgétaire (général ou sectoriel). Ils confirment, pour chaque type d'appui budgétaire, les dispositions à la fois générales de l'arrangement cadre et spécifiques de l'arrangement spécifique correspondant, précisent certaines de ces dernières (mode de calcul des décaissements au titre des tranches variables, par exemple), et introduisent éventuellement des dispositions propres à chaque partenaire (à condition qu'elles soient compatibles avec celles de l'accord-cadre et du protocole d'accord correspondant). Par ailleurs, les accords bilatéraux sont juridiquement contraignants, contrairement aux arrangements.

Par ailleurs, une Stratégie Commune d'Assistance Pays (SCAP) a été élaborée conjointement par les PTF intervenant dans le pays et le gouvernement depuis septembre 2007. La SCAP traduit la stratégie commune visant une meilleure efficacité de l'aide dans l'esprit de la Déclaration de Paris. Elle comprend trois axes: (i) des nouvelles modalités de travail et de collaboration des PTF; (ii) une stratégie de financement du CSCRP visant une meilleure prévisibilité dans un cadre pluriannuel; (iii) le dialogue entre GdM et PTF avec une orientation accrue sur le suivi des résultats et une gestion conjointe des risques.

4.3 Appuis budgétaires des PTF au Mali

L'intervention (engagements) des PTF dans les différents ABG et ABS durant la période de référence de l'évaluation est ventilée dans le tableau suivant :

Les montants mentionnés sur la période concernent des programmes et projets successifs dont la durée est différente selon les partenaires au développement. Les décaissements annuels sont toutefois, et en général, déterminés annuellement.

Tableau 1 : ABG/ABS des différents PTF 2003-2009

<i>En milliards de Francs CFA</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL 2003-2009
ABG	41,525	29,833	48,160	41,112	50,785	60,103	94,093	365,611
BAD						11,503	15,846	27,349
BM	16,310	11,650	11,650	11,650	20,970	20,970	30,290	123,490
DCE	21,594	14,562	25,740	16,844	11,163	8,438	19,328	117,669
France	-	-	5,9	6,559	6,559	6,559	7,018	32,598
Canada	-	-	-	-	-	-	3,909	3,909
Danemark	-	-	-	-	-	-	2,105	2,105
Pays Bas	-	-	-	-	6,560	7,871	6,560	20,991
Suède	3,621	3,621	4,867	6,059	5,533	4,762	9,037	37,500
ABS	-	-	-	41,571	48,943	55,021	46,577	192,112
SANTE	-	-	-	4,809	6,161	10,006	10,532	31,508
Canada	-	-	-	-	1,066	5,079	5,605	11,750
Pays-Bas	-	-	-	2,624	2,624	2,624	2,624	10,496
Suède	-	-	-	2,185	2,471	2,303	2,303	9,262
EDUCATION	-	-	-	21,684	29,016	32,662	23,315	106,677
Belgique	-	-	-	-	2,623	2,623	-	5,246
Canada	-	-	-	-	2,986	5,079	5,605	13,670
France	-	-	-	-	1,967	1,967	1,311	5,245
Pays Bas	-	-	-	14,431	14,431	16,399	16,399	61,660
Suède	-	-	-	7,253	7,009	6,594	-	20,856
DECENTRALISATION	-	-	-	13,110	9,420	11,144	11,144	44,818
CE	-	-	-	13,110	9,420	11,144	11,144	44,818
COTON	-	-	-	1,968	3,280	-	-	5,248
CE	-	-	-	1,968	3,280	-	-	5,248
GFP	-	-	-	-	1,066	1,209	1,586	3,861
Canada	-	-	-	-	1,066	1,209	1,586	3,861
TOTAL ABG+ABS	41,525	29,833	48,160	82,683	99,728	115,124	140,670	557,723

5. CHAMP DE L'EVALUATION

5.1. Champ temporel et géographique

Le champ de l'évaluation couvre la conception et l'exécution des aides budgétaires globales et sectorielles de 2003 à 2009.

La phase de terrain de l'évaluation aura lieu à **Bamako**, capitale du **Mali**, combinée avec un nombre limité de missions à l'intérieur du pays.

5.2. Champ thématique

L'équipe d'évaluation doit évaluer toutes les aides budgétaires (appelées d'une façon générique, "aide budgétaire") comme ventilées dans le tableau 1 (page 9) relatives aux secteurs/domaines suivants.

1. Aides Budgétaires Générales
2. Aides Budgétaires Sectorielles

Secteurs évalués: Santé, Education, Décentralisation, Finances Publiques. Seule l'AB dans le secteur Coton n'est pas évaluée. Cette aide budgétaire a été fournie dans un contexte particulier et a des implications à la fois macroéconomiques, sectorielles et sociales spécifiques, difficiles à prendre en compte dans le cadre de, et avec le budget imparti à, la présente évaluation.

En particulier, l'évaluation considérera :

- i. Les inputs fournis par le canal de l'aide budgétaire pendant la période concernée ;
- ii. L'identification des éventuelles spécificités et complémentarités (aides budgétaires / aides projets) ou manques chez les différents bailleurs de fonds dans la conception et l'exécution de l'aide budgétaire. Les effets spécifiques des dispositifs des différents bailleurs de fonds devraient être évalués si et seulement si les différences entre les bailleurs de fonds peuvent être la cause d'effets spécifiques identifiés (positifs ou négatifs)¹²². Ce dernier point ne devrait jamais empêcher de considérer l'aide budgétaire comme un tout ;
- iii. Les résultats des inputs de l'aide budgétaire, en termes d'outputs directs et induits ;
- iv. Les changements (y inclut leur niveau, leur qualité et leur durabilité) qui se sont produits durant la période sous revue concernant les réalisations (outputs directs et induits), les résultats et les impacts des politiques du gouvernement, des stratégies et des actions, et les principaux facteurs ayant conduit à ces changements ;
- v. La mesure dans laquelle l'aide budgétaire a contribué aux changements identifiés aux niveaux des résultats et des impacts et à la durabilité de ceux-ci, en prenant en compte à la fois les contributions positives aux processus de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, et tous les effets secondaires négatifs non désirés qui ont pu survenir ;
- vi. La pertinence globale des dispositifs de l'aide budgétaire par rapport aux évolutions du pays et des contextes sectoriels spécifiques, des politiques d'aide et de leurs objectifs ;
- vii. L'efficacité des opérations d'aide budgétaire, en prenant en compte à la fois le processus et la relation entre les effets (outputs directs, outputs induits et résultats) et les inputs ;
- viii. La prise en compte des éventuelles recommandations provenant des évaluations précédentes de l'aide budgétaire, à la fois dans le cycle de programmation en cours et dans l'aide budgétaire (conception et exécution) évaluée.

Les recommandations devront prendre en considération les quatre points principaux mentionnés dans le chapitre 2 "Mandat et objectifs".

6. DOCUMENTS PRINCIPAUX A FOURNIR PAR LA MISSION

Les six types de documents devant être produits sont :

- Le rapport de démarrage

¹²² Les éventuelles complémentarités et/ou contradictions entre les différentes aides budgétaires, générale et sectorielles devront être prises en compte aux différents niveaux (outputs, outcomes et impacts).

- Le rapport de phase documentaire
- La présentation des constats préliminaires
- Le rapport final provisoire
- Le rapport final
- Le compte rendu, les conclusions et recommandations du séminaire national au **Mali**

Par ailleurs, il est demandé de fournir un **septième document qui comprendra :**

- **Une note de "Conclusions et Recommandations"** sur le processus d'évaluation (points forts et points faibles, difficultés rencontrées ...) et qui fera des propositions pour améliorer la méthodologie d'évaluation de l'aide budgétaire, telle que présentée dans les TdR actuels et les trois documents joints (Document d'orientation, Outils pour l'étape 2, Informations méthodologiques). Cette note devra reprendre point par point le déroulement de l'évaluation et la mise en œuvre de la méthodologie testée afin d'en faire à la fois une **description**, une **analyse** et des **propositions d'amélioration**.

En sus de ces documents clés, et comme tout premier document, une note en réponse aux Termes de Référence, appelée Note de lancement – est demandée et devra être préalablement acceptée avant le lancement formel de l'évaluation. La note devrait au minimum contenir :

- la compréhension des termes de référence et une proposition méthodologique;
- la composition provisoire de l'équipe d'évaluation avec leurs CV ;
- une proposition de budget ;
- un plan de travail.

Tous les rapports seront rédigés en **français**¹²³.

Le rapport de démarrage, en tant que premier document clé à fournir, nécessite une approbation officielle, accompagnée d'une autorisation formelle de poursuivre l'évaluation de la part de l'Unité Evaluation des Relations extérieures de la Commission européenne. Sans cette autorisation, l'évaluation s'arrête. Toute autre prestation à fournir est seulement exigée si l'approbation formelle du rapport de démarrage et l'autorisation de poursuivre ont été données. La signature des autres documents suit alors les phases de l'évaluation décrites dans le chapitre 11 "calendrier prévisionnel".

7. PHASES STANDARD ET ACTIVITÉS

Le travail à effectuer est divisé en cinq (5) phases. Le détail de chacune des phases est décrit dans les paragraphes suivants.

7.1 La phase préparatoire

La durée de cette phase préparatoire dépend de la portée de l'aide budgétaire, du nombre d'opérations d'aide budgétaire globale et sectorielles fournies par les différents partenaires au développement et du niveau de disponibilité des données.

La phase préparatoire a pour but de permettre à l'équipe d'évaluation d'avoir une vision générale des aides budgétaires à évaluer, d'impliquer les différentes parties prenantes dans le pays (gouvernement bénéficiaire, hautes institutions, banque centrale, acteurs non-étatiques...) et de clarifier les rôles de chacun. La participation du pays partenaire est cruciale. Les premiers contacts avec l'équipe d'évaluation ou, au moins avec le chef d'équipe, seront faits pendant cette phase.

¹²³ Voir exception pour la note de "Conclusions et recommandations" par. 7.5.

La phase comprend également un examen de la disponibilité et de la qualité des données existantes.

L'évaluation commence par une analyse documentaire initiale à partir des documents disponibles au niveau des Partenaires au développement (qui pourront être mis à disposition de l'équipe d'évaluation sous format informatique) et, si possible, par une *première réunion* avec le Comité de Gestion (CG) et le Groupe de Référence sur le terrain (GR), pour examiner les Termes de Référence. La phase préparatoire se termine par la soumission et la discussion d'une "Note préliminaire" **interne** concernant les parties prenantes, la répartition des tâches et les données.

7.2 La phase documentaire (Rapport de démarrage et Rapport de phase documentaire)

La phase documentaire est articulée autour de deux phases intermédiaires : une première menant à l'élaboration du rapport démarrage, et une deuxième menant à la rédaction du rapport de phase documentaire.

7.2.1 La première phase intermédiaire menant au rapport de démarrage

Cette phase a pour objectif de structurer l'évaluation et consiste à :

- i. faire une revue documentaire préliminaire et acquérir la majeure partie de la documentation disponible¹²⁴ ;
- ii. identifier les principaux points à intégrer dans le cadrage de l'évaluation et la présentation qui en résultera;
- iii. discuter et s'accorder sur le diagramme logique préliminaire et la liste initiale des critères de jugement (CJ) liés aux questions d'évaluation clés (QE) (voir Chap. 8 "Les questions d'évaluation") avec le Comité de Gestion. Utiliser les QE clés est obligatoire quelque soit l'aide budgétaire évaluer, ceci pour permettre des comparaisons entre différentes évaluations.

La liste des CJ doit être structurée en fonction des QE correspondantes. Des exemples de CJ liés aux QE sont présentés dans le document joint, *Informations méthodologiques* ; les CJ finaux doivent être discutés et choisis selon les spécificités nationales. Une attention particulière doit être portée aux questions transversales relatives à l'égalité des genres, à la bonne gouvernance et à la nécessité démocratique de rendre compte.

Si l'équipe d'évaluation n'est pas basée de manière permanente dans le pays pendant l'exécution de l'évaluation, la phase de préparation et la phase intermédiaire de démarrage impliqueront une visite dans le pays pour une durée d'au moins 10 jours, par les principaux membres de l'équipe.

À la fin de cette phase intermédiaire, l'équipe d'évaluation préparera une présentation comprenant le diagramme logique préliminaire et la liste initiale de QE accompagnées des CJ à soumettre au Comité de Gestion lors d'une *réunion de démarrage* pour discussion et accord. Les principaux objectifs de la réunion de démarrage sont :

- passer en revue avec le Comité de Gestion les enjeux principaux de l'évaluation et les principales préoccupations à traiter ;

¹²⁴ Les évaluateurs devront prendre en compte les données et les éventuelles complémentarités avec les évaluations passées et en cours, notamment dans le secteur de l'éducation. Par ailleurs, les interactions de l'aide budgétaire avec d'autres initiatives sectorielles (notamment International Health Partnership – IHP – dans le secteur de la santé) devront être considérées.

- discuter le diagramme logique préliminaire, afin d'identifier les principaux éléments à prendre en compte pour bâtir le cadre complet de l'évaluation ainsi qu'une liste préliminaire de critères de jugement liés aux questions d'évaluation ;
- identifier les sources d'information nécessaires pour l'évaluation ;
- rassembler toute la documentation et les données immédiatement disponibles et s'accorder sur les modalités de préparation et de compilation des données dans les secteurs où il y a des lacunes ;
- clarifier les modalités de gestion de l'évaluation, à la fois dans l'équipe d'évaluation et dans ses relations avec le Comité de Gestion.
- Si nécessaire, apporter des changements et finaliser le calendrier d'exécution de l'évaluation.

La réunion de démarrage et le travail interne de l'équipe qui la précédera, vont dans la plupart des cas fournir une première opportunité pour l'équipe d'évaluation de se réunir. Cela permettra également à l'équipe d'évaluation de clarifier les rôles en interne, les méthodes de travail et les responsabilités rédactionnelles.

Cette phase intermédiaire de démarrage se terminera avec la présentation d'un Rapport de démarrage. Ce rapport finalise la présentation faite lors de la réunion de démarrage, et comprendra les produits et les conclusions résultant de la réunion. Le rapport se composera d'un certain nombre de graphiques (cadre logique préliminaire, relation entre le contenu du cadre et les questions évaluatives), et tableaux (références documentaires de base, liste des critères de jugement liés aux questions d'évaluation, relation entre les questions évaluatives et les critères d'évaluation), explicités sous forme d'une présentation écrite. Un accord devra être atteint sur cette base, en considérant les spécificités du cadre logique et la liste des critères de jugement pour les questions d'évaluation.

L'approbation formelle du rapport de démarrage et l'autorisation officielle de continuer l'évaluation sera envoyée par **l'Unité Evaluation des Relations extérieures de la Commission européenne**. S'il n'y a aucun accord sur le rapport de démarrage ou si des problèmes imprévus liés à l'évaluation surgissent, le Rapport de démarrage sera formellement rejeté par **l'Unité Evaluation des Relations extérieures de la Commission européenne** et l'évaluation s'arrêtera. Dans ce cas précis, le Comité de Gestion peut décider de résilier prématurément le contrat avec l'équipe d'évaluation, sans explication supplémentaire.

7.2.2. La phase intermédiaire de documentation

La phase intermédiaire de documentation se compose :

- i. d'une analyse documentaire plus détaillée ;
- ii. d'une première série d'entretiens avec des membres du Groupe de Référence et, si possible, avec des membres du Groupe Consultatif ;
- iii. de la finalisation du diagramme logique et des CJ ;
- iv. de la construction d'une base de données.

Après la soumission - et l'approbation - du Rapport de démarrage, l'équipe d'évaluation examinera les documents et les nouvelles informations collectés. Le but est de s'assurer que l'équipe d'évaluation aura une bonne compréhension des dispositifs de l'aide budgétaire évaluée et des principales caractéristiques contextuelles du pays. Cette phase se terminera avec la soumission d'un Rapport de phase documentaire.

En accord avec le Comité de Gestion, le Rapport de phase documentaire comprendra :

- une justification du cadre logique d'intervention ;
- la liste des CJ liés aux QE obligatoires, avec leurs indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs et, si pertinent, les valeurs cibles;

- les premiers éléments de réponse aux QE et les hypothèses à tester par la suite ;
- la démarche méthodologique incluant les outils d'évaluation à utiliser durant la phase de terrain : méthodes appropriées pour poursuivre la collecte de données (à la fois dans la capitale et à un niveau décentralisé) et pour l'analyse de l'information, ainsi que les limites dans l'application de ces méthodes ;
- un plan de collecte des données dans le pays (avec indication des sources) mentionnant les éventuelles limites et incluant les modalités de croisement de l'information ;
- un programme de travail pour l'analyse détaillée des données ;
- une base de données pertinente en relation avec les changements observés liés à l'aide budgétaire.

Ce Rapport de phase documentaire devra être approuvé par le Comité de Gestion de l'évaluation avant la mission principale sur le terrain. L'approbation formelle sera envoyée par **l'Unité Evaluation des Relations extérieures de la Commission européenne**.

7.3 La phase de terrain

À cette étape de l'évaluation, la majeure partie de l'analyse approfondie des données disponibles pour l'évaluation devrait être finalisée et toutes les lacunes restantes en matière de données être prises en compte.

Des outils spécifiques devraient être utilisés pour collecter les informations manquantes. Les outils à utiliser pour la collecte et l'analyse de données devraient inclure à titre d'exemple et selon les cas : des entretiens avec les parties prenantes importantes et les institutions correspondantes, des focus-groups, des enquêtes, des panels d'experts, des études de cas, des analyses multicritères, des analyses coût-efficacité, ou tout autre outil/méthode présenté dans les trois documents joints ou cohérent avec ces derniers. Ces outils devraient être combinés entre eux pour assurer des conclusions solides et par là même des recommandations opérationnelles. Des exemples non exhaustifs sont donnés ci-dessous :

- § Entretiens individuels semi-directifs basés sur des guides d'entretien clairs et des check-lists. Les parties prenantes interviewées incluront : les représentants du gouvernement et des partenaires au développement impliqués dans l'aide budgétaire, y compris des parlementaires; les organes d'audit et de contrôle financier, le personnel de la Banque Centrale et d'autres hauts fonctionnaires au sein des institutions centrales (Finances, Planification, Secrétariat du Président, etc.) ; le personnel des ministères sectoriels concernés aux niveaux national, décentralisés ; les universitaires ; les personnes-ressource du secteur privé et de la société civile.
- § Entretiens collectifs / focus-groups. Organisation d'une ou plusieurs réunions ou ateliers thématiques avec des représentants des différentes catégories de parties prenantes afin de rassembler le même type d'information de différentes sources au même moment, ceci permettant d'augmenter la validité de l'information et la compréhension globale de la problématique. Des focus-groups, avec des membres des associations du secteur privé et d'autres secteurs pertinents de la société civile seront aussi organisés. La qualité de ces focus-groups sera garantie par des lignes directrices claires.
- § Etudes de cas / études de résultats et d'impact. Il s'agit ici d'entreprendre de telles études spécifiques sur des secteurs/thèmes identifiés pendant la phase documentaire, ceci afin de compléter et d'approfondir les analyses du pays. Une attention particulière doit être portée aux questions transversales relatives à l'égalité des genres, à la bonne gouvernance et à la nécessité démocratique de rendre compte.

§ Partage de l'analyse initiale des données avec les parties prenantes concernées à travers l'organisation d'atelier, ceci afin de s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude des informations collectées et de l'analyse. Les ateliers peuvent s'avérer particulièrement utiles pour "croiser" la compréhension qu'a l'équipe d'évaluateurs des événements, pour résoudre des contradictions apparentes, et pour identifier des données et des rapports additionnels pertinents.

§ Ateliers d'experts pendant la phase de conclusion.

Une grande partie des travaux d'évaluation, particulièrement le travail relatif aux inputs de l'aide budgétaire et à ses effets (outputs directs et induits) sur les processus et la gestion des politiques publiques, est susceptible d'être menée dans la capitale. Cependant, afin d'obtenir différentes perspectives et de rendre plus solides les conclusions grâce à une triangulation des données, l'équipe d'évaluation effectuera des visites au niveau local afin de prendre contact avec le personnel du gouvernement, le secteur privé et les représentants de la société civile au niveau décentralisé, en fonction du champ de l'évaluation.

Par ailleurs, il est très important de saisir la vision des citoyens en tant qu'utilisateurs des services publics et bénéficiaires des politiques publiques. Il est donc essentiel d'obtenir des informations "du terrain", en particulier celles liées aux résultats et aux impacts (niveaux 4 et 5) de l'aide budgétaire. Par conséquent, l'équilibre à trouver par l'équipe d'évaluation entre le travail dans la capitale et dans d'autres régions du pays partenaire devrait être réfléchi en fonction du champ de l'évaluation, mais aussi en fonction du mix entre les aides budgétaires globales et sectorielles mises en œuvre. Aborder la même question d'évaluation sous différents angles et essayer de confirmer les constats offrira la meilleure protection contre des résultats erronés et assurera la qualité de l'évaluation finale.

À la fin de cette phase, l'équipe d'évaluation présentera les constats préliminaires au Groupe de Référence et au Comité de Gestion. Les résultats seront donc discutés au cours d'une réunion officielle de débriefing à travers la soumission (i) d'un Aide-mémoire, et (ii) d'une présentation Power point. **Le(s) service(s) d'évaluation de la Commission Européenne [et de la Banque mondiale] assistera/ont à la réunion.**

L'Aide-mémoire (à envoyer préalablement à la réunion) abordera les thèmes suivants :

- Collecte des données et plan d'analyse ;
- Problèmes rencontrés et solutions adoptées ;
- Appréciation de la couverture et de la fiabilité des données rassemblées ;
- Faits significatifs et constats préliminaires en liaison avec les QE ;
- Prochaines étapes concernant l'analyse et les jugements à porter sur l'aide budgétaire.

7.4 La phase d'analyse et de synthèse

Juste après la réunion précédente et la réception des commentaires écrits du Comité de gestion, l'équipe d'évaluation commencera l'analyse globale de l'information collectée.

7.4.1. L'analyse

En raison de la complexité d'une évaluation de l'aide budgétaire, qui comprend l'évaluation simultanée des aides budgétaires globale et sectorielles, une vision générale et une analyse approfondie de toutes les informations collectées est essentielle, que ce soit à partir d'information documentaire, de données quantitatives, de faits et données chiffrées provenant des entretiens, des études de cas ou des études de résultats et d'impact sur certains aspects thématiques.

Des méthodes techniquement plus complexes du type de celles suggérées dans le document d'information annexé « Outils pour l'étape 2 » demanderont une analyse approfondie des données qui serait trop longue pendant la seule phase de terrain.

En outre, dans les évaluations complexes il y aura généralement une répartition des tâches à l'intérieur de l'équipe d'évaluation, ce qui rend nécessaire de dégager un certain temps pour l'analyse exhaustive, compte tenu de la nécessité de consolider préalablement les résultats partiels obtenus par chacun afin d'obtenir une image détaillée et globale de l'évaluation.

Enfin l'étape principale N°3 peut seulement être entreprise si l'étape N°1 et l'étape N°2 sont préalablement finalisées (cf. partie 3 "Méthodologie" du présent document).

Basé sur l'analyse globale et la synthèse de l'information, l'équipe d'évaluation devrait préparer une première version du Rapport d'évaluation qui répond aux objectifs de l'évaluation en traitant les questions d'évaluation obligatoires.

7.4.2. Le Rapport final provisoire

Le rapport final provisoire sera présenté au Groupe de Référence et au Comité de Gestion de l'évaluation. Ces parties prenantes clés de l'aide budgétaire devraient disposer d'assez de temps pour présenter leurs observations sur le projet de rapport, pour signaler toutes les omissions ou erreurs, et pour donner leurs commentaires sur les conclusions et les recommandations opérationnelles.

L'équipe d'évaluation soumettra le Rapport final provisoire selon un format précédemment convenu avec le Comité de Gestion. Les commentaires reçus suite à la dernière réunion avec le Groupe de Référence et le Comité de Gestion devront être pris en compte sans compromettre l'indépendance des jugements portés. L'équipe d'évaluation peut accepter ou rejeter les commentaires; en cas de rejet des commentaires, elle doit justifier (par écrit) les raisons du rejet (ces commentaires et les réponses de l'équipe d'évaluation sont annexés au rapport).

Le Rapport final provisoire (**100 copies du Rapport, ainsi que 20 copies du rapport avec ses annexes imprimées**) sera distribué aux parties prenantes clef de l'aide budgétaire. Ces parties prenantes clé de l'aide budgétaire auront **4 semaines** pour présenter leurs observations sur le Rapport provisoire, pour signaler toutes les omissions ou erreurs et pour donner leurs commentaires sur les conclusions et les recommandations opérationnelles.

7.4.3. Le Rapport final

L'équipe d'évaluation préparera le rapport final basé sur les commentaires du GR. **150 copies du rapport final principal doivent être envoyées avec 50 rapports additionnels comprenant toutes les annexes imprimées. Un CD-Rom avec le rapport principal final et les annexes doit être ajouté à chaque rapport imprimé.** Quant au Rapport final provisoire, l'équipe d'évaluation peut en accepter ou rejeter les commentaires; en cas de rejet des commentaires du CG, ils doivent justifier par écrit les raisons de ce rejet (ces commentaires et les réponses de l'équipe d'évaluation sont en effet annexés au rapport).

Le rapport final devra contenir une version française et une version anglaise du résumé exécutif.

Les évaluateurs doivent remettre dans un format approprié (électronique ou papier) toutes les données pertinentes recueillies pendant l'évaluation (base de données, études statistiques, résultats des focus group ...).

7.5 La phase de dissémination (séminaire dans le pays)

Il est essentiel que le rapport final soit présenté dans le pays aux bailleurs de fonds (et au personnel des agences de développement), aux parties prenantes clés impliquées dans l'aide budgétaire élargie aux leaders politiques, agents de l'Etat, universitaires, organisations de la société civile, représentants du secteur privé, pour qui les conclusions et les recommandations seront d'un grand intérêt. Ceci peut être fait à travers un ou deux séminaires.

Ces séminaires seront organisés pour diffuser les résultats de l'évaluation. L'équipe d'évaluation préparera une présentation (Powerpoint) pour les séminaires. La présentation et le compte-rendu des séminaires (l'équipe d'évaluation est responsable de la rédaction des comptes-rendus) en insistant sur les conclusions et recommandations seront considérés comme des produits de l'évaluation de la même manière que les rapports et la base de données.

Après les séminaires, **50 copies des deux documents (présentation Powerpoint et compte-rendu des conférences)** seront envoyées au Comité de Gestion. **Une version informatique devra aussi être disponible.**

Sera en outre fournie :

La note de "Conclusions et recommandations" : 50 copies et une version informatique (en anglais OU en français)¹²⁵.

8. LES QUESTIONS D'EVALUATION

Les évaluateurs doivent suivre la méthodologie d'évaluation de l'aide budgétaire exposée brièvement dans le chapitre 5. "Champ de l'évaluation" et décrite de façon plus détaillée dans les trois documents attachés aux Termes de Référence. La méthodologie et son approche en trois étapes sont basées sur un cadre logique qui établit une séquence des effets attendus de l'aide budgétaire et qui permet d'en examiner ses effets de façon systématique.

Le cadre logique de l'évaluation est divisé en cinq niveaux comme suit :

Niveau 1 : Les inputs de l'aide budgétaire

Niveau 2 : Les Outputs Directs

Niveau 3 : Les Outputs induits

Niveau 4 : Les Résultats

Niveau 5 : Les Impacts

Les questions d'évaluation (QE) suivantes sont structurées selon les deux premières étapes de l'évaluation qui forment la base pour la synthèse à effectuer lors de l'étape 3. Les QE doivent obligatoirement être traitées et renseignées. Pour chacune des QE obligatoires, des critères de jugement clairs (CJ), des indicateurs et des niveaux cibles (si pertinent) doivent être formulés (des suggestions quant aux CJ peuvent être trouvées dans le document annexé, *Informations d'orientation*). En choisissant les CJ les évaluateurs doivent garder à l'esprit que les questions d'égalité entre les genres, de bonne gouvernance et de la nécessité démocratique de rendre

¹²⁵ Cette note est uniquement destinée aux services d'évaluation de l'OCDE et des Etats membres de l'UE pour tirer les enseignements des différents tests de la méthodologie en cours afin de finaliser les documents méthodologiques. La version initiale de ces documents étant en anglais, il serait souhaitable que la note de conclusions et recommandations soit rédigée en anglais. Une fois finalisée, la méthodologie et les documents y afférents seront traduits dans les langues nationales des pays partenaires.

compte sont des questions transversales qui peuvent être pertinentes pour répondre aux QE même si ces questions transversales ne sont pas spécifiquement mentionnées dans la rédaction de telle ou telle question.

Les QE sont liées aux critères d'évaluation de l'OCDE/DAC : pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité. Il est possible de donner différentes pondérations aux critères en se basant sur les priorités à accorder aux différentes QE.

Questions d'Evaluation clés	
Niveau 1 : Inputs (Etape 1)	1.1. Quels inputs ont été fournis et dans quelle mesure correspondent-ils aux inputs de l'aide budgétaire envisagés ?
	1.2. Dans quelle mesure les opérations d'aide budgétaire mises en place sont-elles cohérentes avec le cadre stratégique et des politiques du pays et avec l'ensemble des stratégies de développement des pays bailleurs de fonds ?
	1.3. Dans quelle mesure le montage institutionnel (y compris le mix entre les inputs des aides budgétaires globales et sectorielles) était-il adapté au contexte politique, économique et institutionnel spécifique du pays (en prenant en compte l'analyse de risques, les conditions d'entrée et l'évaluation ex-ante des critères d'éligibilité) ?
	1.4. Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à la fourniture d'inputs non financiers stratégiques tels que l'assistance technique, le renforcement des capacités et le dialogue politique, centrés sur les priorités du gouvernement ?
Niveau 2: Outputs directs (Etape 1)	2.1. Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué au cours du temps à accroître le montant et la part des flux d'aide budgétaire extérieurs gérés selon les procédures gouvernementales et à améliorer la prédictabilité générale des flux d'aide budgétaire ?
	2.2. Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-il contribué à l'établissement d'un cadre général de dialogue politique centré sur les stratégies et les priorités les plus importantes du gouvernement ?
	2.3. Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide extérieure avec les politiques nationales a permis de réduire les coûts de transaction au fil des années ?
Niveau 3 : Outputs induits (Etape 1)	3.1. Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations des recettes nationales, de la discipline fiscale et de la gestion macroéconomique et à quel niveau l'aide budgétaire y a-t-elle contribué ?
	3.2. Dans quelle mesure la gestion budgétaire et plus globalement la gestion des finances publiques se sont-elles améliorées et à quel niveau l'aide budgétaire a-t-elle contribué à ces améliorations ?
	3.3. Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations de la qualité du processus de programmation, de planification et de mise en œuvre des politiques (y compris les questions d'appropriation et de transparence), et à quel niveau l'aide budgétaire a-t-elle contribué à ces améliorations ?
	3.4. Comment le niveau de budgétisation et la composition des dépenses publiques (y compris les changements dans les allocations budgétaires) ont-ils évolué, et avec quelles conséquences majeures sur la production de biens et de services publics ?
	3.5. Dans quelle mesure y a-t-il eu des améliorations en matière de gouvernance et de redevabilité, en particulier concernant les rôles du Parlement et de la société civile, particulièrement en termes de suivi budgétaire ?
	3.6. Dans quelle mesure l'Etat de droit s'est-il amélioré dans le pays ?
Niveaux 5 + 4: Impacts et Résultats (Etape 2)	4.1. Comment l'économie, et en particulier les entreprises, ont-elles répondu aux changements de l'environnement économique et institutionnel ? <i>Pour les aides sectorielles, cette question met en avant la relation entre le contexte économique général et les performances sectorielles.</i>
	4.2. De quelle façon les conditions de vie (impact), y compris la sécurité des citoyens et l'accès aux services sociaux de base, des groupes cibles ont-elles évolué au cours du temps (par exemple, concernant les secteurs sociaux clés, en particulier la santé et l'éducation et/ou la justice pour les entrepreneurs, les citoyens en général et plus spécifiquement pour les populations à faibles revenus) ? <i>Pour les aides budgétaires sectorielles, cette question se concentrera sur les secteurs concernés.</i>
	4.3. Dans quelle mesure y a-t-il eu des changements dans les revenus des citoyens et dans leur distribution (par exemple, l'indice de Gini, l'indice de revenu par quintile) avec un accent particulier sur les plus pauvres ?
	4.4. Dans quelle mesure des changements significatifs liés aux principales questions transversales pertinentes telles que l'égalité des genres, la bonne gouvernance, la redevabilité démocratique, la protection de l'environnement et la participation des jeunes peuvent être identifiés ?

Niveaux 4 + 5: Facteurs déterminants (Étape 2)	5.1. Dans quelle mesure les changements en matière de performance économique, en particulier celle des peuvent-ils être liés aux changements dans la gestion macroéconomique et fiscale, et/ou à des changements d'autres politiques gouvernementales (y compris le processus de mise en œuvre) et/ou à d'autres facteurs externes ou internes ?
	5.2. Dans quelle mesure les changements dans les conditions générales de vie, y compris la sécurité des accès aux services, sont liés aux changements dans les politiques gouvernementales ou dans les processus en œuvre de ces politiques, et/ou à d'autres facteurs externes ou internes ?
	5.3. Dans quelle mesure les changements dans les revenus des citoyens et leur distribution sont-ils liés aux changements dans les politiques gouvernementales ou dans les processus de mise en œuvre de ces politiques à d'autres facteurs externes ou internes ?
	5.4. Dans quelle mesure les changements observés dans les questions transversales clés sont-ils liés aux changements dans les politiques gouvernementales ou dans les processus de mise en œuvre de ces politiques à d'autres facteurs externes ou internes ?

Par la suite, dans l'étape 3, le rôle de l'aide budgétaire comme facteur de changement ou comme levier pour le changement sera étudié et précisé.

L'équipe d'évaluation, en consultation avec le Comité de Gestion et, si possible, en relation avec le Groupe de Référence (voir le chapitre 9. "Responsabilité pour la gestion et le suivi de l'évaluation"), formulera des critères de jugement (CJ) pour les QE ci-dessus. Les CJ devraient être clairement liés aux QE, et en même temps, être adaptés au contexte spécifique du pays et aux aspects spécifiques des opérations d'aide budgétaire à évaluer. Ceci sera fait pendant la phase de démarrage de l'évaluation.

Dans le cas des aides budgétaires sectorielles (ABS), il est important d'appliquer les QE standard au niveau global (principalement pour le ministère responsable des finances et des autres questions macro-économiques) et au niveau des secteurs concernés. Au niveau global les évaluateurs ne devraient pas essayer de séparer les effets précis de l'ABG et de l'ABS. Ce ne sera seulement qu'au niveau du/des secteurs que les effets spécifiques dus aux modalités d'ABS devraient être identifiés. La présence de plusieurs modalités d'ABS sera la source d'expériences pouvant être comparées, à partir desquelles des enseignements pourront être tirés.

9. RESPONSABILITE POUR LA GESTION ET LE SUIVI DE L'EVALUATION

La présente évaluation sera sous la responsabilité des principales parties prenantes de l'aide budgétaire au Mali : partenaires au développement (bailleurs de fonds de l'aide budgétaire) et gouvernement malien.

L'évaluation sera gérée et coordonnée au Siège de la Commission européenne par un Comité de Gestion formel, accompagné, au Mali, par un Groupe de Référence.

Le Comité de Gestion (CG) comprend le chef de file de l'évaluation, à savoir la Commission européenne (et le co-chef de file, la Banque mondiale) représenté par l'Unité commune d'évaluation de la Commission européenne.

La Commission européenne :

- Assurera, au niveau des Sièges, les consultations nécessaires pour l'évaluation avec les autres bailleurs de fonds ;
- Coopérera étroitement avec le GR au Mali, qui pourra impliquer le Groupe consultatif ;
- Traitera de la méthodologie employée dans l'évaluation avec le "Core group" en charge, au Siège, des questions méthodologiques liées aux évaluations des aides budgétaires ;
- Rendra compte des principaux constats tirés de cette évaluation au GP.

Par ailleurs, il est de la responsabilité de la Commission européenne de :

- S'assurer que l'évaluation est supportée et accompagnée par les autorités maliennes et que les différentes parties prenantes aux aides budgétaires évaluées soient impliquées ;
- S'assurer du financement de l'évaluation ;
- Finaliser les TdR en fonction du contexte malien ;
- S'assurer que la composition de l'équipe d'évaluation est conforme aux exigences des TdR (voir chap. 10) et aux critères de qualité du CAD, d'accepter la note de lancement proposée par le bureau prestataire et de conclure le(s) contrat(s) nécessaires ;
- S'assurer que la méthodologie d'évaluation et sa qualité sont conformes aux standards de qualité du CAD.

Le Groupe de Référence (GR) est composé de représentants des principales parties prenantes de l'aide budgétaire au Mali et de représentants du Gouvernement liés à l'aide budgétaire évaluée. Le GR est tenu informé par le CG de l'avancement de l'évaluation. Il apporte des informations et des conseils au CG et à l'équipe d'évaluation. Au minimum, le GR donne des commentaires sur le rapport d'évaluation provisoire ; il assiste à la réunion de fin de mission et au séminaire de dissémination.

Pour la présente évaluation, il lui est en outre demandé d'assister à toutes les réunions prévues dans le calendrier prévisionnel annexé (physiquement ou vidéoconférence) et de fournir des commentaires suite à ces réunions.

Le GR peut constituer et être en relation avec un Groupe consultatif informel composé de représentants du Parlement, du secteur privé et de la société civile, d'autres autorités nationales en relation avec l'aide budgétaire (Banque centrale, Cour ou Chambre des comptes ...), d'autres partenaires au développement. Ce groupe aura un caractère consultatif pour le GR et l'équipe d'évaluation selon des modalités à définir par le GR.

Tous les échanges formels avec le bureau attributaire du marché (contractuels et concernant les différents livrables) se feront uniquement par l'intermédiaire de l'Unité Evaluation des relations extérieures de la Commission européenne (avec copie au Service Evaluation de la Banque mondiale). L'Unité Evaluation de la CE se chargera de leur collecte, distribution et diffusion.

10. COMPOSITION DE L'EQUIPE D'EVALUATION

L'équipe d'évaluation sera composée de cinq (5) à sept (7) personnes comprenant au minimum trois seniors et composée d'experts nationaux (résidence au Mali) et d'experts internationaux.

L'équipe d'évaluation devra avoir les compétences : (i) en matière d'aide budgétaire et de maîtrise de ses techniques d'évaluation ; (ii) en macro-économie, finances publiques et sciences politiques ; (iii) en économétrie / statistiques ; (iv) sectorielles dans les domaines clés de l'évaluation, principalement éducation, santé et décentralisation. Par ailleurs l'équipe devra avoir une connaissance approfondie des pays d'Afrique de l'Ouest et plus particulièrement du Mali. Un même expert peut disposer de plusieurs compétences thématiques et/ou sectorielles.

Tous les membres de l'équipe devront maîtriser la langue française à l'écrit comme à l'oral.

Un expert international (de préférence le spécialiste de l'évaluation de l'aide budgétaire) sera proposé par l'équipe d'évaluation comme Chef de l'équipe. Cette proposition devra être approuvée par le Comité de Gestion.

Les experts doivent être totalement neutres par rapport aux opérations d'aide budgétaire à évaluer. Tout risque de conflit d'intérêt doit être évité.

Le nombre d'hommes jours pour effectuer l'évaluation et fournir les livrables requis est estimé entre 250 et 300 H/J.

11. CALENDRIER PREVISIONNEL

Les dates mentionnées dans le tableau ci-dessous sont prévisionnelles. Elles peuvent être modifiées sous réserve d'un accord préalable entre les parties.

<i>Etapes de l'évaluation</i>	<i>Notes et Rapports</i>	<i>Dates</i>	<i>Réunions / Communications</i>
Lancement	Note de lancement	09/09	Signature contrat
Phase préparatoire	Note préliminaire (interne)	11/09	Réunion Comité de Gestion + Groupe de Référence
Phase documentaire (Démarrage et Documentation)			
Démarrage	Rapport de démarrage	12/09	Réunion Comité de Gestion +Groupe de Référence
	Approbation du rapport de démarrage et autorisation formelle de poursuivre	01/10	Un échange de lettre entre les parties signataires du contrat : (i) confirme l'approbation du rapport de démarrage et donne l'autorisation de continuer l'évaluation ; (ii) rejette le rapport de démarrage et donne un arrêt officiel à l'évaluation.
Documentation	Rapport de phase documentaire provisoire	03/10	Réunion Comité de Gestion (+ Groupe de Référence)
	Rapport de phase documentaire final	04/10	Un échange de lettre entre les parties confirme l'approbation du rapport de phase documentaire final.
Phase Terrain			
Collecte données complémentaires	Constats préliminaires Présentation PP / aide mémoire	04/10	Réunion(s) Groupe de Référence + Comité de Gestion
Phase d'analyse et de synthèse			
	1er draft rapport final	06/10	Commentaires des Comité de Gestion et du Groupe de Référence, consolidés par le Comité de Gestion
	Rapport final révisé	07/10	Idem
	Final Main Report Document with all data	09/10	Un échange de lettres entre les parties confirme l'approbation du rapport final
Phase de dissémination			
Préparation du séminaire	Préparation PP	09/10	
National seminar	Présentation Power point et discussion	10/10	Organisation d'une ou deux réunions en présence de : CG, GR, GC, Sièges des services d'évaluation des PTF, autres parties prenantes concernées Un échange formel de lettre entre les parties confirme l'approbation sur tous les livrables et clôt le contrat.

Annexe 2 : Bibliographie

I. Cadre stratégique de lutte Contre la pauvreté/Rapport de suivi

- Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté : Rapport de mise en œuvre 2006, 16 juin 2007, 160p.
- Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté : Rapport final de la première revue du CSLP 2002-2006, 8 et 9 juin 2006, 33p.
- Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté : Rapport général de la deuxième revue du CSLP, 21 juin 2007, 76p.
- -Cadre Stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté : Rapport 2007 de mise en œuvre du cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR), juin 2008, 121p.
- Cadre Stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté : Rapport 2007 de mise en œuvre du cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR), groupe développement institutionnel et gouvernance, juin 2008, 23p.
- Cadre Stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté : Rapport général de la première revue stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR) 09-10 juillet 2008, août 2008, 46p.
- Cadre Stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté : Première revue 8-9 juin 2006, document de base version finale, juillet 2006, 67p.
- Cadre Stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté : CSRPC 2^{ème} génération 2007-2011 ; ANNEXE III matrice d'actions du CSCR ; 2007-2009 ; décembre 2006 ; 28p.
- Cadre Stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté : CSRPC 2007-2011 2^{ème} génération ; annexe I cadrage macro-économique 2007-2011 ; décembre 2006 ; 41p.
- Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, 29 mai 2002
- Développement institutionnel et gouvernance, 22p
- Groupe Banque africaine de développement : Programme d'appui à la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté, rapport d'évaluation ; août 2008, 52p.
- Rapports de Revues CSLP 2006 et 2007

II. Aide budgétaire (AB)

1. Conventions/notes de service

- Accord de financement entre la République du Mali et la Suède relatif à un appui budgétaire sectoriel en faveur des secteurs sanitaire et social à travers le PRODESS II pour les années 2006-2009
- Accord de financement entre la République du Mali et le Royaume des Pays-Bas relatif à un appui budgétaire sectoriel éducation, PISE II 2006-2008, 1er juillet 2006
- Accord de financement entre la République du Mali et le Royaume des Pays-Bas relatif à un appui budgétaire sectoriel en faveur des secteurs sanitaire et social PRODESS II 2006-2009, 1 juillet 2006
- Accord relatif à la contribution des Pays-Bas à la couverture partielle de l'écart financier du TOFE 2006
- Accord relatif à la contribution des Pays-Bas pour la mise en œuvre du CSCR 2007-2011
- Accord relatif à l'appui financier des Pays-Bas au Ministère de l'Education Nationale pour le Programme d'Investissement Sectoriel de l'Education (PISE) 2001-2004 du Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC) 1998-2008
- Accord Relatif à un appui budgétaire non ciblé entre la République du Mali et le Royaume des Pays-Bas à la couverture de l'écart financier du TOFE 2004, 5 octobre 2005
- Agence Canadienne de développement international : Note de service N°2007 -03-21 relative à l'approbation du décaissement de la contribution du Canada de \$ 12ML CDN en appui aux programmes nationaux en éducation et en santé et au plan d'action pour l'amélioration et la modernisation des finances publiques au Mali, mars 2007
- Agence Canadienne de développement international : Note de service relative au décaissement de la contribution du Canada de 18 millions de \$ en appui aux programmes nationaux en éducation et en santé et la réforme des finances publiques au Mali, 5 mars 2009
- Ambassade de Suède à Dakar : Assessment of Mali's performance in relation to stipulated criteria, 2006

- Ambassade de Suède : 2ème tranche de l'appui budgétaire suédois au Mali au titre du budget 2006, 2p
- Annexe II au Protocole de financement commun ; tâches et responsabilités du chef de file des donateurs
- Arrangement spécifique entre le Gouvernement du Mali et les Partenaires au Développement relatif à l'Appui Budgétaire Général en faveur du Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (CSCR 2007-2011), signé le 7 juin 2007.
- Arrangement spécifique entre le gouvernement du Mali et les partenaires au développement relatif à l'appui budgétaire sectoriel en faveur des secteurs de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, septembre 2009;
- Avenant à l'accord relatif à l'appui financier des Pays-Bas au Ministère de l'Education Nationale pour le Programme d'Investissement Sectoriel de l'Education (PISE) 2002-2004 du Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC) 1998-2008
- Banque Mondiale : Première mission conjointe de suivi de la deuxième du programme d'investissement dans le secteur de l'éducation (PIES II) du 9-26 février 2007-transmission aide mémoire
- Convention d'affectation N°CML 125201 T entre la République du Mali et l'Agence française de développement (AFD), 2008, 9p
- Convention de financement N°CML 3007 01 T entre la République du Mali et l'Agence française pour le développement, décembre 2006, 8p
- Convention de financement entre le gouvernement de la République du Mali et le gouvernement du royaume de Danemark relative au programme d'appui budgétaire générale pour la réduction de la pauvreté ; 2009-2011, 10 septembre 2009
- Entente de contribution entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Mali dans le cadre du programme d'appui budgétaire pour la mise en œuvre du cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté, 18 mars 2009
- Entente de contribution entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Mali concernant l'appui aux programmes nationaux en éducation et en santé et à la réforme des finances publiques au Mali, 28 mars 2008
- Groupe Agence française de développement : Signature de l'avenant N°1 à la convention N°CML 3007 01 T, 2009
- MEF : Lettre circulaire relative à la préparation du projet de loi des finances 2009, 19p.
- MEF, Note technique : Architecture des accords en matière d'appuis budgétaires, 8 février 2006.
- MEF/SG : Requête de décaissement de la tranche annuelle 2009 de la contribution du Canada au titre de l'ABG entente de Contribution N° ML/34548 protocole d'accord N°ML/34548, 2009
- MEF/SG: Lettre N003128/MEF-SG ; arrangement spécifique relatif aux secteurs sanitaire et social, éducation et emploi ; 28 juillet 2006
- MF/DGB, Note technique Relative aux explications sur la diminution du budget récurrent du secteur Développement Social dans le budget récurrent de l'Etat, 16 janvier 2009.
- Ministère de l'économie et des finances : Note de service N°1138/MEF-SG 2ème tranche de l'appui budgétaire de Suède au Mali au titre du budget 2006
- Ministère de l'économie et des finances : requête 2ème tranche de l'appui budgétaire de Suède au Mali au titre du budget 2006
- Ministère des finances : Note de service N°00938/ ME-SG relative à l'encaissement des appuis budgétaires dans le domaine de l'éducation, de la santé et du PAGAM, 3 avril 2009
- Ministère des finances : Note de service N°00938/ ME-SG relative à l'encaissement appui budgétaire 2007, 14 mai 2007
- Ministère des finances : Note de service N°08102/ MF-SG relative à l'encaissement 2ème tranche 2008 appui budgétaire sectoriel du Canada, 16 décembre 2008
- MS/CPS, Note technique, Recommandations du Comité de Suivi de l'ABS de février 2007.
- Note de service de décaissement de la contribution du Canada de 14 millions \$ en appui aux programmes nationaux en éducation et en santé au Mali, 29 octobre 2008
- Note de service de décaissement de la contribution du Canada de 10 millions \$ dans le cadre du programme d'appui à budgétaire à la mise en œuvre du cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté, 19 mars 2009
- Note de service n°2007/21010/D/VD/chD Analyse conjointe des PTF sur les déclencheurs de la 2ème tranche ABS 2007, PISE II

- Note de service relative au décaissement de la contribution du Canada de 13 millions \$ en appui aux programmes nationaux en éducation et en santé et à la réforme des finances publiques au Mali, 8 avril 2008
- Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II), recommandations destinées à améliorer le contrôle interne et les procédures comptables et administratives
- Protocole d'accord relatif à l'appui budgétaire à la lutte contre la pauvreté entre le gouvernement de Suède et le gouvernement de la République du Mali exercice 2002

2. Rapport de suivi aide budgétaire

- 5ème mission de suivi du PISE ; aide mémoire ; 2004 ; 20p
- Aide mémoire de la mission conjointe de suivi du PISE du 4 au 22 mars 2002 ; 14p
- Aide mémoire ; 2ème mission conjointe de suivi du PISE ; 2003 ; 45p
- Aide mémoire ; 3ème mission conjointe de suivi du PISE du 21 au 28 juillet 2003 ; 16p
- Aide mémoire ; revue conjointe à mi-parcours du 19 au 29 janvier 2004 ; Ségou-Bamako ; 52p
- Analyse conjointe des PTF sur les conditions de décaissement sur la 1e tranche de l'appui budgétaire en faveur du PISE II au titre de l'année 2008.
- Deuxième Comité de Suivi de l'ABS 2007, 9 août 2007, Salle de conférence du MS.
- Enquête 2008 sur le suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris ; une aide efficace d'ici 2010 ? Les actions à prendre ; vol. 2 chapitre par pays, Mali ; 3ème forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, 2-4 septembre 2008 Accra, Ghana, 17p.
- Groupe de la Banque Africaine de Développement : Aide-mémoire de la mission de supervision du programme d'appui à la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté, 14-17 avril 2009, 6p.
- Groupe thématique santé : Fiche de suivi du Plan d'action SCAP, du Programme de travail 2009 PTF, du Plan National Efficacité de l'Aide, 2009, 5p
- MS/CPS, Compte-rendu de la réunion de préparation du deuxième Comité de Suivi de l'ABS du 13 octobre 2008.
- MS/CPS, Synthèse de la réunion préparatoire du Comité de Suivi de l'ABS pour le décaissement de la 2ème tranche 2008
- MS/MDSSPA, Comité de Suivi de l'ABS en faveur des secteurs sanitaire et social pour le décaissement de la 1e tranche fixe 2009, 15 janvier 2009, Salle de conférence du MS.
- Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II), première partie, rapport d'audit sur les états financiers (exercice clos 31 décembre 2006)
- Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II), première partie, rapport d'audit sur les états financiers et notes aux états financiers (exercice clos 31 décembre 2007)
- Revue de la deuxième du programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II) aide mémoire 31 mars au 11 avril 2008, 18p
- Secteur éducation ; point à mars 2009, 6p
- Tandberg, E et al : Evaluation de l'initiative « Pays Pauvres Très Endettés » et du plan d'action, FMI, 2004, 31p

3. Aide budgétaire générale (ABG)

- Agence comptable centrale du trésor : Aides budgétaires globales et sectorielles pour l'année 2009
- Appui budgétaire des PTF au Mali de 2003-2009,
- Appui budgétaire général du Danemark pour la réduction de la pauvreté au Mali, 2009-2011, 10 septembre 2009
- DNCTP : Situation des aides budgétaires de 2000-2007
- DNCTP : Situation des aides budgétaires reçues de 2002-2004
- MEF, Rapport d'analyse des indicateurs pour le déboursement de la tranche variable 2006 de l'appui budgétaire de l'Union Européenne.
- Memorandum of assessment of the 2nd 5-year plan (PRODESS-2. 2005-2009) of the 10- year Health and social development programme (PDDSS 1998-2007) to facilitate a financial contribution from the Swedish government and the dutch government (2006-2009); 23p
- SCAP : Annexe 2, orientation stratégique, 2008
- SCAP : Annexe 1, plan d'actions des 3 piliers de la SCAP , 2008, 5p
- SCAP : Annexe 3, tableau des positions globales des PTF, 2008-2011, 2008
- SCAP : Annexe 5, architecture générale du groupe des PTF au Mali, 2009, 1p
- SCAP : Annexe 6, rôles des chefs de file et des partenaires actifs

- SCAP : Annexe 7 SCAP, progrès du Mali dans l'efficacité de l'aide, résultats enquête OCDE 2008, 1p
 - SCAP : Annexe 8, cycle actuel de programmation des PTF et alignement sur le cycle du CSCR 2000-2013
 - SCAP : Engagements financiers par orientation stratégique et domaine de concentration cumul 2008-2011
 - SCAP : Engagements financiers globaux des PTF sur 2008-2011
 - SCAP : Financement du CSCR sur 2008-2011 en devises
 - SCAP : Financement du CSCR sur 2008-2011 en FCFA
 - SCAP : Stratégie commune d'assistance pays-Mali, période 2008-2011, 2009, 44p
 - SCAP : Tableau des instruments de financement du CSCR
 - Agence Comptable Centrale du Trésor : Aide budgétaire sectorielle 2008
 - Analyse conjointe des PTF sur les conditions de décaissement de la deuxième tranche de l'appui budgétaire en faveur du PRODESS II au titre de l'année 2008.
 - Analyse conjointe des PTF sur les conditions de décaissement de la deuxième tranche de l'appui budgétaire en faveur du PISE II au titre de l'année 2007.
 - Analyse conjointe des PTF sur les conditions de décaissement de la première tranche de l'appui budgétaire en faveur du PISE II au titre de l'année 2007, mars 2007.
 - Analyse conjointe des PTF sur les conditions de décaissement de la première tranche de l'appui budgétaire en faveur du PISE II au titre de l'année 2008, 21 mars 2008.
 - Analyse conjointe des PTF sur les conditions de décaissement de la deuxième tranche de l'appui budgétaire en faveur du PISE II au titre de l'année 2008, 14 octobre 2008.
 - Appui aux programmes sectoriels couvrant trois modalités de financement : appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne, EuropeAid, juillet 2007
 - Conclusion des PTF au 19 juin 2009 sur les conditions de décaissement de la première tranche du PISE II, 19 juin 2009
 - Daf/Matcl Cadre de Dépenses à Moyen Terme/Cdmt 2006-2009, secteur décentralisation, 2006 (actualisé)
 - Education allocation in GBS 2009-2012 to Mali; 6p
 - Exécution des crédits aide budgétaire sectorielle 2006, programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II)
 - PISE II/AGS/Première tranche 2009 ; analyse sur les conditions de décaissement ; commission de suivi du 29 avril 2009 ; conclusion des PTF
 - Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II) septième partie situation des comptes bancaires au 31 décembre 2007, 5p
 - Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II) sixième partie situation des dépenses 2007 par source de financement, 2p
 - Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II) ; tableau emplois/ressources au 31 décembre 2006
 - Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II), cinquième partie attestation de financement pour les bailleurs (exercice clos le 31 décembre 2007)
 - Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II), deuxième partie ; rapport sur les états certifiés de dépenses (exercice clos le 31 décembre 2007)
 - Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II), rapport sur les comptes spéciaux (exercice clos le 31 décembre 2007)
 - Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II), reconstitution de l'avance initiale au 31 décembre 2006, crédit IDA 34490
 - Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE II), réconciliation du compte spécial au 31 décembre 2006 don Belge TF 24748
 - Propositions de Termes de Référence d'audit du PISE II
 - Rapport général de l'atelier sur l'appui budgétaire aux secteurs de la Santé et du Développement social, Grand Hôtel de Bamako, 9-11 mai 2007 (+ présentations).
4. Aide budgétaire sectorielle (ABS)
- Rapport général de l'atelier sur l'appui budgétaire aux secteurs de la Santé et du Développement social, Grand Hôtel de Bamako, 9-11 mai 2007 (+ présentations).

- Samaké, Salif, Monique Kamphuis et Elisabeth Paul, « L'Appui Budgétaire au secteur de la Santé », Chapitre 4 : de l'ouvrage de S. Samaké (Ed.) sur L'approche sectorielle dans le domaine de la santé au Mali, Bruxelles : CTB (à paraître en 2009).
- ACHOUR, A; BETLEY, M; MALE, O: Rapport PEFA, Public Expenditure and Financial Accountability, 2007, 83p
- Agence Comptable Centrale du Trésor : Aides Budgetaires Trimestrialisées 2008
- Aide mémoire mission financière française 20-22 avril 2009, 9009, 5p
- BCEAO : Balance des paiements et position extérieure globale du Mali au titre de l'année 2007, 2008, 53p
- BCEAO : Balance des paiements et position extérieure globale du Mali au titre de l'année 2006, 2007, 62p
- BCEAO : Balance des paiements et position extérieure globale du Mali au titre de l'année 2005, 2006, 60p
- Budget spécial d'investissement 2008 ; répartition du financement externe selon la source de financement par secteur et nature, 4p
- Budget spécial d'investissement 2009 ; répartition du financement externe selon la source de financement par secteur et nature, 4p
- Budget spécial d'investissement ; répartition des réalisations sur financement extérieur par bailleur de fonds, année 2003, 2p
- Budget spécial d'investissement ; répartition des réalisations sur financement extérieur par bailleur de fonds, année 2004, 1p
- Budget spécial d'investissement ; répartition des réalisations sur financement extérieur par bailleur de fonds, année 2005, 2p
- Budget spécial d'investissement ; répartition des réalisations sur financement extérieur par bailleur de fonds, année 2006, 2p
- Délégation de la Commission européenne en République du Mali ; Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale du Mali: Revue à mi-parcours 10ème FED ; rapport annuel conjoint 2009 ; 2009 ; 28p
- Délégation de la Commission européenne en République du Mali ; Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale : Annexe 3 du rapport annuel conjoint 2009 ; positionnement global des PTF 2008-2011
- Délégation de la Commission européenne en République du Mali ; Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale : Annexe 4 du rapport annuel conjoint 2009 ; projets financés sur le budget de la commission, clôturés et en cours en 2009 et gérés par la DCE du Mali
- Délégation de la Commission européenne en République du Mali ; Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale : Annexe 1 du rapport annuel conjoint 2009 ; pays en bref ; tableau des indicateurs macro-économiques et commerciaux ; 2p
- Délégation de la Commission européenne en République du Mali ; Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale : Annexe 3 A du rapport annuel conjoint 2009 ; matrice des complémentarités
- Délégation de la Commission européenne en République du Mali ; Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale : Annexe 3 C tableau des instruments de financement du CSCRP, 2008-2011
- DGB : Situation d'exécution à la date du 31 décembre 2004, 217p
- DGB : Situation d'exécution à la date du 31 décembre 2005, 218p
- DGB : Situation d'exécution à la date du 31 décembre 2006, 239p
- DGB : Situation d'exécution à la date du 31 décembre 2007, 299p
- DGB : Situation d'exécution à la date du 31 décembre 2008, 320p
- DNPd : Evolution comparée des prévisions et des réalisations du budget spécial d'investissement (BSI), années 1994-1999.
- DNPd : Evolution des réalisations du budget spécial d'investissement, de 1993-2007
- DNPd : Inflation annuelle moyenne de décembre 1998 à décembre 2009
- DNPd : Modèle macro-économique du Mali, indicateurs de performance macro-économiques et critères décisionnels, 2005-2009
- DNPd : Modèle macro-économique du Mali, 2005-2015
- DNPd : Rapport sur la situation économique et sociale du Mali en 2008 et les perspectives pour 2009 ; adopté en conseil des ministres le 15 juillet 2009, 2009, 126p
- DNTCP : Emissions de bonds réalisées de 2003-2009

- DNTCP : Emissions réalisées de 2003-2009
- DNTCP : Situation des avoirs du gouvernement général dans le système bancaire, 1999-2003 ; solde en fin de période
- DNTCP : TOFE 2000 à 2009
- Fédération des Collectif d'ONG du Mali : Rapport de l'atelier aide publique au développement, une société civile engagée, 2007, 28p.
- Gagnon G. : Agence canadienne de développement international, Harmonisation et appui budgétaire au Mali – Evaluation des risques, Version révisée (janvier 05), , 14 janvier 2005
- Groupe technique Finances Publiques / Appui Budgétaire des PTF : Commentaire des PTF sur la mise en œuvre du chronogramme 2007 et la programmation 2008 du PAGAM-GFP, 2008, 6p
- Gueye, F : Efficacité de l'aide publique au développement ; cas du Sénégal, mémoire de diplôme d'études approfondies (DEA), 2007, 91p
- INSAT : IHPI, divisions regroupées, base 2001
- INSAT : Indices par fonctions principales 2006-2009
- INSAT : Inflation 2006-2009
- INSAT : PIB à prix constant par secteur d'activité les emplois de 1998-2003
- INSAT : PIB à prix constant par secteur d'activité les ressources de 1998-2003
- INSAT : PIB à prix constant par secteur 1998-2003
- INSAT : PIB à prix courant par secteur d'activité, les emplois de 1998-2003
- INSAT : PIB à prix courant par secteur d'activités les ressources de 1998-2003
- INSAT : Taux de croissance réelle par secteur
- MEF : Lettre circulaire relative à la préparation du projet de loi des finances 2010, 25p
- Programme d'investissement triennal 2008-2010 ; budget spécial d'investissement 2008 ; répartition du financement externe selon la source de financement par secteur et nature, 4p

III. Décentralisation/gouvernance

- ADERE : Liste des annexes ADERE, 2008, 87p
- Alpha, A : Cadre de dépenses à moyen terme secteur décentralisation 2006-2009, 2006, 43p
- ANICT : Rapport d'exécution technique et financière 2007, 2008, 19p
- ANICT : Rapport d'exécution technique et financière 2001-2005, 2006, 63p
- ANICT : Rapport d'exécution technique et financière 2006, 2007, 16p
- ANICT : Rapport d'exécution technique et financière du FNACT (fonds national d'appui aux collectivités territoriales) 2008, 2009, 32p
- Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers, EuropeAid, janvier 2007
- Commissariat de Développement Institutionnel : Compte rendu de la réunion du panel du développement institutionnel et de la décentralisation, jeudi 26 juin 2007, 2007, 16p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Compte rendu de la réunion du 27 juin 2008 de la commission de coordination du programme de développement institutionnel (PDI), 2008, 10p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Cadre de dépense à moyen terme secteur réforme de l'Etat 2006-2009, 41p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Compte rendu de la réunion du panel du développement institutionnel et de la décentralisation, jeudi 26 juin 2008, 2008, 13p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Compte rendu de la réunion du panel du développement institutionnel et de la décentralisation, jeudi 14 février 2008, 2008, 14p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Compte rendu de la réunion du panel du développement institutionnel et de la décentralisation, 5 décembre 2006, 2006, 9p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Compte rendu de la réunion du panel du développement institutionnel et de la décentralisation, 18 décembre 2008, 2008, 9p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Compte rendu de la troisième réunion statutaire de la commission de coordination du programme de développement institutionnel (PDI), 22 mars 2007, 2007, 7p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Compte rendu de la réunion du 24 novembre 2008 de la commission de coordination du programme de développement institutionnel (PDI), 2008, 8p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Etat de mise en œuvre du Programme de développement institutionnel en 2006, 2007, 45p

- Commissariat de Développement Institutionnel : Programme de développement institutionnel ; plan opérationnel 2010-2013, 2009, 164p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Programme de développement institutionnel, état de mise en œuvre en 2008, 51p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Programme de Développement Institutionnel, Plan Opérationnel 2006-2009, Mfpreri/Cdi, 2006
- Commissariat de Développement Institutionnel : Programme de Développement Institutionnel, juillet 2003
- Commissariat de Développement Institutionnel : Programme de développement institutionnel, état de mise en œuvre en 2007, 2008, 58p
- Commissariat de Développement Institutionnel : Termes de références mission d'évaluation des programmes ADERE Nord et PARAD au Mali 9ACP MLI 18 et 9 ACP MLI 21, 25p
- Délégation de la Commission européenne en République du Mali ; Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale : Annexe 5 du rapport annuel conjoint 2009 ; rapport de mise en œuvre du plan d'action gouvernance au 31 août 2009 ; 53p
- Délégation de la Commission européenne en République du Mali ; Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale : Annexe 6 profile des migrations du pays, 2009, 9p
- Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation 2006-2015/Dcpnd, Matcl/Dnct, 2006
- Etude Nationale Prospective-Mali 2025, 2001
- Goby, M et al : Programme d'appui au développement des régions du Nord ADERE-Nord ; évaluation à mi-parcours document provisoire, lettre de marché 2008/154640 ; 2008 ; 57p
- Goby, M. et al : Evaluation à mi-parcours du PARAD, lettre de marché 2008/154640, rapport provisoire, 2008, 72p
- Gouvernement du Mali : Profil de gouvernance engagements gouvernement du Mali, 2007, 12p
- Gouvernement du Mali : Profil de gouvernance plan d'action des engagements du Mali, 2007, 15p
- Mali-Communauté Européenne, Document de stratégie pays et Programme indicatif national 2008-2013
- MATCL : Cadre de dépenses à moyen terme secteur décentralisation 2009-2012, 2009, 56p
- MATCL : Cadre de dépenses à moyen terme secteur décentralisation 2006-2012, 2008, 56p
- PARAD : Liste des annexes PARAD, 2008, 55p
- Projet pour le Développement Economique et Social du Mali (Pdes), 2007

Textes législatifs et règlementaires

- Ordonnance n° 99-003/P-RM du 31 mars 1999, ratifiée par la loi n° 99-026 du 7 Juillet 1999, portant création de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales/Dnct
- Loi n° 00-042 du 7 juillet 2000 portant création de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales/Anict
- Décret n° 00-269/PM-RM du 8 juin 2000, portant création du Comité National d'Orientation des appuis techniques aux collectivités territoriales/Cno
- Ordonnance n° 01-022/P-RM du 20 mars 2001 ratifiée par la loi n° 01-038 du 6 juin 2001 portant création du Commissariat au Développement Institutionnel
- Décret n° 03-580/P-RM du 30 décembre 2003, fixant les modalités d'application de la loi n° 98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'Administration et les usagers des services publics
- Loi n°98-012/ du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics
- Matcl/Dnct : Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales-Phase II/Pnact II (2006-2010, 2005
- Programme de Développement Institutionnel /Pdi, états de mise en œuvre 2008, 2007, 2006
- Rapports du Groupe Développement Institutionnel et Gouvernance/Dig-Cscrp 2007 et 2008

IV. Santé

- Banque Mondiale, Région Afrique, La problématique de la santé et de la pauvreté au Mali, Analyse des indicateurs de santé et population dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté au Mali, septembre 2004.
- Banque Mondiale, Région Afrique, Mali : Le Mali face au défi démographique – Rapport préliminaire, Rapport No. 44459-ML, 27 juin 2008.
- Banque Mondiale, Région Afrique, Utilisation des services de santé de premier niveau au Mali : Analyse de la situation et perspectives, avril 2005.
- CPS/Santé : Développement de la planification familiale, 2p

- Données DAF diverses + PO 2004 à 2007 + CS/CT/MCS 2005 à 2009.
- MF/DGB, Note technique Relative aux explications sur la diminution du budget récurrent du secteur Développement Social dans le budget récurrent de l'Etat, 16 janvier 2009.
- MS et INRSP, Les comptes nationaux de la santé du Mali 1999-2004, juillet 2006.
- MS et OMS, Enquête sur la santé dans le monde, Rapport national préliminaire.
- MS, Cadre de dépenses à moyen terme 2009-2011 dans la perspective des objectifs 2015, Version Finale (corrigée le 17 Avril 2009).
- MS, COMPACT « Accroître les efforts et les ressources pour la Santé en vue de l'atteinte des OMD », Version finale (corrigée le 17 Avril 2009).
- MS/CPS avec l'appui de la CTB et de l'OMS, Rapport de l'atelier sur l'approche sectorielle Santé au Mali, 16-19 octobre 2007, Hôtel Kempinsky, Bamako (Version finale du 26 octobre 2007).
- MS/CPS avec l'appui de la CTB et de l'OMS, Rapport de l'atelier sur l'approche sectorielle Santé au Mali, 16-19 octobre 2007, Hôtel Kempinsky, Bamako (Version finale du 26 octobre 2007).
- MS/CPS, Annuaire statistiques SIH 2006, 2007.
- MS/CPS, Guide des indicateurs de santé, 2005.
- MS/CPS, Liste des indicateurs retenus à l'issue de l'atelier nationale de validation des indicateurs de suivi du programme sectoriel santé (PRODESS II)
- MS/CPS, PRODESS II prolongé 2009-2011, Composante Santé, mars 2009.
- MS/CPS, Programme de Développement Socio-Sanitaire 2005-2009 (PRODESS II), décembre 2004.
- MS/CPS, Rapport d'évaluation du système national d'information sanitaire par l'outil du réseau de métrologie sanitaire, décembre 2008.
- MS/CPS, Rapport sur la consolidation du PRODESS II, juin 2008.
- MS/CPS, Schéma directeur du Système national d'information sanitaire et sociale, mars 1998.
- MS/DNS, Annuaire statistiques SLIS 2005, 2006, 2007.
- République du Mali, Enquête Démographique et de Santé du Mali 2006, MS/CPS, DNIS et Macro International, décembre 2007.
- Samaké, Salif, Elisabeth Paul et Ignace Ronse, « Le financement de l'approche sectorielle Santé au Mali », Chapitre 2 de l'ouvrage de S. Samaké (Ed.) sur L'approche sectorielle dans le domaine de la santé au Mali, Bruxelles : CTB 2009.
- Santé et décentralisation de la mise en œuvre du PRODESS, 4p

V. Education

- Compte rendu de la réunion du cadre partenarial éducation du 26 septembre 2007 ; suivi des indicateurs / déclencheurs de la tranche variable, 2007, 3p
- Mali sector track record 2007 education, 20p
- Mali sector track record 2008 education, 21p
- Netherlands Embassy : Minutes Annual Meeting Silent Partnership Sweden Netherlands, Education Sector Mali, 25 september 2006, 6p
- PISE II septième partie, approche méthodologique (exercice clos 31 décembre 2007)
- Progress Report Education in Mali, septembre 2006, 9p
- Royal Netherland Embassy: Appraisal memorandum

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

MISSION D'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS D'AIDE BUDGÉTAIRE DES PAYS MEMBRES DE L'OCDE AU MALI, POUR LES ANNÉES 2003-2009.

LISTE DES PERSONNES RESSOURCES

Prénoms et Noms	Fonction	Téléphone	Email
Les ministères			
Ministère de l'administration territoriale et des collectivités territoriales (MATCL)			
Drissa Traoré		76420131	d-traore67@hotmail.fr
Mamadou Seydou Traoré		20 22 42 12	babou@matcl.gov.ml
Ministère de l'économie et des finances (MEF)			
Daouda Bagayoko		76 46 24 08	bagayokod8@yahoo.fr
Alassane Diabaté	Conseiller du MEF		
Michel Ginter	Conseiller technique	74.47.53.41	ginterm@yahoo.fr
Mahamane Outti		76 39 65 26	outti2006@yahoo.fr
Mme Sangaré	Secrétaire générale		
Sidi Tall	Conseiller technique		
Abdoulaye Touré	Directeur général du budget	66 72 17 92	
Ministère de l'éducation, de l'alphabétisation et des langues nationales (MEALN)			
Youba Bâ	Directeur Administratif et Financier	20.29.59.80	youbanioro11@yahoo.fr
Nangafou Bouaré	Chef Division Finances		mnbouare@yahoo.fr
Tiéoulé Diarra	Chargé du traitement et de l'analyse des données	20.23.11.12 76.41.23.19	Tieoule_diarra@yahoo.fr
Ministère de la santé (MS)			
Mountaga Bouaré	Conseiller Technique	20.22.53.01	boremountaga@yahoo.fr
Sidi Yéya Cissé	Chef de division	20.23.27.25 66.69.94.95	sidicisse@hotmail.com
Mamadou Diop	Chef de la Division Statistiques	76.32.63.22	drdiopm@gmail.com
Amadou Doumbia	Chef section	76 04 96 04	doumbias2003@yahoo.fr

Prénoms et Noms	Fonction	Téléphone	Email
	préparation et exécution des fonds d'origine extérieure		
Sidi Sidibé			
Ministère du travail de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (MTFPRE)			
Mamadou Kéita	Directeur Administratif et Financier Adjoint		
Modibo Sidibé	Conseiller	66 72 08 29	modysidibe@yahoo.fr
Abderrahmane Touré	Secrétaire Général		
Les directions nationales			
Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT)			
Mme Sow Oumou Bagayoko	Chef de Division Finance Locale et Développement /Dfld	20291501	
Marc Dabou		20 29 15 01	
Modibo Haïdara		20 29 15 01	
Adama Sissouma	Directeur national	20 29 15 01	
Direction nationale de la planification pour le développement/Institut national des statistiques (DNP/INSAT)			
Modibo Dolo	Directeur national (DNP)	66746263	Modibo_dolo@yahoo.fr
Bamoussa Koné	Chef de division (DNP)	20206491 66721061	bamoussakone@yahoo.fr
Siaka Sanogo	Macro-économiste	76425637	sasiaka@yahoo.fr
Seydou A. Traoré	Directeur général	76448013	seymoutra@yahoo.fr
Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique (DNTCP)			
Abdel Kader Ba		76211870	
Siaka Camara			
N'Golo Coulibaly			
Souleymane Ongoïba	Directeur national		
Moussa Ouologuem		76445268	Ouologuem_moussa@yahoo.fr
Alhousseyni Touré		66.78.23.35	Amadou.Bengaly@uapmali.org
Sidi Mohamed Traoré			Smtraore05@yahoo.fr
Autres institutions/services d'Etat			
Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT)			
Mme Hélène	Conseillère	20 22 46 34	

Prénoms et Noms	Fonction	Téléphone	Email
Jourdam	technique		
Cellule d'appui à l'Ordonnateur National du FED (CONFED)			
Sidiki Koné		76391493	Kkone@confedmali.net
Alain Werotte		66 75 43 99	
Cellule d'Appui à la Réforme des Finances Publiques (CARFIP)			
Julia Keita		66 79 64 12	juliakeita@yahoo.fr
Cellule Technique du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté/Service d'Harmonisation de l'Aide (CSLP/SHA)			
Mamadou Amadou Dembélé	Président du SHA	73435902	dembelemamadou@ymail.com
Faïçal M. Diallo		76 03 03 99	diallo_faical@yahoo.fr
Sékouba Diarra	Coordonnateur CSLP	20238637 75198899	sekouba@yahoo.fr
Sidiki Traoré		65 52 19 96	sdktra@yahoo.fr
Commissariat au développement institutionnel (CDI)			
Abdoul Aziz Aguisa Maiga	Commissaire adjoint		cdi@timbagga.com.ml
Ousmane Sidibé	Commissaire		ousmane_o_sidibe@yahoo.fr
Observatoire du développement humain durable (ODHD)			
Zoumana Bassirou Fofana	Directeur général	20238553 76414429	Fofanazb2000@yahoo.fr
Union européenne			
Délégation de la Commission Européenne (DCE)			
Christophe Casas		79 18 66 54	christophe.casas@ec.europa.eu
Thomas Feige	Conseiller économique	73 21 99 32	thomas.feige@ec.europa.eu
Gabin Hamann	Chef de la coopération	20222065	Gabin.hamann@ec.europa.eu
Catherine Pravin	Commission Eur., Bruxelles	00322956023	catherine.pravin@ec.europa.eu
Mathias Robert	Manager de programmes économie du développement	66 87 20 47	mathias.robert@ec.europa.eu
Les ambassades			
Ambassade Danemark			
Mamadou Traoré Lamine		76 28 11 87	mamtra@um.uk
Ambassade Pays-Bas			

Prénoms et Noms	Fonction	Téléphone	Email
Joris van Bommel		78 24 15 20	joris-van.bommel@minbuza.nl
Autres partenaires techniques et financiers			
Agence Canadienne de Développement International/Coopération Canadienne			
Amadou Bengaly	Conseiller Santé- Education		
Gérard Gagnon		20 91 02 38	gerard.gagnon@coop.org
Agence française de développement (AFD)			
Bengaly Traoré			traoreb@yahoo.fr
Banque Mondiale			
Hamaciré Dicko		20 22 28 85	h.a.dicko@afdb.org
Abdoulaye Konaté	Economiste principal	79.05.91.99	akonate1@worldbank.org
Coopération allemande			
Günter Roos		74 77 07 05	guenter.roos@kfw.de
Coopération suédoise			
Susanna Hughes		66 79 98 36	susanna.hughes@sida.se
Coopération technique belge			
Sven Baeten	Suivi de l'ABS Education	78 80 66 64	Sven.Baeten@btcctb.org
Pool technique			
Julie Chevillard	Assistante Technique	20229604 76108644	Julie.chevillard@undp.org
Pierre Nébié	Coordonnateur du Pool Technique des PTF	20229604 44380211	pierre.nebie@orangemali.net pierre.nebie@undp.org
Les organisations de la société civile (OSC)			
Association pour la promotion de la femme et de l'enfant au Mali (APROFEM)			
Sidi Yaya Maïga	Chargé de suivi- évaluation	20283259	aprofem@afribone.net.ml
Mme Hawa Traoré	Directrice	20283259	aprofem@afribone.net.ml
Coalition alternative développement/Mali (CAD)			
Mme Aminata Boiré		20283259	aprofem@afribone.net.ml
Coalition des organisations de la société civile pour l'éducation pour tous			
Abdoul Baky Maïga	Secrétaire général	20 29 39 16 79 06 87 56	coscept@afribonemali.net maigabdoul@yahoo.fr
Mahamadou Ongoïba	Coordinateur national	20 29 39 16 65 83 74 69	coscept@afribonemali.net maha05ong04@yahoo.fr
Conseil national de la société civile (CNSC)			

Prénoms et Noms	Fonction	Téléphone	Email
Souleymane Bocum	Coordinateur par intérim		coordinationcnscmali@ikaso.net
Fédération des Collectifs d'ONG du Mali (FECONG)			
Bakary Doumbia	Secrétariat	76364218	fecongml@yahoo.fr
Modibo Kampo	Secrétaire Exécutif	76054262	fecongml@yahoo.fr
Forum des organisations de la société civile			
Bakary Doumbia			fecongml@yahoo.fr
Groupe de suivi budgétaire Mali			
Bassidy Diabaté	Coordinateur	20 29 51 27 76 44 43 03	Diabateb2001@yahoo.fr suivibudgetaire@orangemali.net
Programme conjoint droits humains et genre (PCDHG)			
Malick Coulibaly	Expert en formation	20 29 63 42 76 21 96 30	malicouli@yahoo.fr pcdhg@orangemali.net
Mamadou Diakité	Coordinateur national	20 29 63 42 76 25 36 50	pcdhg@orangemali.net mdiakite006@yahoo.fr
Al Hassane Sow	Spécialiste Suivi-évaluation	20 29 63 42 78 74 01 03	alhassow@hotmail.com pcdhg@orangemali.net

Annexe 4 : Inventaire des opérations à évaluer

Note : Les données présentées dans les annexes 4 et 5 sont reprises des conventions de financement et des rapports de suivi des AB des PTF, tandis que les données utilisées dans le texte principal (surtout les tableaux 3 & 4) ont été fournies par la DGTCP du MEF. Il y a quelques différences dues à 3 facteurs :

- 1) Pour les années 2003 et 2004 certains décaissements ont été catégorisés par les autorités maliennes comme aide budgétaire mais par les PTF comme des appuis à la balance des paiements ;
- 2) Les taux de change appliqués ne sont pas toujours les mêmes ; et
- 3) Les décaissements faits vers la fin de l'année fiscale sont comptabilisés par les autorités au moment qu'ils sont crédités au compte du Trésor par la BCEAO, ce qui dans certains cas a été la nouvelle année fiscale."

Les divergences éventuelles ne changent dans aucun cas les conclusions qu'on tire de l'analyse des intrants (Etape 1).

Tableau 29 : Vue d'ensemble des opérations à évaluer

Bailleur de fonds	Titre de l'opération	Durée	Valeur Totale (2003-09) Milliards de francs CFA
ABG			
Banque Africaine de Développement (BAD)	Programme d'appui à la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (PASC RP)	SAP III: 2003-2004, Sap III Supplémentaire: 2005, Sap IV 2006-2007, PASC RP: 2008-10	66,3
Banque Mondiale	Structural Adjustment Credit (3 et 4), Economic Policy and Public Finance Management Credit, et Poverty Reduction Support Credit (1 2 et 3)	SAC: 2002-2005, EPPFMC: 2006, PRSC: 2007-2009	128,1
Canada	Programme d'appui budgétaire à la mise en œuvre du CSCR P	2009 et 2010	3,9
Commission Européenne	Programme pluriannuel d'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté (PPAB), et Appui budgétaire général sous forme de contrat Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)	2003-2007 et 2008-2012	110,1
Danemark	Appui budgétaire général du Danemark pour la réduction de la pauvreté au Mali	2009-2011	2,1
France	Couverture du besoin de financement du programme économique et financier de la République du Mali (CSLP)	2004-2009	38,9
Pays-Bas	Appui Budgétaire non ciblé à la couverture de l'écart financier du TOFE (2005 et 2006) et Appui Budgétaire pour la mise en œuvre du CSCR P (2007-2011)	2003-2004, 2005, 2006, et 2007-2009	44,4
Suède	Appui budgétaire à la lutte contre la pauvreté (CSLP)	2003-2009	38,0

Bailleur de fonds	Titre de l'opération	Durée	Valeur Totale (2003-09) Milliards de francs CFA
ABS			
Décentralisation			
Commission Européenne	Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (PARAD)	2006-2009	38,7
L'Education			
Belgique	Appui à la mise en œuvre du Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC) - Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Education (PISE 2) via une aide budgétaire sectorielle	2007 et 2008	5,2
Canada	Appui aux programmes nationaux en éducation et en santé et à la réforme des finances publiques au Mali	2008-2012	13,2
France	Appui Budgétaire Sectoriel Education	2007-2009	7,0
Pays-Bas	Appui Budgétaire Sectoriel Education (PISE I et PRODEC) et Appui Budgétaire Sectoriel Education (PISE II)	2006-2009	61,7
Suède	Appui Budgétaire Sectoriel Education (PISE I)	2006-2008	21,6
GFP			
Canada	Appui aux programmes nationaux en éducation et en santé et à la réforme des finances publiques au Mali	2008-2012	3,8
La Santé			
Canada	Appui aux programmes nationaux en éducation et en santé et à la réforme des finances publiques au Mali	2008-2012	11,3
Espagne	Appui Budgétaire Sectoriel en faveur des secteurs sanitaire et social (PRODESS II)	2009-2010	1,3
Pays-Bas	Appui Budgétaire Sectoriel en faveur des secteurs sanitaire et social (PRODESS II)	2006-2009	10,4
Suède	Appui Budgétaire Sectoriel en faveur des secteurs sanitaire et social à travers le PRODESS II	2006-2009	9,7

Note: Quand les taux de change ne sont pas disponibles dans les documents officiels, les taux utilisés sont ceux publiés par OANDA.com à la date de signature de l'accord.

Tableau 30 : Description détaillée des opérations à évaluer

	Détails	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Titre de l'opération	Programme d'appui à la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (PASCRP)							
Secteur	ABG							
Bailleur de Fonds	Banque Africaine de Développement (Fonds Africain de Développement)							
Durée	SAP III: 2003-2004, SAP III Supplémentaire: 2005, PASCRP: 2008-10							
Valeur Totale	66,3	milliards francs CFA						
Décaissement	Une seule tranche	6,1	6,7	0,0	27,1	7,9	10,3	8,2
Prévision		6,1	6,7	0,0	15,6	7,9	10,3	8,2
Tranche Fixe		0,0	0,0	0,0	11,5	0,0	0,0	0,0
Tranche Variable								
Assistance Technique	Non							
Objectifs Globaux	<p>1) Contribuer à la réduction de la pauvreté à travers une utilisation rationnelle et équitable des ressources publiques et l'efficacité des services publics ;</p> <p>2) Améliorer l'efficacité des services publics et consolider l'utilisation rationnelle et équitable des ressources publiques ;</p> <p>3) Créer un environnement favorable à une croissance accélérée, soutenable et équitable.</p>							
Déclencheurs principaux	<p><u>2003 (SAP III) :</u></p> <p>1) Transfert d'au moins 84% des actifs de HUICOMA et supervision de sa gestion par le secteur privé ;</p> <p>2) Création d'une société de coton indépendante ;</p> <p>3) Adoption d'une nomenclature des collectivités territoriales compatible avec la nomenclature comptable du gouvernement ;</p> <p>4) Soumission du budget et d'exposés budgétaires trimestriels pour les secteurs prioritaires respectant le CSLP ;</p> <p>5) Préparation d'un plan national de bonne gouvernance et d'un programme de mise en œuvre ;</p> <p>6) Rapport préliminaire sur le système d'évaluation et de suivi des indicateurs de performance.</p> <p><u>2005 (Sap III Supplémentaire) :</u></p> <p>1) Maintien de la stabilité économique ;</p> <p>2) Restructuration et réhabilitation financières de l'industrie du coton ;</p> <p>3) Amélioration du processus de préparation et d'exécution budgétaire ;</p> <p>4) Amélioration de la transparence et de la responsabilité de la gestion des dépenses dans les secteurs prioritaires en ce qui concerne le PPTE ;</p> <p>5) Réformes de la gouvernance.</p> <p><u>2008 (PASCRP) :</u></p> <p>1) Revue satisfaisante de la mise en œuvre des réformes afférentes à la GFP ;</p> <p>2) Preuve de l'établissement des bilans d'ouverture des quatre filiales de la CMDT.</p> <p><u>2009 :</u></p> <p>1) Réformes de la GFP, et particulièrement les mesures visant le renforcement des capacités opérationnelles de la Section des Comptes de la Cour Suprême ;</p> <p>2) Réduction en nombre et en valeur des marchés passés en mode d'entente directe par rapport à l'ensemble des marchés publics en portant les ratios respectivement à 10% et 17% en 2008 contre 11% et 18% en 2007.</p> <p><u>En général :</u> Délai de remboursement de 50 ans, y compris une période de grâce de 10 ans.</p>							

	Détails	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Titre de l'opération	Structural Adjustment Credit (3 et 4), Economic Policy and Public Finance Management Credit, et Poverty Reduction Support Credit (1 2 et 3)							
Secteur	ABG							
Bailleur de Fonds	Banque Mondiale							
Durée	SAC : 2002-2005, EPPFMC : 2006, PRSC : 2007-2009							
Valeur Totale	128,1	milliards francs CFA						
Décaissement	Un seul décaissement chaque	24,1	0,0	12,6	13,6	23,0	21,3	33,6
Prévision	année							
Tranche Fixe	Prêts - Normalement au 1 ^{er} trimestre	15,1	0,0	12,6	13,6	23,0	19,1	33,6
Tranche Variable	Dons	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0
Assistance Technique	Non							
Objectifs Globaux	<p>1) Réformer la gestion des dépenses publiques pour améliorer l'efficacité et la transparence des opérations budgétaires et favoriser une réduction de la pauvreté plus effective ;</p> <p>2) Accélérer une croissance partagée, tirée par le secteur privé ;</p> <p>3) Renforcer les institutions, la gouvernance et la participation ;</p> <p>4) Développer les ressources humaines et l'accès aux services de base ;</p> <p>5) Renforcer les infrastructures de base et les activités économiques productives ;</p> <p>6) Promouvoir la croissance et la réduction de la pauvreté à travers (a) le renforcement de la gestion macroéconomique et fiscale et (b) la mise en œuvre d'actions clés soutenant la croissance et la compétitivité à long terme du Mali ;</p> <p>7) Améliorer l'efficacité, la redevabilité et la transparence dans la gestion des finances publiques à travers le renforcement (a) de la gestion des dépenses publiques aux niveaux central et décentralisé et (b) le système de passation des marchés.</p>							
Déclencheurs principaux	<p><u>Actions préalables au SAC III :</u></p> <p>1) Maintenance d'un cadre macroéconomique satisfaisant ;</p> <p>2) Amener la société de transformation des graines de coton en huile (HUICOMA) et les usines d'égrenage du coton de la CMDT à un point de vente ;</p> <p>3) Adoption de la nomenclature pour les Collectivités Locales ;</p> <p>4) Achèvement du solde mensuel de la balance du Trésor consolidé dans les 45 jours ;</p> <p>5) Renforcement du processus de formulation et d'exécution budgétaire.</p> <p><u>Ressources supplémentaires pour le SAC III 2003 :</u> Fournies pendant la crise en Côte d'Ivoire. Condition de financement : performance macroéconomique satisfaisante et mise en œuvre satisfaisante du programme de réforme du SAC III.</p> <p><u>Actions préalables au EPPFMC 2006 :</u></p> <p>1) Maintenance d'une politique budgétaire prudente et cohérente avec le cadre macroéconomique convenu ;</p> <p>2) Adoption du CDMT conformément au cadre macroéconomique, au cycle de préparation budgétaire et au CSLP ;</p> <p>3) Mise en œuvre du mécanisme de fixation des prix des producteurs de coton ;</p> <p>4) Mise en œuvre des changements au niveau de la Banque de l'Habitat du Mali ;</p> <p>5) Mise en place du cadre institutionnel pour la mise en œuvre du plan d'action pour la modernisation et l'amélioration de la GFP.</p> <p><u>Actions préalables au CASRP I 2007 :</u></p> <p>1) Mise en œuvre du plan d'action pour la GFP, opérationnalisation de la CARFIP ;</p> <p>2) Adoption de la CPAR révisée ;</p> <p>3) Actions de renforcement des procédures de prêts des banques commerciales ;</p> <p>4) Identifiant unique pour les sociétés du secteur privé ;</p> <p>5) Mise en œuvre du mécanisme de fixation des prix des producteurs de coton, privatisation du CMDT, etc. ;</p> <p><u>Actions préalables au CASRP II 2008 :</u></p> <p>1) Mise en œuvre du plan d'action pour la GFP, opérationnalisation de la CARFIP ;</p> <p>2) Projet de décret sur le code de passation de marchés publics approuvé par les comités techniques ;</p> <p>3) Financement adéquat de l'unité de micro financement dans le MEF ;</p> <p>4) Opérationnalisation du guichet unique pour les investisseurs ;</p>							

	Détails	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	<p>5) Publication d'un document sur le projet de mécanisme de financement de l'irrigation ;</p> <p>6) Adoption d'un budget pour la santé fondé sur le CDMT axé sur les résultats ;</p> <p><u>Financement supplémentaire 2008</u> : Fonds fiduciaire en réponse à la crise des prix alimentaires. Condition de financement : le gouvernement doit maintenir un cadre de politique macroéconomique et des progrès satisfaisants pour la mise en œuvre du programme de politiques du CASRP II.</p> <p><u>Actions préalables au CASRP II 2009</u> :</p> <p>1) Payer les arriérés dus par la CMDT aux producteurs et adopter le mécanisme de tarification alignant le prix des graines de coton avec ceux du marché international de la soie ;</p> <p>2) Élargir le CDMT à 4 ministères supplémentaires ;</p> <p>3) Mettre en place des Directions Régionales des Marchés Publics et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et de Délégation des Services Publics ;</p> <p>4) Soumettre la Loi de Règlement au parlement avant la date butoir légale ;</p> <p>5) Allouer des ressources budgétaires aux Cantines Intégrées ;</p> <p>6) Le ministère de la Santé doit mettre en œuvre une politique des ressources humaines ;</p> <p>7) Délégation de la gestion de cinq systèmes d'approvisionnement en eau potable à des sociétés privées.</p> <p><u>En Général</u> : Crédit sur termes standards de l'AID (délai de remboursement de 40 ans et période de grâce de 10 ans) et CSCRP relié au CAS – dialogue sur les politiques de la GFP, services sociaux et politique générale de croissance.</p>							
Titre de l'opération	Appui à la mise en œuvre du programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC) - Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Education (PISE 2) via une aide budgétaire sectorielle							
Secteur	ABS : Education							
Bailleur de Fonds	Belgique							
Durée	2007 et 2008							
Valeur Totale	5,2	milliards francs CFA						
Décaissement	1er semestre 2007 et 2008,	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	2,6	0,0
Prévision		0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0
Tranche Fixe		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0
Tranche Variable								
Assistance Technique	Non							
Objectifs Globaux	Améliorer l'efficacité du secteur de l'éducation et de la formation professionnelle, afin que plus d'enfants achèvent leur scolarité dans un enseignement fondamental de qualité et que plus d'enfants déscolarisés et non scolarisés aient accès à la formation professionnelle,							
Déclencheurs principaux	La tranche pour l'année 2008 sera conditionnée par les résultats d'un audit externe,							
Titre de l'opération	Programme d'appui budgétaire à la mise en œuvre du CSCRP							
Secteur	ABG							
Bailleur de Fonds	Canada							
Durée	2009 et 2010							
Valeur Totale	3,9	milliards francs CFA						
Décaissement		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9
Prévision		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9
Tranche Fixe	1er trimestre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tranche Variable								
Assistance Technique	Non							

	Détails	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Titre de l'opération	Appui aux programmes nationaux en éducation et en santé et à la réforme des finances publiques au Mali							
Secteur	ABS : Education, Santé/DS et GFP							
Bailleur de Fonds	Canada							
Durée	2008-2012							
Valeur Totale	28,3	milliards francs CFA						
Décaissement		0,0	0,0	0,0	0,0	5,1	10,8	12,5
Prévision								
Tranche Fixe	1er trimestre	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1	5,2	7,0
Finances Publiques	Une tranche fixe	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	1,2	1,6
Education	1ère tranche	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	2,0	2,7
Santé/DS	1ère tranche	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	2,0	2,7
Tranche Variable	3ème trimestre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	5,5
Education	2ème tranche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	2,7
Santé/DS	2ème tranche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	2,7
Assistance Technique	Non							
Objectifs Globaux	1) La finalité de l'initiative est de contribuer à atteindre les résultats du CSCRP ; 2) Gestion des finances publiques plus performante, plus transparente et plus cohérente avec les objectifs de réduction de la pauvreté.							
Déclencheurs principaux	En général, pour l'ABG et l'ABS, les conditions de paiement sont basées sur les résultats des revues conjointes annuelles menées par les PTF, mais explicitement : <u>Pour la tranche fixe :</u> 1) La réception d'une demande officielle de paiement du MF ; 2) Un cadre macroéconomique soutenable (sur la base d'une conclusion positive de la revue annuelle du FMI) ; 3) Une conclusion positive de la revue du CSCRP (portant sur l'année N-2) ; 4) Une conclusion positive de la revue du PAGAM/GFP (portant sur l'année N-2) ; 5) La réception de plans opérationnels annuels chiffrés validés pour l'année N pour le PISE, le PRODESS et le PAGAM/GFP ; 6) Un audit sectoriel favorable pour le PISE et pour le PRODESS (pour l'année N-2), et la mise en œuvre des recommandations découlant de l'audit précédent. <u>Pour la tranche variable :</u> 1) La réception d'une demande officielle de paiement du MF ; 2) L'appréciation par l'ACDI de la performance des programmes concernés selon les modalités à l'annexe B de la présente entente ; Par ailleurs, il y a l'autre requis pour rapports par secteur (par semestriels ou annuels).							
Titre de l'opération	Programme pluriannuel d'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté (PPAB), et Appui budgétaire général sous forme de contrat Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)							
Secteur	ABG							
Bailleur de Fonds	Commission Européenne							
Durée	2003-2007 et 2008-2012							
Valeur Totale	110,1	milliards francs CFA						
Décaissement	Déboursement sont variable par trimestre	21,6	14,6	19,2	18,9	13,1	8,4	14,3
prévision								
Tranche Fixe		21,6	14,6	9,5	9,3	3,8	8,4	12,7
Tranche Variable		0,0	0,0	9,7	9,5	9,3	0,0	1,5
Finances Publiques		0,0	0,0	3,1	3,0	2,8	0,0	0,0
Education		0,0	0,0	2,6	2,6	2,6	0,0	0,0
Santé		0,0	0,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Entretien routier		0,0	0,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Assistance Technique	Non							
Objectifs Globaux	1) Appui au CSLP.							

	Détails	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Déclencheurs principaux	<p><u>Tranche Fixe</u> :</p> <p>1ère tranche 2003 - Un examen des finances publiques et un diagnostic de la qualité des indicateurs et données sur la santé, l'éducation et l'entretien routier, compris dans le CSLP ;</p> <p>2ème et 3ème tranches 2004 et 2005 - Une revue satisfaisante par le FMI du cadre macroéconomique. L'approbation du plan d'action d'amélioration de la GFP.</p> <p><u>Tranche Variable</u> :</p> <p>Dépendant des résultats des politiques en matière de gestion budgétaire, de santé, d'éducation et d'entretien routier ;</p> <p>Une conclusion positive de la Revue du CSLP.</p>							
Titre de l'opération	PRODESS II - l'appui budgétaire sectoriel en faveur des secteurs sanitaire et social.							
Secteur	ABS : Santé/DS							
Bailleur de Fonds	Espagne (AECID)							
Durée	2009 et 2010							
Valeur Totale	1,3							
Décaissement prévision	milliards francs CFA							
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3
Tranche Fixe	50%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Tranche Variable	50%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Assistance Technique	Non							
Objectifs Globaux	L'objectif de contribuer à la Stratégie de la Réduction de la Pauvreté et de la Croissance Economique du Gouvernement du Mali.							
Déclencheurs principaux	Ceux du PRODESS II							
Titre de l'opération	Programme d'appui à la réforme administrative et à la déconcentration (PARAD)							
Secteur	ABS : Décentralisation							
Bailleur de Fonds	Commission Européenne							
Durée	2006-2009							
Valeur Totale	38,7							
Décaissement prévision	milliards francs CFA							
	0,0	0,0	0,0	13,1	9,8	8,5	7,2	
Tranche Fixe	0,0	0,0	0,0	13,1	5,9	4,3	2,9	
Tranche Variable	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	4,3	4,3	
Assistance Technique	Oui – 8,5 milliards de francs CFA							
Objectifs Globaux	<p>1) Améliorer l'offre de services des collectivités décentralisées ;</p> <p>2) Renforcer la capacité de l'autorité de tutelle en matière de conseil, de contrôle et de pilotage de la décentralisation.</p>							
Déclencheurs principaux	<u>En général</u> : le respect des droits de l'homme, les principes démocratiques, l'Etat de droit et+C245 la bonne gouvernance.							
Titre de l'opération	Appui budgétaire général du Danemark pour la réduction de la pauvreté au Mali							
Secteur	ABG							
Bailleur de Fonds	Danemark							
Durée	2009-2011							
Valeur Totale	2,1							
Décaissement prévision	milliards francs CFA							
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1
Tranche Fixe	80% 1er trimestre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1
Tranche Variable	20% 1er trimestre de l'année N+1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Assistance Technique	Non							

	Détails	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Objectifs Globaux	Appuyer la mise en œuvre du cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR), mais explicitement : i) l'accélération de la croissance économique à travers notamment le développement des secteurs productifs, et ii) la réduction significative de la pauvreté et l'amélioration du bien-être des populations maliennes, Les orientations stratégiques sont les suivantes :							
Déclencheurs principaux	i) Le développement des secteurs productifs et des infrastructures ; ii) La poursuite et la consolidation des réformes structurelles et ; iii) Le renforcement des secteurs sociaux, 1) Un cadre macroéconomique soutenable (sur la base d'une conclusion positive de la revue annuelle du FMI) ; 2) Une conclusion positive de la revue du CSCR ; 3) Une conclusion positive par rapport à la mise en œuvre du PAGAM/GFP ; 4) En général, des rapports sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption,							
Titre de l'opération	La couverture du besoin de financement du programme économique et financier de la République du Mali (CSLP)							
Secteur	ABG							
Bailleur de Fonds	France							
Durée	2006-2008							
Valeur Totale	14,4							
Décaissement prévision	milliards francs CFA							
Tranche Fixe	0,0	0,0	0,0	6,6	3,9	3,9	0,0	
Tranche Variable	0,0	0,0	0,0	3,9	3,9	3,9	0,0	
Assistance Technique	Non							
Objectifs Globaux	Appui à la mise en œuvre du CSLP et du PAGAM/GFP							
Déclencheurs principaux	1) L'appréciation positive de la situation macroéconomique (sur la base de FMI et le paiement de l'échéance de la dette) ; 2) Un cadre logique du PAGAM/GFP, un dispositif de coordination de ce programme de réforme et un groupe suivi ; 3) Une appréciation positive des conclusions de la Revue Budgétaire Conjointe du CSLP,							
Titre de l'opération	Appui Budgétaire Sectoriel Education							
Secteur	ABS : Education							
Bailleur de Fonds	France							
Durée	2007-2009							
Valeur Totale	7,0							
Décaissement prévision	milliards francs CFA							
Tranche Fixe	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	2,0	3,0	
Tranche Variable	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,2	1,8	
Assistance Technique	Non							
Titre de l'opération	Appui Budgétaire non ciblé à la couverture de l'écart financier du TOFE (2005 et 2006) et Appui Budgétaire pour la mise en œuvre du CSCR (2007-2011)							
Secteur	ABG							
Bailleur de Fonds	Pays-Bas							
Durée	2005, 2006, et 2007-2009							
Valeur Totale	44,4							
Décaissement prévision	milliards francs CFA							
Tranche Fixe	6,3	5,3	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	
Tranche Variable	6,3	5,3	6,6	6,6	6,6	0,0	0,0	
Assistance Technique	Non							

	Détails	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Titre de l'opération	Appui Budgétaire Sectoriel Education (PISE I et PRODEC) et Appui Budgétaire Sectoriel Education (PISE II)							
Secteur	ABS : Education							
Bailleur de Fonds	Pays-Bas (le partenariat délégué avec Suède 2006-2009 et Norvège 2006-2008)							
Durée	2006-2009							
Valeur Totale	61,7							
Décaissement prévision	milliards francs CFA							
Tranche Fixe	60% en 2007 et 2008	0,0	0,0	0,0	14,4	14,4	16,4	16,5
Tranche Variable	40% en 2007 et 2008	0,0	0,0	0,0	14,4	8,6	9,8	9,9
Assistance Technique	Non	0,0	0,0	0,0	0,0	5,8	6,6	6,6
Titre de l'opération	Appui Budgétaire Sectoriel en faveur des secteurs sanitaire et social (PRODESS II)							
Secteur	ABS : Santé/DS							
Bailleur de Fonds	Pays-Bas							
Durée	2006-2009							
Valeur Totale	10,4							
Décaissement prévision	milliards francs CFA							
Tranche Fixe	60% en 2007, 2008 et 2009	0,0	0,0	0,0	2,6	2,6	2,6	2,6
Tranche Variable	40% en 2007, 2008 et 2009	0,0	0,0	0,0	2,6	1,6	1,6	1,6
Assistance Technique	Non	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Objectifs Globaux	<p>1) Le soutien à la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) ;</p> <p>2) La modernisation de la gestion des finances publiques et la restructuration du secteur coton ;</p> <p>3) La promotion de la bonne gouvernance, le maintien de la stabilité macro-économique et le renforcement de la décentralisation et de la déconcentration.</p>							
Déclencheurs principaux	<p><u>En général :</u></p> <p>1) Le respect des droits de l'homme, les principes démocratiques, l'Etat de droit et la bonne gouvernance ;</p> <p>2) La Revue du CSLP de l'année 2005 a eu une conclusion positive ;</p> <p>3) Un cadre macroéconomique soutenable (sur la base d'une conclusion positive de la mission FMI) ;</p> <p>3) La requête formelle de financement en faveur du PISE II et du PRODESS II.</p> <p><u>Pour l'ABG :</u></p> <p>1) Les tranches variables en 2008 et 2009 sont dépendantes des conclusions de la revue budgétaire conjointe ;</p> <p>2) Mettre en place le dispositif institutionnel de mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental de modernisation et d'amélioration de la gestion des finances publiques ;</p> <p>3) Continuation des réformes du secteur de coton, y inclus le respect du mécanisme de prix pour le coton graine, la certification des comptes et bilan d'exploitation pour l'année 2005 et la suivi des recommandations de l'étude sur le zonage de la CMDT.</p> <p><u>Pour 2003 et 2004 :</u> Comme les déclencheurs principaux de le Banque Mondiale SAC III.</p> <p><u>Pour l'éducation :</u></p> <p>1) Tous les documents du PISE II ont été validés et soumis aux partenaires, notamment: la lettre de Politique, le Cadre Logique, le CDMT 2006-08, l'Aide Mémoire signé ;</p> <p>2) Le budget et le Plan Opérationnel du PISE II ont été soumis aux partenaires ;</p> <p>3) Les rapports technique et financier du PISE I ont été soumis aux partenaires ;</p> <p>4) La convention entre le Ministère de l'Education Nationale et l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) relative au volet construction des salles de classes a été signée.</p> <p><u>Pour la santé et le développement social :</u></p> <p>1) Le % du budget récurrent de l'Etat alloué au secteur santé est au moins égal à 10,63 % et au secteur social au moins 5,97 % (selon le CBMT 2006-2008) ;</p>							

	Détails	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	<p>2) Les Plans Opérationnels du PRODESS II ont été validés et soumis aux partenaires ;</p> <p>3) Les rapports technique et financier y compris les indicateurs du cadre logique PRODESS renseignés, ont été soumis aux partenaires ;</p> <p>4) Le Ministère de la Santé s'est engagé à élaborer et valider, avant la fin de l'année 2006, une convention entre le Ministère de la Santé et l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) relative au volet construction d'infrastructure. Dans le cadre de sa mise en œuvre, cette convention prendra en compte dès le départ la construction des CSCOM et couvrira les CSREF au cours de la période du présent accord.</p>							
Titre de l'opération	Appui budgétaire à la lutte contre la pauvreté (CSLP)							
Secteur	ABG							
Bailleur de Fonds	Suède							
Durée	2003-2009							
Valeur Totale	38,0							
Décaissement prévision	milliards francs CFA							
	3,6	0,0	4,8	5,6	0,0	0,0	0,0	
Tranche Fixe	3,6	0,0	3,5	3,5	0,0	0,0	0,0	
Tranche Variable	0,0	0,0	1,4	2,1	0,0	0,0	0,0	
Assistance Technique	Non							
Titre de l'opération	Appui Budgétaire Sectoriel Education (PISE I)							
Secteur	ABS : Education							
Bailleur de Fonds	Suède (avec Norvège)							
Durée	2002-2004 et 2005							
Valeur Totale	21,6							
Décaissement prévision	milliards francs CFA							
	0,0	0,0	0,0	7,2	7,2	7,2	0,0	
Tranche Fixe	0,0	0,0	0,0	7,2	7,2	7,2	0,0	
Tranche Variable	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Assistance Technique	Non							
Titre de l'opération	Appui Budgétaire Sectoriel en faveur des secteurs sanitaire et social à travers le PRODESS II							
Secteur	ABS : Santé/DS							
Bailleur de Fonds	Suède (avec Norvège)							
Durée	2006-2009							
Valeur Totale	9,7							
Décaissement prévision	2006 : une seule tranche							
	0,0	0,0	0,0	2,4	2,4	2,4	2,4	
Tranche Fixe	0,0	0,0	0,0	2,4	1,5	1,5	1,5	
Tranche Variable	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	
Assistance Technique	Non							
Objectifs Globaux	<p>1) Renforcer les efforts que le Mali a entrepris depuis plusieurs années pour maintenir une stabilité macro-économique et pour renforcer la lutte contre la pauvreté, à travers une croissance saine et durable.</p> <p>2) Appui au PRODESS.</p>							
Déclencheurs principaux	<p><u>Pour l'ABG</u> : La mise en œuvre des réformes convenues avec le FMI dans le programme économique et financier appuyé par la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC).</p> <p><u>Pour l'Education</u> : Rapports financiers faisant état des dépenses effectuées, chaque trimestre.</p> <p><u>Pour la Santé et le DS</u> : 1) Conclusion positive de la revue du CSLP ; 2) Conclusions positive de la mission du FMI ;</p>							

	Détails	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	3) La part du budget récurrent de l'Etat allouée au secteur de la santé est au moins égale à 10,63%, et celle du secteur social à au moins 5,97% ; 4) Les plans opérationnels du PRODESS II ont été validés et soumis aux partenaires ; 5) Les rapports techniques et financiers, y compris les indicateurs renseignés du cadre logique PRODESS, ont été soumis aux partenaires.							

Notes :

- 1) Quand les taux de change ne sont pas donnés dans les documents officiels, les taux utilisés sont ceux publiés par OANDA.com à la date de signature de l'accord.
- 2) Le texte en bleu reflète les données devant être mises à jour/les accords manquants.
- 3) Dans le cas de la Suède, le détail des accords avec les Pays-Bas doit être effectué.
- 4) La France et la Banque Africaine de Développement doivent être contactées pour obtenir leurs accords.
- 5) Dans le cas de l'ABG des Pays-Bas en 2003 et 2004, il y a des accords communs avec la Banque Mondiale SAC III.

Annexe 5 : Décaissements d'ABG/ABS 2003-2009

Tableau 31 : ABG et ABS des différents PTF 2003-2009

(en milliards de FCFA)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaux	%
ABG	61.6	36.4	49.1	78.2	62.7	58.9	84.8	431.7	
BAD	6.1	6.7	0.0	27.1	7.9	10.3	8.2	66.3	15%
BM	24.1	0.0	12.6	13.6	23.0	21.3	33.6	128.1	30%
Canada	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.9	3.9	1%
CE	21.6	14.6	19.2	18.9	13.1	8.4	14.3	110.1	25%
Danemark	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	2.1	1%
France	0.0	6.2	5.9	6.6	6.6	6.6	7.0	38.9	9%
Pays Bas	6.3	5.3	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	44.4	10%
Suède	3.6	3.6	4.8	5.6	5.6	5.7	9.2	38.0	9%
ABG et ABS	61.6	36.4	49.1	118.0	108.9	111.5	130.3	615.8	
ABG % AB totale	100%	100%	100%	66%	58%	53%	65%	70%	
ABS	0.0	0.0	0.0	39.7	46.2	52.6	45.5	184.0	
Décentralisation	0.0	0.0	0.0	13.1	9.8	8.5	7.2	38.7	21%
EC	0.0	0.0	0.0	13.1	9.8	8.5	7.2	38.7	
Education	0.0	0.0	0.0	21.6	29.2	33.0	25.0	108.8	59%
Belgique	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6	2.6	0.0	5.2	
Canada	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0	4.8	5.5	13.2	
France	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	2.0	3.0	7.0	
Pays Bas	0.0	0.0	0.0	14.4	14.4	16.4	16.5	61.7	
Suède	0.0	0.0	0.0	7.2	7.2	7.2	0.0	21.6	
GFP	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	1.2	1.6	3.8	2%
Canada	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	1.2	1.6	3.8	
Santé/DS	0.0	0.0	0.0	5.0	6.1	9.8	11.8	32.7	18%
Canada	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	4.8	5.5	11.3	
Espagne	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	1.3	
Pays Bas	0.0	0.0	0.0	2.6	2.6	2.6	2.6	10.4	
Suède	0.0	0.0	0.0	2.4	2.4	2.4	2.4	9.7	
ABG et ABS	61.6	36.4	49.1	118.0	108.9	111.5	130.3	615.8	
ABS % AB Totale	0%	0%	0%	34%	42%	47%	35%	30%	

Tableau 32 : Variation Annuelle des aides budgétaires :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Dif. 2003-2009
ABG	-41%	35%	59%	-20%	-6%	44%	12%
ABS				16%	14%	-13%	6%
Décentralisation				-25%	-13%	-15%	-18%
EC				-25%	-13%	-15%	-18%
Education				35%	13%	-24%	8%
Belgique							
Canada					61%	14%	38%
France							
Pays Bas				0%	14%	1%	5%
Suède				0%	0%	-100%	-33%
GFP					13%	30%	21%
Canada					13%	30%	21%
Santé/DS				21%	61%	20%	34%
Canada					352%	14%	183%
Espagne							
Pays Bas							
Suède							
ABG et ABS	-41%	35%	140%	-8%	2%	17%	24%
Comme % Totaux				26%	11%	-26%	4%

Tableau 33 : Aides budgétaires en % du PIB

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ABS	0.0%	0.0%	0.0%	1.2%	1.3%	1.3%	1.1%
Décentralisation	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.3%	0.2%	0.2%
EC	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.3%	0.2%	0.2%
Education	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%	0.9%	0.8%	0.6%
Belgique	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%
Canada	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%
France	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%
Pays Bas	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Suède	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%	0.0%
GFP	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Canada	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Santé/DS	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%
Canada	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
Espagne	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Pays Bas	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Suède	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
ABG et ABS	2.5%	1.4%	1.7%	3.7%	3.2%	2.8%	3.1%
<i>Pour mémoire: PIB</i>	2453.6	2632.1	2893.9	3201.5	3424.5	3912.8	4181.0

Annexe 6 : Données macroéconomiques et fiscales

Tableau 34 : Données macroéconomiques et fiscales

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 est.
Secteur réel	(en milliards de Franc CFA)						
PIB (prix constants)	1.241,3	1.269,2	1.347,1	1.417,8	1.478,7	1.552,4	1.616,8
Variation Annuelle	7,6%	2,3%	6,1%	5,3%	4,3%	5,0%	4,2%
PIB par Capita (prix constants)	103.872	102.539	105.192	107.137	108.241	110.180	111.373
PIB (prix courants)	2.453,6	2.632,1	2.893,9	3.201,5	3.424,5	3.912,8	4.181,0
Variation Annuelle	10,4%	7,3%	9,9%	10,6%	7,0%	14,3%	6,9%
PIB par Capita (prix courants)	205.316	212.641	225.980	241.919	250.671	277.712	288.003
en USD	354	403	428	463	523	620	573
Inflation (moyenne annuelle)	-1,3%	-3,1%	6,4%	1,5%	1,4%	9,2%	2,5%

Secteur fiscal	(en pourcentage du PIB)						
Recettes et dons	22%	21%	22%	22%	21%	19%	22%
Recettes totales	17%	17%	18%	17%	17%	16%	17%
Dons	5%	4%	4%	5%	5%	3%	5%
<i>Projets</i>	3%	3%	2%	2%	2%	1%	3%
<i>Appui Budgétaire Total</i>	2%	1%	2%	3%	2%	2%	2%
Dépenses totales et prêts nets	23%	24%	25%	25%	24%	21%	25%
Dépenses courantes	13%	13%	13%	13%	13%	12%	13%
Dépenses en capital	9%	9%	9%	11%	11%	8%	10%
Solde budgétaire (hors dons)	-6%	-7%	-7%	-8%	-8%	-6%	-9%
Solde budgétaire (y c. dons)	-1%	-3%	-3%	-3%	-3%	-2%	-4%
Financement	0%	2%	4%	3%	3%	1%	6%
Financement extérieur	4%	3%	4%	7%	3%	2%	4%
<i>Prêts projets</i>	3%	3%	3%	5%	3%	2%	3%
<i>Prêts budgétaires</i>	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%

Secteur extérieur	(en pourcentage du PIB)						
Balance commerciale	-1%	-2%	-3%	1%	-3%	-5%	-3%
Exportations, fob	22%	19%	20%	25%	21%	22%	20%
Importations, fob	-23%	-22%	-23%	-24%	-25%	-27%	-23%
Solde des transactions courantes							
Dons officiels non compris	-9%	-10%	-11%	-7%	-9%	-10%	-10%
Dons officiels compris	-6%	-8%	-9%	-4%	-8%	-8%	-8%
Compte de capital et d'opérations financières	11%	5%	10%	8%	7%	8%	8%
Solde global							
Dons officiels non compris	2%	-6%	0%	0%	-2%	-2%	-2%
Dons officiels compris	5%	-4%	2%	3%	0%	0%	0%
Financement	-5%	4%	-2%	-2%	0%	0%	0%

Pour mémoire:

<i>Population (millions)</i>	12,0	12,4	12,8	13,2	13,7	14,1	14,5
<i>Taux du dollar US (moyenne période)</i>	579,9	528,3	527,5	522,9	479,3	447,8	503,0

Note: les données de 2009 sont estimées

Source: Secteur réel: INSTA; Données fiscales et balance des paiements: Ministère des finances

Graphique 34 : Carte du Mali



Source: http://mapsof.net/uploads/static-maps/un_mali.png

Annexe 7 : Comptes rendus des groupes focaux

- Société Civile

Mission d'évaluation aide budgétaire - Mali

Focus Group OSC, Maison de la presse, 9 octobre 2010

Le vendredi 8 octobre 2010 s'est tenue à la maison de la presse de Bamako, la rencontre avec les organisations de la société civile dans le cadre de la mission d'évaluation des opérations budgétaires des pays et institutions membres de l'OCDE au MALI pour les années 2003-2009. A la rencontre ont participé diverses organisations de la société civile, notamment, des faitières d'organisations de la société civile (OSC), représentants de medias, d'ONG, etc. La modération de la rencontre a été assurée par M. Andrew Lawson, chef de l'équipe de la mission d'évaluation.

Etaient présents à cette rencontre :

N°	Prénom /Non	Structure/ Fonction
1	Kô Samaké	Assistant de recherche /équipe évaluation
2	Abou Bolozogola	Journaliste, Le Zénith Ballé
3	Aoife Black	Advocacy Manager, OXFAM
4	Bassidy Diabaté	GSB/CNSC
5	Modibo Kéita	Mission d'évaluation/CEK
6	Andrew Lawson	Mission d'évaluation/ Fiscus
7	Yeffin Fomba	CAFO
8	Modibo Kampo	Secret Forum des OSC/FECONG
9	Aminata Kéita	Secrétariat FOOSC/FECONG
10	Elmoctar S Maiga	Réseau national pour l'éveille démocratique et patriotique(RECEDEP)
11	Baba Sidi Yahia Maiga	APROFEM. Chargé de suivi

Déroulement

Après les salutations d'usage, une brève présentation du contexte de la rencontre a été faite par M. Andrew Lawson ainsi que les thématiques à débattre.

A l'issue des échanges sur ces différentes thématiques, nous pouvons retenir les résultats suivants.

Résultats :

Thématique Participation citoyenne/Dialogue politique :

Questions posées :

- Etat des lieux de la participation citoyenne
- L'effectivité et l'état d'avancement de leur participation à la mise en œuvre par le Gouvernement de la Stratégie d'Accès à l'Information au sein de l'Administration/SAISA

Réponses/ commentaires :

- Un effort est en train d'être fait par le gouvernement. Cela se manifeste par l'implication de la société civile dans l'élaboration de la 2^{ème} génération du CSLP qui a vu une participation acceptable de la société civile. Cette participation continue lors des revues annuelles du CSCR.
- De plus en plus, le gouvernement et les partenaires techniques et financiers font une considération positive de la société civile. Cela est le fruit d'un long processus de plaidoyer et lobbying.
- Au niveau des femmes notamment celles en milieu rural, la participation est très faible. Les affaires publiques au niveau des communes sont gérées par les organes des CT et les femmes sont moins prises en compte.
- La participation de tous est souhaitée, mais elle n'est pas de qualité par endroit. Pour mieux participer, il faut être informé au préalable. On peut sans se tromper quand même dire que la participation de la société civile s'améliore de plus en plus. Au niveau communal par exemple nous avons la participation communautaire dans la gestion des écoles à travers les CGS (comités de gestion scolaire)
- Une étude menée par le conseil national de la société civile sur le processus de préparation budgétaire a mis en exergue dans ses conclusions que les textes nationaux ne prennent pas suffisamment en compte la participation de la société civile. Aujourd'hui en matière d'aide la société civile a deux grandes préoccupations qui concernent la traçabilité et l'impact de l'aide. Les projets doivent prendre en compte les besoins réels des bénéficiaires et leurs impacts doivent être visibles.
- La participation de la société civile au CSLP est une école pour elle. Le constat est qu'il n'y a pas de cohérence entre les CSLP et le budget national. La société civile en a fait mention dans le PAGAM
- Inquiétudes d'OXFAM par rapport à l'aide budgétaire, c'est que les OSC participent moins à la conception des politiques de développement. Les sites web des bailleurs de fonds ne sont pas souvent à jour ce qui ne permet pas aux OSC d'avoir des informations fiables et de participer pleinement aux

programmes de ceux-ci. Les conditionnalités des bailleurs sont exigeantes pour les pays qui reçoivent de l'aide.

- Les OSC ne sont pas impliquées en amont au processus budgétaire, même si leur participation à ce niveau était une des conclusions de la conférence d'Accra. L'accès à l'information budgétaire par les OSC est recommandé aux Etats. Sur ce plan au Mali, il reste encore beaucoup à faire.
- L'information reste encore un tabou au Mali. Il y a la rétention de l'information pour des raisons individuelles. La conscience de la responsabilité sociale manque à certains de nos responsables.
- Il existe un cadre national de concertation relatif à la mise en œuvre des politiques de développement aux niveaux régional, local et communal (les comités d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement) avec participation de la société civile ; mais il ne fonctionne pas pour des raisons financières. L'Etat prétexte que la prise en charge de son fonctionnement est très lourde.

Thématique Droits humains

Questions posées :

- Etapes principales de l'évolution des droits humains, des libertés civiles et politiques
- Appréciation de la jouissance de ces droits par les citoyen(ne)s

Réponses/ commentaires :

- La liberté d'expression existe, mais les femmes continuent à subir des violences dans les foyers et sur le plan politique.
- Concernant l'accès aux services sociaux de base, éducation, santé, etc., il n'y a pas assez d'amélioration. En matière d'infrastructures sur le plan quantitatif des efforts ont été faits mais la qualité des ouvrages laisse à désirer. En matière de santé, la répartition du personnel est très inégale sur le plan national. Nous constatons une forte concentration des agents sanitaires dans la capitale.
- A cause du dysfonctionnement de certains services rendus par les hôpitaux publics, les populations sont souvent obligées de se rabattre sur les cliniques privées dont les services sont chers. A titre illustratif, il fut un moment à Bamako où tous les scanners des hôpitaux publics étaient en panne.
- Pour les médias, il existe un problème d'accès à l'information même si cela constitue un droit pour les journalistes. Pendant la couverture médiatique du cinquantenaire de la République du Mali, la presse internationale a été bien accueillie, alors que la presse nationale se faisait chasser par la police. Ce qui constituait une violation flagrante des droits humains.
- En matière de droits humains l'accès à l'alimentation, à l'assainissement/hygiène, demeure un véritable casse-tête.
- Pour les jeunes, ils sont généralement taxés de partisans de moindre effort. On les incite à monter des projets, mais l'accès au canevas de projet auprès des structures concernées demeure un véritable parcours du combattant. Le peu de temps accordé pour monter ces projets fait de la jeunesse une perdante. En réalité, les bénéficiaires des projets sont connus d'avance et les offres sont publiées dans un temps qui ne permet pas au demandeur de présenter un bon projet. Le clientélisme domine l'accès aux marchés publics. Tout cela rend difficile l'accès de la jeunesse aux crédits.

- En matière d'évolution des droits humains les avis sont partagés : certains parmi le groupe estimaient qu'il y avait eu une légère amélioration du respect des droits humains, autres constataient une détérioration.
- Le mariage forcé des écolières connaît une régression. Mais il existe encore des cas où les filles subissent le poids des coutumes. Les jeunes filles sont très souvent mariées à l'âge de 13 ans et, dans la réalité, elles n'ont pas le droit de refuser, surtout maintenant que le nouveau Code de Famille a donné de la validité aux mariages religieuses.
- Les femmes peuvent être manipulées et amenées à manifester contre leurs propres intérêts : c'est le cas de celles qui ont marché contre le nouveau Code de la famille.

Thématique Décentralisation

Questions posées :

- Implication des OSC en tant que défenseurs et négociateurs avec le Gouvernement des enjeux des réformes ;
- La qualité et l'intensité de leurs relations de collaboration avec les CT (plus spécialement les communes), notamment en ce qui concerne les choix de programmation du développement local dans le cadre des PDSEC, la réalisation de ces choix, ainsi que la gestion des équipements communautaires.

Réponses/ commentaires :

- Le chef de file de la thématique décentralisation au sein du forum des OSC est le CCA-ONG.
- Les OSC promeuvent l'effectivité de la décentralisation à travers l'implication des acteurs à la base.
- Les ONG participent à l'élaboration des PDSEC (programmes de développement social, économique et culturel) au niveau des communes. Dans les communes appuyées par l'APROFEM (Association pour la Promotion de la Femme au Mali), les villages sont considérés comme les relais de la commune. Des informations relatives aux taux de scolarisation, etc. sont remontées du niveau villageois vers le niveau communal. Cela permet d'avoir des statistiques fiables sur les communes.
- En générale, on constate une différence qualitative des PDSEC entre les communes où il y a une implication des OSC.
- La gestion des ressources financières dans les communes n'est pas transparente.
- Les Espaces d'interpellation démocratique ne se tiennent pas dans les communes.
- L'appui conseil fait défaut aux CT et l'Etat ne doit attendre que les CT lui fassent la demande pour leur offrir ce service.
- La société civile a besoin d'un appui de l'Etat et des PTF pour sa consolidation et la mise en cohérence de ses revendications.

Thématique Dialogue politique :

Questions posées :

- Appréciation de la qualité du dialogue GRM – OSC
- Etapes principales du dialogue GRM – OSC (2003 – 2009)

Réponses/ commentaires :

- Le forum des OSC a été créé pour faciliter un dialogue avec le Gouvernement et ce n'est qu'un espace d'échange. Cet espace doit répondre à la question de la participation de la société civile.
- Mais il y a un problème de cohérence dans les échanges : il y a trop d'instances de discussions, trop de dispositifs de dialogue et pas assez de coordinations entre les OSC.
- La société civile en son sein doit établir des règles de fonctionnement pour que toutes les sensibilités s'expriment et se fassent entendre. C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'est née la charte de collaboration établie par la FECONG qui permet de régler le fonctionnement du forum des OSC. Les OSC ont été réparties parmi les 13 groupes thématiques établis par le Gouvernement pour l'organisation du dialogue avec les PTF. Les différentes organisations de la société civile doivent remonter les informations qu'elles détiennent au niveau du forum mais il y a des incohérences entre les interventions. A titre illustratif, le conseil national de la société civile dispose de beaucoup d'informations sur l'aide budgétaire qui, ne sont pas remontées au niveau du forum des OSC.

Le rapporteur
Kô Samaké
CEK Kala Saba

- Secteur Privé

Mission d'évaluation des opérations d'aide budgétaire des pays membres de l'OCDE au Mali pour les années 2003-2009.

Compte Rendu : Groupe focal Secteur Privé, REAO, 18 octobre 2010

A l'entame de la rencontre, M. Andrew Lawson a fait une brève explication du contexte et de l'objet de la mission. Les thématiques sur lesquelles les débats ont porté, ont été expliquées aux participants. Cette partie introductive a été suivie des débats proprement dits.

Les participants ont clarifié dès le départ, « Nous n'avons pas la prétention de représenter le secteur privé tout entier. Le REAO est une structure qui, a une envergure ouest africaine. Il est financé sur la base des cotisations de ses membres. »

Etaient présents à cette rencontre

N°	Prénom/nom	Structure/fonction
1	Mamadou Yattassaye	Société Yattassaye Fils/Administrateur délégué
2	Mossadeck Bally	ATS/Directeur général
3	Daka Tidiane Ba	IAE/Directeur général
4	Djibril Baba Tabouré	Groupe Azalai hôtels/Président
5	Tidiani Maïga	REAO/Stagiaire gestionnaire
6	Andrew Lawson	Chef équipe d'évaluation AB
7	Alexandra Murray	Equipe d'évaluation AB
8	Kô Samaké	Equipe d'évaluation AB

Résultats principaux

Thématique climat d'investissement/ l'environnement commercial

Questions posées :

- Etat des lieux sur la qualité de l'environnement
- Etapes principales/ évolution dans le temps du climat d'investissements (2003 – 2009)

- En fait, il y a des réformes importantes qui ont été menées par l'Etat. De nombreux foras ont été organisés auxquels nous avons participé. Beaucoup d'efforts ont été déployés par l'Etat. Nous sommes une économie libérale relativement ouverte et le Gouvernement a travaillé pour réduire d'avantage les restrictions et pour augmenter la classification de l'indice de « Doing

Business » de la Banque Mondiale. Par exemple, la création du guichet unique a facilité la création des entreprises.

- Il faut dire que nos actions de plaidoyer conjointes ont 'abouti à des réformes. De nos jours, la taxe perçue par les banques sur les factures, est récupérable de la TVA payée à l'Etat. Cela réduit le coût de l'investissement.
- Le Gouvernement fait beaucoup d'attention à l'indice « Doing Business », à cause de l'attention internationale et des PTF qu'elle reçoive. Cependant, pour les entreprises existantes les questions traitées par l'indice de « Doing Business » ne sont pas les plus pertinentes.
- Nous assistons à une diversité de textes législatifs et règlementaires. Cependant, la grande difficulté réside dans l'application de ces textes.
- Il faut soutenir déjà les entreprises qui existent pour qu'elles ne meurent. L'économie malienne est fortement dominée par l'informel. Au Mali, certaines entreprises ont des chiffres d'affaires très importants, mais, étant informelles, elles ne sont pas visibles. Les transferts de la diaspora passent par le circuit non officiel. Tout cela est dû à la peur de la réglementation. Les gens préfèrent l'informel que de se prêter à un inspecteur des impôts.

Questions posées :

- Appréciation des politiques publiques par rapport au secteur privé :
 - Qualité de la gestion macroéconomique ;
 - Opportunité/ utilité des investissements publics ;
 - Qualité du régime réglementaire (y-inclus pour les marchés publics)
- Etapes principales de l'évolution des politiques (2003 – 2009)

- Thématique : Qualité des politiques publiques
- Au niveau de l'énergie, il y a eu des avancées importantes en matière d'accès, même si les prix sont plus élevés. Mais il faut dire que les planificateurs ont généralement sous-estimé la capacité de développement de notre pays en terme de besoins en énergie (cas du barrage de Sélingué). Il manque une vision à long terme. Dans le domaine de l'agriculture, il a fallu de la crise financière mondiale pour qu'il ait une prise de conscience de ce manque de vision à long terme.
- Il faut renforcer les structures d'appui au secteur privé, par exemple la Direction de Concurrences. Ces structures doivent être renforcées en vue de favoriser le développement du secteur privé et d'appuyer l'investissement. Il ne faut pas faire toutes les lois en fonction de l'investissement extérieur. Il faut appuyer les entreprises qui poussent au niveau national, car cela favorise l'investissement local et la création locale de l'emploi.

- Beaucoup de réformes ont été initiées. Les textes ne sont pas mauvais en tant que tels. Cependant, l'entreprise a besoin au niveau étatique des gens qui comprennent son environnement. Quand on travaille avec l'Etat, c'est avec des difficultés de paiement. Pour récupérer ces paiements du Trésor, il y a presque toujours des longs retards et très souvent des éléments de corruption qui s'imposent. Cela constitue d'ailleurs une source de revenu pour certains fonctionnaires.
- Par rapport aux contraintes financières, il n'y a aucune banque de développement au Mali. Elles n'existent que de nom. Si vous avez l'avantage de bénéficier du crédit à l'étranger c'est mieux. Le taux d'intérêt réel de nos banques est très élevé, prenant en compte tous les frais et les suppléments d'intérêts qui sont appliqués. On se rabat sur les fournisseurs à l'étranger pour avoir des crédits.
- L'économie malienne n'est pas suffisamment financée. Ce qui est financé, ce sont les opérations à court terme. Les investissements à long terme, même à moyen terme ne sont pas financés.
- En fait, l'économie informel prédomine par ce que c'est plus facile d'y évoluer. Les banques font des crédits à court terme, elles n'ont pas des compétences en interne pour faire des analyses de dossiers pour des investissements à long terme. Les acteurs préfèrent une stratégie informelle que de se rabattre sur les banques. Donc les banques ont raison de dire qu'il y a moins de demande. Il y a quelques rares entreprises qui n'ont pas de problème à financer leurs projets, à cause d'avoir accès aux crédits internationales ou des banques de la sous-région.
- Nous sommes dans l'économie à court terme, tout le système encourage cela. Il revient à l'Etat de prendre des mesures par rapport à cet état de fait.
- Les réformes sont salutaires, mais il faut qu'il ait ce lien entre l'existence des textes et leur application. Il existe un décalage entre l'Etat, les réformes et l'administration qui fait ce qu'elle veut.
- Politiquement la volonté est là. Mais le revers de la médaille est de voir de cas concrets où un douanier se permet de rejeter les documents légaux de son Etat. Cela est difficile à admettre.
- Au Mali, les textes ne font pas défaut, mais c'est plutôt l'administration qui assassine. Elle a même fait des textes en sa faveur. Toutes les décisions prises à l'autorité des marchés publics sont en train d'être attaquées à la justice. Si c'est le secteur privé qui a faute, la sanction est vite faite, mais si c'est l'administration qui doit la subir, rien ne se fait. L'Autorité de Régulation des Marchés Publics est placée sous la tutelle du premier ministre qui, ne peut pas prendre de sanctions contre l'administration. Voici toute la complexité de la chose !

- L'ARMP existe pour faire un arbitrage avant la justice, mais nombreux sont des gens qui arrivent à la justice quand même. La loi 09-23 dispose que l'autorité administrative est dotée de la personnalité juridique.
- En fait, la décision de créer des autorités de régulation dans les pays vient de l'UEMOA. Mais les administrations contournent bien les obligations et les choses semblent bien se passer aux yeux de l'UEMOA.

Thématique : Décentralisation

Questions posées :

- Perceptions des acteurs touchant à l'évolution des activités (travaux, fournitures, services) des entreprises, fournisseurs, bureaux d'étude et de contrôle, générées par les prestations réalisées pour les CT, depuis leur mise en place, en termes :
 - d'origine géographique (implantés dans la CT commanditaire ou extérieurs à elle) et de nombre des prestataires ;
 - d'accroissement du volume d'activités, ainsi que de leur capacité à y faire face ;
 - de transparence, d'adaptation (ou au contraire de lourdeur) et de régularité des procédures de marchés publics des CT

- Les marchés au niveau des CT fonctionnent comme ceux de l'administration centrale corrompue. Ceux sont les mêmes pratiques.
- En effet, les pratiques de gestion des fonctionnaires locales et des élus locaux sont pires que les fonctionnaires nationales, surtout par rapport aux marchés fonciers. Les maires vendent les mêmes parcelles deux out trois fois. Ils vendent mêmes les cimetières et les écoles !
- Quand un entrepreneur ne vit que des marchés publics c'est la catastrophe !
- La corruption atteint un niveau inégalé : c'est beaucoup pire que dans le passé. Le plus effrayant, c'est le sens d'impunité qui est venue depuis la démocratie.
- Au Mali les gens conçoivent la démocratie comme du faire tout ce que l'on veut.
- A vrai dire, l'Afrique n'était pas encore prête pour la démocratisation. Elle a été mal comprise par les citoyens.
- De nos jours, l'impunité est grandissante. Auparavant, les gens cachaient leurs richesses mal acquises, mais aujourd'hui on s'en glorifie avec. La décentralisation dans son esprit est bonne, par ce qu'elle évite cette forte concentration du pouvoir ; mais personnellement, je préfère un régime fort qui a une bonne vision du développement (exemple du Maroc, de la Tunisie, etc.).

Perceptions du Rôle des Partenaires Techniques et Financiers (PTF)

- En matière de dialogue, les PTF constituent de bons partenaires dans nos orientations avec l'Etat. Leur influence est réelle et le secteur privé utilise les PTF pour aider leur dialogue avec le Gouvernement.
- Malheureusement, les PTF n'utilisent pas leur influence. Les PTF en général ne font que véhiculer l'image d'un Mali vitrine de la démocratie et n'ont pas le courage de dénoncer cette corruption qui mine notre administration d'Etat. Les fonds publics sont mal gérés et les bailleurs jouent au laxisme.
- Il nous est arrivé de dire aux bailleurs d'arrêter l'aide et laisser les pays africains se débrouiller tous seuls. On se pose la question si cette aide nous permet de se développer vraiment. Nous parlons d'aide budgétaire, mais cette aide est en grande partie détournée. L'exemple de la Chine est bon ; dès qu'elle décide de réaliser quelque chose, elle vient investir directement ses fonds. Il faut impliquer ceux qui accordent l'aide dans sa gestion.

- Le rapporteur :
 - Kô Samaké
 - CEK Kala Saba

- Ministère d'Economie et Financière

Evaluation des opérations d'aide budgétaire au Mali 2003-2009

Mission de terrain : Groupe focal MEF

Salle de Conférence du Ministère des Finances, 13 octobre 2010, 15h-16h30

Président de séance : M. Ibrahima Traoré, Conseiller technique au MEF

Liste des participants

N°	Prénom/Nom	Structure/Fonction
1	Ibrahima Traoré	CT-MEF
2	Michel Ginter	CT-MEF
3	Sidiki Traoré	CM/MDCB
4	Abdoulaye Touré	DGB/MEF
5	Drissa M Sidibé	SHA/MEF
6	Kalilou Théra	DNTCP
7	Abdel Kader Ba	DNTCP/Chef section gestion des avoirs
8	Bounafou Touré	CARFIP
9	Marimpa Samoura	CARFIP
10	Cheick Oumar Guindo	DNPD/MEF
11	Alexandra Murray	Equipe d'Evaluation
12	Abdoulaye Traoré	CARFIP
13	Kô Samaké	Equipe Evaluation
14	Chérif Ben Alwata	CT/CSCP
15	Faiçal Diallo	CT/CSCP
16	Nouhoum Cissé	DGB/MEF
17	Jean Paul Berthé	DGDP/MEF
18	Andrew Lawson	Equipe d'Evaluation

Compte-rendu :

- Mot de bienvenue du président de séance ;
- Brève présentation du contexte de la rencontre et des thématiques à aborder par Andrew Lawson ;
- Observations/ résultats du Group focal

Le compte-rendu ci-dessous, rédigé par les membres de l'équipe d'évaluation, synthétise les principales perceptions qui ont été avancées lors du groupe focal, tout en respectant l'anonymat des opinions exprimées.

Résultats principaux

Thématique 1 : Optimalité des structures de gestion et de suivi des ABG/ ABS

Questions posées :

- Complémentarité/ coordination entre les ABS et les ABG :
 - Cohérence des deux par rapport à la stratégie de la gestion de l'aide du Gouvernement ;
 - Coûts de transactions des structures de dialogue ABG-ABS : les tendances dans l'ensemble, différences entre ABG et ABS.
- Efficacité des dispositifs d'appui institutionnel liés aux AB.
- Prévisibilité des décaissements ABG et ABS : les tendances dans l'ensemble, différences.

- Le souhait du MEF, c'est d'aller à l'ABG mais on ne peut pas obliger les PTF d'aller à l'ABG : il y en a qui veulent rester dans les secteurs à travers l'ABS. L'idée c'est qu'avec l'amélioration de la qualité de la programmation et de la GFP, on ira à l'ABG. L'ABS est vu comme une transition, pour mettre les PTF en confiance, pendant qu'on met en place tous les instruments (CDMT, etc.) et qu'on donne les garanties aux PTF sur les procédures nationales. C'est difficile de donner un délai pour passer à l'ABG, on ne peut pas forcer les partenaires mais il faut les convaincre. Un des arguments pour l'ABG, c'est que les investissements ont des impacts sur les charges récurrentes. On se donne encore 2-3 ans pour évoluer. Ca a déjà commencé, par exemple la Suède qui faisait de l'ABS va vers l'ABG, avec des déclencheurs sectoriels.
- Les coûts de transaction sont acceptables dans l'ensemble : il y a 2 réunions/an pour les comités des ABS et une revue budgétaire conjointe par an pour l'ABG. Cependant, il y a encore beaucoup de réunions et de missions additionnelles des PTF qui continuent. Par exemple, l'AFD, la BM, la BAD qui font souvent ses missions de supervision.

Appui institutionnel

- Il y a des secteurs où il y a 4-5 AT, parfois sur des questions purement nationales (ex : les marchés publics), et c'est là qu'il y a des problèmes. Renforcement des capacités, oui, mais il faut éviter la substitution.
- Parfois il y a seulement des problèmes internes de communication entre les acteurs. Dans ces cas l'AT n'est ni nécessaire ni utile.
- Souvent, on a du mal à comprendre ce que les partenaires cherchent. P.ex., les secteurs font PO, CDMT, etc., ils ont des modèles de gestion, et quand on dit qu'il y a des problèmes de planification dans ces secteurs, je ne comprends pas. On peut toujours dire qu'on peut renforcer les capacités, mais on ne peut pas dire qu'il y ait des insuffisances notoires.

- C'est parfois dans les TdR des AT qu'on induit la substitution.

Prévisibilité

- Les ABG sont très prévisibles, mais on a constaté beaucoup de retards dans les décaissements de l'ABS. Les problèmes se posent surtout avec la 2ème tranche (la variable).
- Effectivement, on a beaucoup de problèmes avec les ABS. Ce qui se passe, c'est que quand on travaille sur une matrice de mesures, on tient les réunions d'évaluation. Au niveau sectoriel, il y a d'autres questions qui surgissent au-delà de la matrice. Ce sont des recommandations qui permettent d'améliorer la gestion du secteur, mais ça ne devrait pas être lié au décaissement. C'est vers la fin de l'année que les décaissements tombent, alors qu'au niveau de l'ABG les choses sont relativement maîtrisées. L'autre aspect, c'est qu'il y a des lenteurs au niveau des ministères sectoriels pour sortir les éléments qui sont dans les matrices.
- Les réunions des comités de suivi des ABS sont souvent bloquées, ce qui retarde les décisions de décaissements.
- Stratégie de défense : on n'ouvrait les crédits ABS que lorsque les décaissements étaient faits, mais la DGB a cédé à la pression des PTF pour que les ouvertures de crédits se fasse au même rythme que celles sur ressources de l'Etat.

Thématique 2 : Conditionnalités – leurs pertinence et utilité

Questions posées :

- Cohérence des conditionnalités avec les priorités du Gouvernement :
 - Qualité des processus de négociation ;
 - Qualité de la définition des conditions/ indicateurs ;
 - Qualité du système de validation de l'achèvement des conditionnalités.
- Utilité des conditionnalités pour la mise en œuvre des réformes

- On n'est pas encore arrivé à avoir une matrice cohérente de déclencheurs pour l'ABG, sauf pour les ABS où ils sont issus des matrices sectorielles. Sinon, chaque année on fait des négociations sur les déclencheurs. Il y a déjà toute une série de déclencheurs qui existent dans les conventions existantes.
- Les PTF commencent à reconnaître qu'il y a trop de déclencheurs, on essaie d'orienter les nouveaux PTF vers les déclencheurs existants pour ne pas en rajouter.
- Les conventions pluriannuelles compliquent la donne car il n'y a pas de mécanisme pour rediscuter les déclencheurs. On y arrive mais c'est compliqué

avec les sièges. Il faudrait trouver un mécanisme pour permettre la renégociation de façon institutionnalisée (annuelle).

- La conditionnalité c'est une bonne chose car ça permet de mesurer les progrès, c'est une incitation au gouvernement de montrer l'utilisation des fonds. Mais tout dépend du niveau de dialogue avec les PTF et de la capacité de faire intervenir la responsabilité mutuelle. Il ne faut pas que la conditionnalité soit un frein pour l'atteinte des résultats où ça ralentit les décaissements.
- Tous les PTF utilisent des « conditionnalités de chapeau » ou conditions d'éligibilité et ceux-ci ne présentent pas de problèmes.
- Il n'y a pas tellement de problèmes autour des conditionnalités. Le problème, c'est moins par rapport aux déclencheurs que par rapport à des nouvelles exigences des PTF, c.à.d. des conditionnalités ponctuelles, qui ne sont pas toujours bien conçues par rapport au contexte malien.
- Par exemple, les PTF ont toujours voulu accélérer la transition vers une Cours des Comptes. Le Gouvernement a déjà décidé d'établir une Cours des Comptes, ce qui est une exigence de l'UEMOA d'ailleurs, mais son établissement requiert des changements de la Constitution et celle-ci ne peut pas être révisé sans un référendum.
- « Il n'y a pas besoin qu'on nous sort des bâtons pour nous forcer à mettre en œuvre nos réformes : nous sommes déjà convaincus de besoin des réformes. »

Thématique 3 : Gestion des Finances Publiques

Questions posées :

- Appréciation de la cohérence des outils de programmation/ budgétisation : CBMT-CDMT-Budgets Programmes-Loi du Budget
- Appréciation de la qualité d'exécution du Budget :
 - Pérennité des tensions du Trésor : vérité ou mensonge ?
 - L'équilibre entre le contrôle financier et l'efficacité de la dépense.

- Le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) est le document qui présent – dans une perspective pluriannuelle - les projections budgétaires globales. En principe, les CDMT sectoriels ne doivent être que des composantes du CBMT, avec les détails sectoriels mais dans la réalité nous (le MEF) essayons de projeter ce qui est réaliste, tandis que les ministères sectoriels projettent dans les CDMT les niveaux des ressources dont ils estiment en avoir besoin. Les optiques sont tout à fait différentes et c'est pour ça qu'il manque de la cohérence.
- Effectivement, il y a un travail à faire pour réduire le nombre d'outils de programmation et budgétisation et pour les rendre tous cohérents entre eux.

- Est-ce que les tensions de trésorerie sont perpétuelles ? C'est vrai qu'à un certain moment, on a connu une crise de trésorerie (instances de paiement supérieures à trois mois), c'était dû à des chocs – surtout des augmentations rapides des prix du pétrole et de la nourriture en 2007 et 2008, qui ont exigé des actions publiques qui n'étaient pas prévues dans la Loi du Budget. Ça a été discuté avec le FMI et on a trouvé des solutions. Les instances de paiement ont affecté les budgets suivants, mais on a commencé à résorber cela avec l'appui du FMI et de l'UEMOA et la vente de la Sotelma. Maintenant, on n'a plus ces tensions de trésorerie.
- C'est vrai, d'autre part, que le système de contrôle du Mali est long mais il est tout à fait cohérent avec les exigences de l'UEMOA et les délais entre les engagements et les paiements ici au Mali ne sont pas plus longs que dans les pays voisins.
- Le problème des ministères sectoriels, c'est qu'ils ne programment pas suffisamment à temps – notamment pour les missions. C'est pourquoi on développe des outils comme les plans d'engagement, et les régies d'avance.

Thématique 4 : La décentralisation

Questions posées :

- Appréciation des acteurs sur :
 - l'effort contributif de l'Etat sur financement intérieur au bénéfice des CT (dotation de fonctionnement + dotation d'investissement), en termes de montant, d'ouverture et de mise à disposition effective des crédits, ainsi que d'évolution.

- Le budget des CT est autonome. Si faiblesse il y en a, c'est par rapport à la mobilisation des ressources. Tous les domaines qui ont fait l'objet de transfert, sont pris en compte dans le budget national. Ce sont les ministères sectoriels qui mettent à la disposition des CT les fonds dans ces domaines respectifs. La gestion administrative des agents des CT n'est quasiment pas prise en compte. Cette année, il n'y a pas eu encore de recrutement d'enseignant. Ce pouvoir a été transféré au MATCL qui n'est visiblement pas préparé pour cela.
- L'Etat joue un rôle d'accompagnateur auprès des CT

Remerciement du Président de la séance (fin à 17h30).

- Le rapporteur :
 - Kô Samaké
 - CEK Kala Saba

- Education

Evaluation des opérations d'aide budgétaire au Mali 2003-2009
Mission de terrain : Groupe focal Education
Centre Bakary TRAORE, Cabinet du Ministère de l'Education, 7 octobre 2010,
14h-15h30

Président de séance : M. Bonaventure MAIGA

Liste des participants

N°	Prénom/Nom	Structure/Fonction
1	Marion Butigieg	AFD-Chargée de mission
2	Bonaventure Maïga	MEALN/CT
3	Baba Diabé Doumabia	MEALN/CT
4	Haoua Coulibaly	SP/PISE/Assistante
5	Issiaka Niambélé	CPS-Education
6	Joris Van Bommel	Ambassade Pays-Bas
7	Youba Ba	DAF MEALN
8	Abdoulaye Ky	ACDI
9	Kô Samaké	Equipe évaluation
10	Elisabeth Paul	Equipe évaluation
11	Bruno Versailles	Equipe évaluation

Compte-rendu :

- Mot de bienvenue du président de séance ;
- Brève présentation du contexte de la rencontre et des thématiques à aborder par Elisabeth Paul ;
- Les participants ayant exprimé leur souhait de ne pas voir enregistrer les débats, le compte-rendu ci-dessous, rédigé par les membres de l'équipe d'évaluation, synthétise les principales perceptions qui ont été avancées lors du groupe focal, tout en respectant l'anonymat des opinions exprimées. Certaines phrases particulièrement significatives qui ont été dites, ont été relevées littéralement et sont présentées en italique.

Q1. Perceptions des acteurs relatives à l'efficacité et à l'efficience des dispositifs de mise en place de l'assistance technique et des appuis au renforcement institutionnel dans le secteur, et leur évolution après l'introduction de l'aide budgétaire sectorielle

- L'assistance technique a été jusqu'à présent très fournie avec l'AB. La DAF notamment a bénéficié d'assistance en matière de passation des marchés, de reporting, de planification opérationnelle, etc. C'est la première fois qu'on a eu de l'assistance auprès de la DAF, ce n'était pas le cas avec les projets.

- Toutefois, l'assistance a mis du temps à se mettre en place avec l'ABS.
- On ne connaît pas l'ABG. Il a une gestion macro qui n'implique pas forcément les services sectoriels. Toutefois, la CPS a bénéficié d'appui de l'UE dans le cadre de son ABG.
- L'AT en gestion de projet est plus facile et plus inutile. Ce n'est pas le même niveau de complexité, d'implication de l'AT entre l'AB et les projets.
- Le principe de l'AB, c'est qu'il inclut l'AT et le renforcement des capacités. Les programmes sectoriels tels que le PISE II prévoient le renforcement des capacités. Si le Ministère de l'Education a besoin d'assistance technique, cela doit être inclus dans le budget.
- C'est très important que l'assistance technique rentre dans l'harmonisation. Or, jusqu'à présent, l'AT ne fait pas partie de l'ABS, et il ne semble pas que l'introduction de l'ABS ait vraiment amélioré l'harmonisation des AT dans le secteur.
- On s'est rendu compte que le seul AB ne permettait pas à lui seul d'avoir un levier sur la gouvernance et d'assurer l'efficacité escomptée en matière de développement du secteur de l'éducation, et qu'il fallait accompagner l'ABS renforcement des capacités à travers l'assistance technique.

Q2. Perceptions des acteurs relatives à l'évolution des cadres de dialogue avant et après l'avènement des ABS (y compris des raisons et de l'efficacité des nombreux organes de dialogue sectoriels) et leurs liens avec les cadres de concertation et de dialogue de l'ABG

- Le dialogue politique s'est intensifié avec l'ABS. L'analyse de l'évolution des indicateurs et les conditionnalités alimentent le dialogue technique et politique – même s'il y avait déjà un dialogue avant l'ABS.
- L'ABS a permis l'harmonisation, car il est plus facile de dialoguer avec un interlocuteur « unique » (à travers le chef de file).
- Au Mali, il existe un cadre partenarial très dynamique, qui a été créé avant l'ABS, c'est-à-dire depuis le lancement du PISE qui a été géré comme un programme consensuel, avec un dialogue politique. Même avant l'ABS il y avait le dialogue et un cadre de partenariat bien établi – il ne semble pas que l'ABS ait vraiment amélioré cela, mais l'ABS malgré tout intensifié le dialogue, surtout sur les indicateurs.
- L'ABS a d'abord été mis en œuvre un peu en vase clos ; on a commencé par une petite équipe des PTF ABS, mais en tenant les autres au courant des discussions.
- Il n'y a pas deux cadres différents (cadre partenarial + cadre ABS), c'est un seul cadre partenarial, mais en plus il y a les comités de suivi des ABS.
- Les réunions du comité de suivi de l'ABS, qui se focalisent sur les déclencheurs (=indicateurs) de décaissement ABS, sont tenues avec les seuls acteurs de l'ABS, ce qui paraît logique. Cependant, c'est dommage qu'on ne profite pas de la connaissance des autres partenaires pour comprendre certaines questions ; il s'agit là d'une possibilité d'amélioration du dialogue politique, d'autant plus que les indicateurs ne font pas beaucoup l'objet de discussions dans le cadre du partenariat général.
- Une question soulevée par l'équipe d'évaluation, c'est le risque que ces réunions réunissant seulement les PTF ABS peuvent résulter en des processus/réunions parallèles – mais les personnes présentes ont dit qu'il n'y avait pas de processus parallèle. En outre, contrairement à ce que le rapport ODI/Mokoro (2009) sous-entendait, les participants ont fortement nié que le comité de suivi ABS domine le cadre de partenariat ; au contraire, c'est le cadre de partenariat qui prédomine.

- C'est vrai que ça alourdit le cadre de concertation qu'il y ait un comité de suivi séparé. Une idée serait de transformer la réunion de décaissement en une réunion extraordinaire du cadre partenarial.
- Il est prévu dans le nouvel arrangement spécifique en cours de finalisation, que la revue des indicateurs de la matrice se fasse en réunion extraordinaire du cadre partenarial – c'est-à-dire, avec la participation de tous les PTF ; toutefois, il y aura encore une réunion séparée pour prendre les décisions de décaissement.

Q3. Perceptions des acteurs relatives à l'effectivité des conditionnalités sur les réformes sectorielles liées à l'ABS et à l'ABG respectivement, et au niveau de complémentarité entre les deux

- Le dialogue autour des conditionnalités fait avancer les choses. Les choses ont été décidées ensemble. Le nouvel arrangement est en discussion. En la matière, en termes d'avancées, nous essayons d'aller vers une appréciation globale positive (une analyse macro de la situation), et pas un suivi indicateur par indicateur.
- Souvent, dans les faits, les conditionnalités ont été un facteur bloquant plus qu'autre chose, car on s'accrochait à des indicateurs qui, par exemple, n'étaient pas mesurés à temps. On pensait au début que la conditionnalité permettrait d'avancer plus vite, mais en fait ça bloque, d'où l'idée d'aller vers une analyse macro du secteur.
- Cette appréciation positive devait se faire avec l'ensemble des bailleurs.
- La conditionnalité est un obstacle si elle n'est pas consensuelle. Elle est positive si elle est partagée, s'insère dans un cadre contractuel, auquel cas elle pousse à obtenir des résultats. Elle peut renforcer les options de politiques ou orienter vers des options de politique, et ainsi aider à pousser pour des meilleurs résultats.
- Le gouvernement a pensé qu'avec l'ABS tout serait plus facile à gérer, mais ce n'a pas toujours été le cas. Au début il y a eu des « maladies de jeunesse », avec des blocages liés aux conditionnalités.
- Les conditionnalités permettent le dialogue sur des questions de fond, mais on n'a pas toujours le temps de les discuter dans le cadre partenarial. Elles permettent un dialogue de haut niveau et pas sur des détails
- Les conditionnalités peuvent aider l'exécution de certaines politiques, mais les PTF voient bien que les conditionnalités ne peuvent pas se substituer à une volonté politique forte.
- En particulier, l'indicateur lié au transfert de ressources aux CT a beaucoup aidé le dialogue politique.

Les conditionnalités de l'ABG liées au secteur de l'éducation :

- Le Ministère de l'Education participe pleinement aux réunions sur l'ABG.
- D'une façon générale, les conditionnalités de l'ABG sont complémentaires à celles de l'ABS. En fait, il n'y a que quelques indicateurs Education dans l'ABG, et ceux-ci rentrent pratiquement dans la matrice de l'ABS. A titre d'exemple, l'indicateur de l'ABG de la BM relatif au recrutement et déploiement des enseignants répond un des choix politiques du PISE et un des indicateurs de l'ABS.
- Certains indicateurs de l'ABG sont les mêmes que pour l'ABS, d'autres sont spécifiques à l'ABG, surtout pour ce qui concerne la Banque Mondiale.
- Il existe le risque d'avoir des discussions spécifiques sur les indicateurs sectoriels au niveau de l'ABG, en dédoublement de ce qui se fait avec l'ABS. Il faudrait mieux harmoniser cela, c'est pourquoi les principaux partenaires de l'ABG (BM, UE) sont invités aux réunions du comité de suivi de l'ABS. Il faudrait s'assurer que les

indicateurs Education ne soient discutés qu'une fois – préférablement dans le cadre de concertation sectorielle.

Q4. Perceptions des acteurs relatives à l'évolution de la qualité du CDMT comme outil de programmation, et à la qualité de la conception et de la mise en œuvre des politiques sectorielles avant et après l'ABS

- Le secteur de l'éducation a une longue expérience en planification. Il existe déjà un système de planification et de simulation depuis 1998. Le MEN a été le premier à faire un CDMT approuvé par le MEF, et ceci a donc précédé l'ABS. Quant à la conception et à la mise en œuvre des politiques, le MEN a aussi une longue expérience en matière de cadres logiques et budgétaires, qui existaient bien avant l'ABS. L'ABG/ABS n'ont pas influé dans un sens ou l'autre à ces niveaux, mais ont peut-être contribué à renforcer le partenariat.
- Par contre, une amélioration manifeste est que l'ABS a permis d'augmenter la prévisibilité et la stabilité des ressources.
- Concernant le RSTF, c'est la CPS elle-même qui a proposé d'intégrer les rapports techniques et financiers en juin 2006, dans le cadre d'une négociation avec la Banque Mondiale.

Q5. Perceptions des acteurs relatives à l'évolution des coûts de transaction liés aux structures de coordination de l'ABS, en les comparant par rapport aux contrefactuels des projets et des fonds communs

- L'AB a contribué à augmenter l'exécution à travers les procédures nationales. Maintenant, ce sont les DAF qui exécutent cet argent. Il a aussi contribué à réduire le nombre de cellules de gestion des projets.
- Pour les PTF, les coûts de transaction sont moindres avec l'AB car il faut beaucoup moins de temps que pour préparer et gérer les projets (même si les coûts peuvent augmenter lorsqu'il y a des problèmes de décaissement). Les Pays-Bas ont par exemple constaté cela en 2010, quand il a fallu concevoir un nouveau projet.

Q6. Perceptions des acteurs relatives à la mise en œuvre de la décentralisation dans le secteur, vue sous deux angles :

- o Valeur ajoutée (ou non) aux réalisations sectorielles par l'exercice de la maîtrise d'ouvrage locale ;
 - o Avantage (et/ou inconvénients) comparatifs du « basculement » sur le FICT/FNACT des fonds sectoriels ABS-Education + fonds IDA + ACDI/PISE II (2007)
- Avant, on avait l'AGETIP et l'AGETIER qui, avec un budget d'environ 80 milliards FCFA, faisaient la réalisation des infrastructures dans le secteur de l'éducation à travers la gestion déléguée de la maîtrise d'ouvrage. Maintenant, avec la décentralisation, les fonds transitent par l'ANICT et les CT exercent cette maîtrise d'ouvrage. Il est certes plus facile que chaque CT gère son petit budget, plutôt que de tout gérer pour l'ensemble du pays au niveau central. La décentralisation a donc facilité les constructions dans le secteur de l'éducation, bien qu'il existe encore un décalage entre les prévisions et les réalisations.
 - La convention avec l'ANICT va être relue.

- 75% du budget de l'Education sont transférés aux CT et gérés à travers l'ANICT. Une question est de savoir pourquoi on passe par l'ANICT (qui prend 7% de frais de gestion) plutôt que d'envoyer directement l'argent aux CT ?
- On ne peut pas dire que la décentralisation ait retardé l'exécution, au contraire, ça a permis de booster la mise en œuvre. Des milliers de salles de classe ont été construites et/ou équipées à travers l'ANICT. Mais à quel prix ? Des audits sont en cours car l'ANICT est une simple agence qui distribue les financements, mais elle ne fait pas le suivi de la réalisation des ouvrages ni le contrôle qualité, et il y a des doutes sur la qualité des salles de classe construites, qui ne répondent pas toutes aux normes, semble-t-il.
- Par ailleurs, avec la décentralisation, de grandes avancées sont constatées en matière de gestion de l'école. Les comités de gestion scolaire mis en place sont sous la responsabilité des maires. Le CGS représente la communauté et fait un projet d'école avec les populations.
- Les communautés ne s'approprient pas assez les ouvrages construits via l'ANICT. L'ANICT est peut-être un élément perturbateur : elle ne fait pas le suivi des ouvrages et les CT ne se les approprient pas / moins qu'avant. Il faudrait relire la convention pour augmenter l'appropriation des CT
- Au niveau du Ministère de l'Education, il n'existe pas non plus de dispositif de suivi des constructions, et il n'a pas les moyens d'assurer le contrôle sur tout le pays. Ceci devrait être du ressort des collectivités, mais elles ne le font pas non plus.
- Il a été proposé au Ministère de la Fonction Publique de recruter une centaine de techniciens et d'ingénieurs de construction au profit des différents Académies et CAP, pour superviser les infrastructures scolaires.

Remerciement du président de la séance (fin à 15h35).

- Santé

Evaluation des opérations d'aide budgétaire au Mali 2003-2009

Mission de terrain : Groupe focal PRODESS

Organisé dans le cadre de la réunion mensuelle du Groupe thématique Santé

Ambassade du Canada, 14 octobre 2010, 14h30-15h30

Présidente de séance : Mme Christine Sow (UNICEF), représentante du chef de file des PTF Santé

Liste des participants : voir compte-rendu de la réunion PTF

Compte-rendu :

- Mot de bienvenue de la chef de file ;
- Brève présentation de l'évaluation des AB et des thématiques à aborder dans le focus group par Elisabeth Paul ;
- Le compte-rendu ci-dessous, rédigé par l'équipe d'évaluation, synthétise les principales perceptions qui ont été avancées lors du groupe focal, tout en respectant l'anonymat des opinions exprimées.

Q1. Qu'est-ce qui peut expliquer la baisse des financements du secteur sur la période 2008-2009 ?

- C'est dû aux fait que de gros bailleurs sont passés à l'ABG et se sont retirés du secteur (argument rejeté car la BM a franchi le pas 2007, et l'exécution sur budget national continue d'augmenter, ce sont les projets et le recouvrement qui ont fortement chuté en 2009).
- Aucun avis ne s'est dégagé, si ce n'est (question abordée par la suite) les coûts de transaction énormes et ingérables imposés au MS par le Fonds Mondial des deux dernières années.

Q2. Perceptions des acteurs relatives à l'efficacité et à l'efficience des dispositifs de mise en place de l'assistance technique et des appuis au renforcement institutionnel dans le secteur, et leur évolution après l'introduction de l'aide budgétaire sectorielle

- Il y a beaucoup d'assistance au MS, mais on se demande si elle est bien placée. Le MS dit qu'il y a trop d'AT au niveau central, mais ce n'est pas là qu'il y a des besoins, c'est plutôt au niveau de la mise en œuvre. Il y a aussi trop de dépenses au niveau central.
- Il y a des AT au niveau régional de la part de plusieurs PTF (USAID, UNICEF, etc.).
- Les PTF ont toujours dit au MS de les approcher s'il y avait un besoin d'AT, mais le MS n'a jamais fait de demande formelle en ce sens.
- La question du renforcement du Secrétariat Permanent du PRODESS se pose depuis des années, les PTF étaient prêts à mettre en place accompagnement, mais le MS n'a pas fait de demande en ce sens – si ce n'est l'assistance technique (plus les frais de fonctionnement) à l'approche sectorielle / appui budgétaire demandé par la CPS et fourni par la CTB en 2007-2009.
- On croit que le MS ne comprend pas les besoins qu'il a. On devait faire un plan de renforcement des capacités structuré (dans le Compact), mais ça n'a pas abouti.
- Il n'y a pas eu beaucoup de demandes de la part de la DAF, si ce n'est récemment, la demande d'appuyer l'audit interne.

- Il y a un besoin vis-à-vis de la connaissance des procédures nationales, en particulier quant à la gestion de la trésorerie au niveau des régions.

Q3. Perceptions des acteurs relatives à l'évolution des cadres de dialogue avant et après l'avènement des ABS (y compris des raisons et de l'efficacité des nombreux organes de dialogue sectoriels) et leurs liens avec les cadres de concertation et de dialogue de l'ABG

- Le dialogue politique s'est amélioré et on constate une réduction des coûts de transaction. Au départ, pour avoir les informations nécessaires pour décaisser, on avait 4-5 réunions, maintenant ça s'est amélioré et on a intégré le comité ABS dans le Comité technique (CT). Au lieu d'avoir des dialogues à part, maintenant tout le monde a la même vision. Les gens (MS et PTF) se prêtent mieux à l'analyse des indicateurs, ce qu'ils ne faisaient pas auparavant ; maintenant ils cherchent à expliquer et à chercher des solutions.
- Effectivement, même les PTF hors ABS participent à ces réunions communes et le dialogue politique s'est vraiment amélioré. Il y a une meilleure coordination des interventions et un approfondissement des analyses.
- Le dialogue MS-MEF s'est renforcé, avant l'ABS il n'y avait pas cela. On regarde beaucoup plus l'allocation des ressources au niveau intra sectoriel.
- On a senti qu'il y a plus de coordination, de complémentarité entre l'ABS et les projets. Maintenant on voit de plus en plus les régions lors des CROCEP qui utilisent l'ABS comme complément avec d'autres financements. Mais souvent, ils n'ont pas le financement ABS à temps, et comptent sur les programmes pour financer les activités. L'ABS arrive le dernier trimestre. Cela fait un frein pour nous tous, il faudrait aller ensemble.
- Il y a une flexibilité au niveau des indicateurs. On dit « indicateurs PRODESS », mais en fait c'est les indicateurs de l'ABS qui sont suivis. Il y a une déconnexion entre l'ABS et le SLIS, qui ne donne pas des données fiables. On est obligés d'investir là-dedans, mais il n'y a pas assez d'investissement dans le SLIS pour mettre à jour les indicateurs. Par exemple, pour la Vit A (on en a discuté entre PTF), les chiffres fournis à travers le SLIS sont à zéro, alors que 2,3 millions d'enfants en reçoivent. Le Mali devrait s'approprier cela, mais ce n'est pas encore dans le SLIS mais seulement dans le SIAN. Ils ont essayé d'harmoniser (notamment car on fait le déparasitage en même temps), mais le rapport SIAN arrive 2-3 mois après le SLIS. Effectivement, les régions utilisent l'argent ABS pour la SIAN.
- Il y a des difficultés d'exécution liées aux procédures financières. La collaboration avec les CT a été développée, mais cela a posé des problèmes car on a obligé le MS à signer la convention avec l'ANICT et à lui virer les fonds pour la construction des CSCOM. Ceci a causé des problèmes pour la mise en œuvre car les préoccupations des CT ne correspondent pas toujours avec les besoins pour lesquels l'argent a été mobilisé.

Q4. Perceptions des acteurs relatives à l'effectivité des conditionnalités sur les réformes sectorielles liées à l'ABS et à l'ABG respectivement, et au niveau de complémentarité entre les deux

- Concernant les indicateurs de l'ABS, ils [au MS] se mettent la pression – même si on a toujours donné l'argent, ils en tiennent compte, ils font tout pour que ce soit atteint. Quand ce n'est pas atteint, on dialogue ensemble. Avec l'ABG c'est différent, on n'est pas dans le même comité, il y a un problème à ce niveau, on ne sait pas ce qui se passe avec les indicateurs ABG.

- Ce n'est pas toujours les mêmes indicateurs.
- Le lien entre les indicateurs et les actions du MS est moins direct avec les indicateurs ABG qu'avec les indicateurs ABS. C'est plus une incitation au MEF de mettre à disposition les budgets. En matière de complémentarité, on a choisi d'avoir une approche complémentaire, toujours dans le cadre du Compact.
- Au niveau du secteur Santé, il y a une bonne visibilité de l'approche ABS, de ses indicateurs et de sa philosophie. Ce n'est pas le cas pour l'ABG, il y a moins de compréhension et de partage.
- Pour l'ABG, l'UE a choisi des indicateurs quantitatifs et la BM, des conditions liées à la mise en place de réformes.

Q5. Perceptions des acteurs relatives à l'évolution de la qualité du CDMT comme outil de programmation, et à la qualité de la conception et de la mise en œuvre des politiques sectorielles avant et après l'ABS

- Ca s'améliore du fait qu'on est tous là depuis longtemps, on essaie toujours de faire des suggestions pour que les choses changent. Quand on s'est aligné sur le calendrier du budget c'était dans ce sens, pour faciliter les décaissements, les rapportages, etc., et le fait de s'aligner sur le calendrier c'est dû à l'ABS. Pour le reste, les améliorations sont surtout dues au fait qu'on est ensemble dans le secteur et aussi au Compact, par exemple le fait d'avoir une matrice commune d'indicateurs. L'ancienneté du secteur a aussi joué, les améliorations des outils sont principalement dues à la dynamique interne.
- Même ceux qui font de l'ABS, ce sont des anciens partenaires. L'amélioration n'est pas due seulement à l'ABS, même sans ABS les choses allaient s'améliorer.
- Etant donné que l'approche de l'ABS c'est d'utiliser ce que le système produit, c'est un incitant à améliorer le système. Il y a plus d'analyses dans les rapports car les partenaires abs posent beaucoup de questions, ce qui améliore le reporting.
- Moi qui suis dans le secteur depuis toujours, je peux dire qu'il y a eu des améliorations au niveau du dialogue, du processus de planification et de programmation, ainsi qu'une amélioration de la coordination entre PTF et de la franchise du dialogue sur ce qui va et ce qui ne va pas. Tout cela contribue aux améliorations, on suit le même objectif. Toute cette réflexion commune a contribué à améliorer les choses, avec ou sans ABG/ABS.
- Sur le principe des revues sectorielles et de comment elles s'intègrent avec les revues CSLP, le SHA réfléchit à un calendrier harmonisé, qui existe mais n'est pas appliqué. Il faut qu'il y ait un lien entre la revue sectorielle et le budget. Un problème c'est la disponibilité des données statistiques (l'annuaire SLIS est produit en retard s'il manque les données de quelques CSCOM, ils n'arrivent pas à sortir quelque chose sur base d'un échantillon). Il faudrait voir de quel type d'information on a besoin pour prendre quel type de décision.
- Ils [le MS] font des efforts pour bien analyser les indicateurs ABS, mais dans le rapport PRODESS il y a des choses à améliorer. En général, ils font plus d'efforts si les indicateurs sont dans l'ABS. Pour les autres par contre, on ne peut pas tout comparer d'année en année. Il faudrait peut-être arriver à un rapport type, car l'annuaire statistique ne comprend pas tous les indicateurs (ex : besoins obstétricaux non couverts, taux césariennes, ...).

Q6. Perceptions des acteurs relatives à l'évolution des coûts de transaction liés aux structures de coordination de l'ABS, en les comparant par rapport aux contrefactuels des projets et des fonds communs

- Il y a des coûts de transaction qu'on ne voit pas mais qui pèsent beaucoup sur le MS : c'est le cas des négociations avec le Fonds Mondial en particulier, car il n'est pas présent au Mali et des questions très simples peuvent prendre 2 semaines à 6 mois (sic) avant d'être résolues, ce qui joue sur la capacité du MS à gérer ses autres partenariats et à mettre en œuvre correctement les autres dossiers. Et cela s'empire chaque mois...
- Quand on regarde le processus de décaissement et qu'on compare les comptes PRODESS au niveau régional (approvisionnés directement) avec l'ABS, il y a énormément de transactions à faire pour arriver à avoir l'argent. L'audit de l'an passé, par exemple, a constaté qu'on n'avait pas encore reçu les fonds de 2008... La DAF ne veut pas tout dire mais quand on fait le point sur les mandats arrivés au Trésor et ceux payés, ainsi que sur le nombre de jours pour y arriver, surtout au niveau régional, on comprend que cela a considérablement retardé la mise en œuvre.
- C'est confirmé dans l'expérience que la coopération suisse a faite de vouloir décentraliser le financement de la santé, et la conclusion c'est que les procédures nationales sont terriblement difficiles, voire incompatibles avec le financement décentralisé de la santé.
- Le paiement est fait longtemps après le service, ce qui n'est pas compatible avec certaines activités (supervisions, etc.).

Q7. Perceptions des acteurs relatives à la mise en œuvre de la décentralisation dans le secteur, vue sous deux angles :

- o Valeur ajoutée (ou non) aux réalisations sectorielles par l'exercice de la maîtrise d'ouvrage locale ;
 - o Avantage (et/ou inconvénients) comparatifs du « basculement » sur le FICT/FNACT des fonds sectoriels ABS-Education + fonds IDA + ACDI/PISE II (2007)
- Dans notre accord ABS, on n'a pas d'obligation de passer par l'ANICT, mais dans la politique du gouvernement (décret 314), certains niveaux de la santé relèvent des collectivités, il faut faire passer l'argent par l'outil des CT, à savoir l'ANICT. Mais si la qualité qui en découle ne permet pas d'utiliser les investissements, ça pose problème évidemment.
 - C'est surtout le fonctionnement des activités qui pose problème, et là il n'y a pas de solution, c'est très difficile au niveau décentralisé.
 - Dans l'accord des Pays-Bas, il y a une convention avec le MS pour que la partie investissements passe par l'ANICT. Jusqu'à aujourd'hui c'est respecté, mais ça joue sur l'effectivité car on a toujours remarqué que pour que l'argent arrive au niveau des CT, ça prend énormément de temps. Cela n'incombe pas qu'à l'ANICT, mais aussi au MS car il ne lui transmet pas une liste définitive des lieux où l'on doit faire les CSCOM, les listes sont perpétuellement changées, l'ANICT est bloqué avec ce retard d'information.
 - L'ANICY n'a pas toujours ses portes ouvertes, on a fait une évaluation qui montre qu'il n'y a pas assez de transparence, on ne sait pas où va l'argent qu'on leur donne.

Remerciement et fin du focus group (fin à 15h30) ; suite de la réunion des PTF Santé.