



MALI

DOCUMENT DE STRATÉGIE POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ – NOTE CONSULTATIVE CONJOINTE

Mai 2013

Cette note consultative conjointe sur le Cadre de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté du Mali, préparée par les services de la Banque mondiale et du FMI, a été distribuée aux conseils d'administration des deux institutions avec le Cadre de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté élaboré par le pays membre. Cette note consultative conjointe a pour but d'offrir au pays membre des avis précis, francs et constructifs sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de sa stratégie de réduction de la pauvreté.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Internet : <http://www.imf.org>

Prix unitaire : 18.00 dollars

Fonds monétaire international
Washington, D.C.



MALI

DOCUMENT DE STRATEGIE POUR LA REDUCTION DE LA PAUVRETE — NOTE CONSULTATIVE CONJOINTE

17 avril 2013

Approuvée par
Ousmane Diagana (IDA), Peter Allum et Roger Nord (FMI)

Préparée par les services de l'Association internationale de développement et du Fonds monétaire international

CONSIDERATIONS GENERALES

1. Le troisième document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté du Mali (CSCR-3, 2012–17) offre un cadre global permettant d'appliquer un ambitieux programme de croissance et de réduction de la pauvreté au cours des cinq prochaines années.

Il s'inscrit dans le prolongement des CSCR-1 (2001–06) et CSCR-2 (2007–11) et son objectif à long terme est de transformer le Mali en un pays émergent et une puissance agropastorale pouvant assurer une bonne qualité de vie à la fois aux Maliens et aux Maliennes. Il repose sur cinq piliers : (i) renforcer la paix et la sécurité, (ii) accroître la stabilité macroéconomique, (iii) promouvoir une croissance plus forte, durable et favorable aux pauvres visant à créer des emplois et à générer des revenus, (iv) consolider les bases du développement à long terme et faciliter un accès équitable à des services sociaux de qualité et (v) améliorer les institutions et la gouvernance.

2. Malgré les événements majeurs survenus dans le domaine de la sécurité depuis 2012, les autorités estiment que le CSCR-3 peut toujours servir de cadre à moyen terme pour mobiliser des ressources et les affecter à la croissance et à la lutte contre la pauvreté¹. Elles estiment aussi que l'évolution de la situation depuis mars 2012 a eu des conséquences sur la mise

¹ Le CSCR-3, qui a été finalisé en décembre 2011, a été officiellement transmis à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international quelques semaines après le coup d'État de mars 2012 et l'invasion au nord du pays par des groupes d'insurgés violents. Devant cette évolution de la situation politique et les incertitudes qu'elle faisait peser sur les capacités de mise en œuvre du CSCR-3, ainsi que sur son appropriation, les services de l'IDA et du FMI ont alors décidé de ne transmettre ni le CSCR-3, ni la note consultative conjointe à leurs conseils d'administration respectifs. Avec le retour de l'ordre constitutionnel, l'adoption par le Parlement en juin 2013 d'une feuille de route politique pour la tenue d'élections, le rétablissement de l'intégrité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national et le soutien apporté au CSCR-3 par le gouvernement de transition, les conditions sont maintenant réunies pour procéder à cette transmission.

en œuvre du CSCRP-3 en 2012–13, mais non sur la pertinence de ses objectifs, ni le consensus dont ils font l'objet, la sélection des programmes ou les dispositions en matière de suivi et d'évaluation. Alors qu'il ne pouvait intégralement anticiper la dégradation de la situation en matière de sécurité en 2012, le GSPRP-3 reflète néanmoins dans une large mesure les réalités économiques et politiques du Mali. En outre, les autorités étaient déterminées à tirer des leçons des expériences antérieures, aussi ont-elles entrepris de procéder à un examen complet et détaillé des résultats, des points faibles et des obstacles non surmontés identifiés pendant la mise en œuvre des précédents CSCRP. Elles analysent avec objectivité les succès et défaillances du Mali (ainsi que dans l'exécution du CSCRP-2) ces dernières années. Elles donnent aussi un point de vue lucide sur les défis que le pays doit relever, y compris la nécessité d'assurer la paix et la sécurité, de freiner la croissance démographique, de diversifier l'économie et de générer des revenus, ainsi que d'améliorer la prestation des services et la crédibilité institutionnelle. Cela étant, les services de l'IDA et du FMI appuient l'attention particulière que les autorités ont prêté dans le CSCRP-3 aux questions intersectorielles, comme l'égalité des sexes, la démographie, la lutte contre la pauvreté et l'environnement.

3. Le Plan d'actions prioritaires (PAP) pour 2012–17, le Plan d'actions prioritaires d'urgence (PAPU) et le Plan pour la relance durable (PRED) du Mali pour 2013-14 ont été joints au CSCRP-3. Le PAP identifie, pour chaque domaine d'intervention, une liste de mesures et d'indicateurs de suivi. Chaque mesure a été budgétisée pour l'ensemble de la période. Le coût estimé de l'exécution du PAP est de 9,744 milliards de FCFA (19,4 milliards de dollars E.U.) sur la période 2012–17. Cependant, les crises sécuritaire et institutionnelle ont empêché de mettre en œuvre ce plan en 2012 ; par ailleurs, devant les restrictions et les incertitudes qui pèsent actuellement sur les ressources, le gouvernement a mis au point en mars et en avril 2013, respectivement, le PAPU et le PRED qu'il a soumis à l'examen des administrateurs parallèlement au CSRP. Le PAPU et le PRED comprennent le même sous-ensemble de programmes issu du PAP, mais aussi des programmes de remise en état des infrastructures, de réconciliation, de sécurité, de tenue des élections et de gestion du retour de l'administration, des réfugiés et des populations déplacées dans les régions du nord. Les domaines qu'ils couvrent sont essentiellement la paix et la sécurité, les secteurs sociaux, l'emploi, la formation professionnelle, le développement rural, les transports, les activités génératrices de revenus et la transparence dans la gestion des finances publiques. Par contre, la réalisation des grands projets d'infrastructure, qui était prévue initialement pendant les premières années du PAP a été différée. Le coût global des PAPU/PRED se chiffre à 2,849 milliards de FCFA (5,7 milliards de dollars E.U.), soit approximativement 86 % du coût initial du PAP sur la période 2012–13. Les services de l'IDA et du FMI estiment que les autorités devraient être en mesure de le financer à hauteur des deux tiers environ par des recettes et fiscales et non fiscales.

4. Le CSCRP-3 présente certes une stratégie complète pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté, mais il y aurait intérêt à en expliciter certains points importants. Il ne s'attaque pas à l'absence de réformes cruciales dans le secteur financier et dans ceux de l'électricité et du coton. La politique en matière d'égalité des sexes demeure ambiguë compte tenu du code de la famille adopté en 2011 par le Parlement. Il conviendrait de préciser davantage les mesures visant à surmonter les obstacles majeurs qui entravent le développement du secteur privé. En outre,

l'aggravation du conflit dans le nord du pays pourrait nécessiter de mettre au point des programmes qui ne sont pas envisagés dans le CSCR-3/PAP (par exemple dans les domaines suivants : sécurité, remise en état, réconciliation et nouveaux mécanismes de décentralisation pour assurer la prestation des services de base dans les régions faiblement peuplées).

5. Les autorités ont consulté à maintes reprises un grand nombre de parties prenantes afin de susciter l'adhésion la plus large possible au processus du CSCR-3. Elles se sont notamment entretenues en 2011, avec des parlementaires, des responsables locaux élus (au niveau central ou dans des organes décentralisés), des représentants de la société civile et du secteur privé, du monde universitaire, des médias et des syndicats et des partenaires techniques et financiers (PTF). Une série de mécanismes institutionnels (comité de pilotage comportant des groupes thématiques, commission mixte PTF-Mali, secrétariat technique et comités régionaux, locaux et communaux) et une feuille de route précise ont guidé la mise au point de ce nouveau cadre.

PAUVRETE : TENDANCES ET DIAGNOSTIC

6. En 2010, les autorités ont lancé une enquête légère intégrée auprès des ménages (ELIM) pour soutenir le CSCR-3. Cette ELIM a complété les enquêtes auprès des ménages de 2001 et de 2006, permettant ainsi d'analyser les tendances de la pauvreté sur la décennie. Elle s'appuyait sur une ventilation des régions et des groupes démographiques suffisante pour être représentative, et contenait des renseignements sur d'autres aspects de la pauvreté (santé, éducation et atouts, par exemple). Il existe d'autres projets d'enquêtes auprès des ménages, notamment des enquêtes pluriannuelles intégrées à des études sur la mesure des niveaux de vie dans le secteur agricole et des enquêtes permettant d'assurer un suivi « léger » de la pauvreté entre les années couvertes par des enquêtes « lourdes ».

7. Le Mali a nettement réduit la pauvreté. Les enquêtes auprès des ménages semblent indiquer que le taux de pauvreté est passé de 55,6 % en 2001 à 47,5 % en 2006 et à 43,6 % en 2010. La pauvreté de revenu reste un phénomène essentiellement rural, mais là encore, l'incidence de la pauvreté rurale est tombée de 65 % en 2001 à 51 % en 2010. L'extrême pauvreté a chuté au niveau national, passant de 32 % en 2001 à 22 % en 2011, avec des variations régionales manifestes. La baisse de la pauvreté entre 2001 et 2010 tient pour les deux-tiers à la croissance et pour un tiers à une réduction des inégalités en faveur des pauvres. Par rapport aux périodes de réduction de la pauvreté dans les autres pays africains, le Mali se distingue comme ayant bénéficié d'une croissance très favorable aux pauvres tout en souffrant parallèlement d'un taux de croissance faible².

² Il semble ressortir d'une comparaison des enquêtes que la consommation privée par habitant ait augmenté par rapport au taux annuel moyen de 1,2 % entre 2001 et 2010.

8. Pour autant, la baisse du taux de pauvreté n'a pas été suffisante pour réduire sensiblement le nombre des pauvres. Entre 2001 et 2010, ce nombre est passé d'environ 5,7 à 6,4 millions. Le taux élevé de fécondité (6,7 enfants par femme) freine fortement la réduction de la pauvreté : il donne lieu à des ratios de dépendance importants, aggrave la mortalité maternelle et fait perdurer les inégalités entre les sexes dans divers secteurs. Il exerce aussi des pressions considérables sur les moyens dont dispose l'État pour assurer la prestation des services de base (éducation, santé, protection sociale, sécurité) à tous les citoyens. Le taux plus faible qu'espéré d'activité et la forte croissance démographique sont des thèmes fondamentaux du CSCR-3, qui sont examinés ci-après.

9. Comme les autorités, les services de l'IDA et du FMI jugent essentiel pour réduire durablement la pauvreté d'améliorer la quantité et la qualité des emplois. Le sous-emploi rural et le chômage urbain sont généralisés et exacerbés par de fortes tensions démographiques ou migratoires. Si le CSCR-3 insiste à juste titre sur la nécessité de diversifier l'économie, d'améliorer les qualifications et de moderniser la législation du travail, les services de l'IDA et du FMI estiment qu'il conviendrait peut-être aussi de prêter davantage attention à la planification urbaine et à la coordination des politiques d'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi dans le secteur informel dans les villes. Ils partagent en outre les objectifs fixés par les autorités pour un programme de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, qui sont conçus de façon à assurer une protection contre le chômage saisonnier et à offrir une certaine expérience professionnelle aux jeunes, sans pour autant constituer des sources permanentes de revenu.

COMMENT MAINTENIR LA STABILITE MACROECONOMIQUE

10. Abstraction faite de 2012, le scénario de référence est réaliste, mais le scénario optimiste doit être explicité. The GPRSF-3 présente deux scénarios pour la période 2012–17. Le scénario de référence vise un taux de croissance de 5,3 % (sensiblement analogue au taux moyen de la période 2007–10) et suppose un recul régulier de la production d'or à moyen terme. Selon ses projections, le ratio impôts/PIB augmente légèrement et passe à environ 15 % d'ici à la fin de la période. A l'exception de 2012, année où, d'après les estimations, l'économie a accusé une contraction de 1,2 % à cause de la crise politique et sécuritaire, ce scénario est réaliste. Le scénario optimiste envisage un redressement important de la production agricole et une expansion soutenue du secteur minier (11 % en moyenne sur la période 2012–17) en tablant sur la prospection de nouveaux minerais qui remplaceraient éventuellement la production d'or. De l'avis des services de l'IDA et du FMI, une croissance plus forte est certes capitale pour réduire plus rapidement la pauvreté, mais un scénario réaliste doit être basé sur les tendances actuelles des secteurs minier et agricole et sur la réalisation des projets de réforme. La stratégie devrait préciser davantage les mesures visant à s'attaquer aux principales contraintes subies par le secteur privé. Elle pourrait inclure des mesures permettant de diversifier l'économie et d'améliorer le climat de l'investissement pour le secteur privé.

11. Le CSCR-3 insiste sur la vulnérabilité du Mali aux facteurs exogènes ; néanmoins, il pourrait être utile de mieux évaluer les risques à venir. Ces derniers concernent les risques et conséquences liés aux facteurs suivants : chocs climatiques, hausses des cours internationaux des produits alimentaires et pétroliers, contraintes budgétaires chez les partenaires techniques et financiers (qui pourraient influencer sur les apports d'aide à moyen terme) et problématique politique et sécuritaire actuelle. Des précisions sur la façon dont les autorités réagiraient aux situations imprévues seraient également utiles.

12. Le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) contient des indications utiles pour les futures lois de finances, mais il devrait être basé sur le scénario de référence et non le scénario optimiste afin de maintenir les dépenses sur une trajectoire soutenable. Il insiste à juste titre sur la nécessité de recouvrer davantage de recettes, mais se fonde sur le scénario optimiste, dans lequel les réformes envisagées de la politique fiscale et de l'administration des impôts et des douanes font passer les recettes recouvrées de 14,6 % du PIB en 2010 à 19 % d'ici à 2017. Si ces mesures de renforcement des recettes cadrent avec le programme appuyé par un décaissement au titre de la facilité de crédit rapide, le rendement fiscal dont font état les projections est trop ambitieux. Sur le front des dépenses, la stratégie envisage une modeste augmentation des dépenses courantes de l'ordre de 0,3 % du GDP par an en 2012–17, tirée principalement par une hausse des dépenses dans les secteurs sociaux. La répartition sectorielle des dépenses est assez stable au cours de la période du GPRSF-3 : selon les projections, la part des dépenses courantes est constante. Les services de l'IDA et du FMI recommandent aux autorités d'établir des plans pour mieux protéger les secteurs prioritaires au cas où il faudrait freiner la hausse des dépenses. Les dépenses au titre à la fois du PAP et des PAPU/PRED reposent sur une amélioration ambitieuse de la mobilisation des ressources extérieures, qui atteindraient environ le double de la moyenne de 2007–10. Il est nécessaire de mieux préciser les politiques visant à mobiliser davantage de ressources extérieures pour les dépenses en capital. Les subventions au secteur agricole et au secteur de l'électricité sont, par hypothèse, maintenues dans le CBMT, ce qui peut dans le premier cas ne pas être soutenable et, dans le second, ne pas être compatible avec la viabilité financière et le développement du secteur en question. En outre, étant donné qu'elle attire l'attention sur les déficits de financement, la stratégie devrait offrir des mesures pour les combler. À l'avenir, il serait utile pour le CBMT de prévoir une stratégie explicite pour la dette à moyen terme afin de soutenir la viabilité budgétaire : le recul envisagé de la dette publique totale de plus de 30 % à environ 14 % du PIB d'ici à 2017 semble trop ambitieux. Enfin, les services de l'IDA et du FMI recommandent de mettre à jour systématiquement tous les ans le CBMT afin d'assurer une cohérence continue entre le cadre macroéconomique du pays et les priorités du CSCR-3.

COMMENT JETER LES BASES D'UNE CROISSANCE STABLE ET PARTAGÉE

13. La base étroite des recettes d'exportation (or, coton) et une agriculture pluviale de subsistance qui procurent des revenus à la majorité de la population sont les deux principales caractéristiques de l'économie malienne. Le premier pilier du CSCR-3 présente un vaste

ensemble de mesures pour aider l'économie à se diversifier et à créer des revenus et des emplois. Comme les autorités, les services de l'IDA et du FMI estiment que le secteur privé doit devenir le moteur d'une croissance durable et partagée. Cela nécessite de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines, notamment les secteurs productifs, la finance et les infrastructures (transports, électricité et technologies de l'information et de la communication) et d'améliorer globalement le climat des affaires, la gestion foncière et les compétences professionnelles.

14. Les problèmes liés à l'électricité continueront d'entraver fortement la croissance étant donné le coût et la difficulté de mieux approvisionner un pays à faible densité de population et enclavé. Les principaux volets de la réforme de ce secteur n'ont toujours pas été exécutés. En particulier, la situation financière de la société nationale d'électricité s'est considérablement aggravée ces dernières années, malgré une importante aide financière de l'État dans les domaines de l'investissement et, de plus en plus, des dépenses courantes. La mesure la plus cruciale pour assurer la viabilité de la stratégie de développement du secteur est d'adopter le projet de mécanismes d'ajustement des tarifs de façon à pouvoir récupérer les coûts dans le périmètre actuellement desservi. Les investissements devraient être basés sur la recherche des solutions les moins coûteuses. A cet égard, il serait plus viable à long terme de renforcer l'intégration régionale afin de maximiser les avantages tirés des interconnexions au lieu de continuer d'accroître les capacités de production thermique sur le territoire national, ce qui majorerait encore le coût moyen de production. Le volume plus élevé des produits pétroliers utilisés pour produire de l'électricité au Mali nécessitera en outre d'appliquer des règles et des solutions régionales de concert avec les pays voisins (par exemple, des procédures douanières prévisibles et plus simples et des règles également prévisibles pour le transport du fioul lourd).

15. Par ailleurs, les services de l'IDA et du FMI notent que, si le Mali a considérablement amélioré son climat des affaires, beaucoup reste à faire : il convient notamment d'assouplir les procédures fiscales, de réduire le nombre des formalités complexes imposées par l'Etat pour gérer une entreprise et de faciliter l'accès à la justice. S'il est couronné de succès, le développement judiciaire de nouvelles zones industrielles pourrait stimuler les forces qui animent la croissance. En outre, l'application, de concert avec les pays voisins, de règles et de solutions régionales, comme l'Initiative TRIE entre le Sénégal et le Mali, réduirait les délais et les frais de transit. De façon plus générale, les services de l'IDA et du FMI estiment que le CSCR-3 pourrait insister beaucoup plus sur le potentiel de croissance (et le renforcement de la capacité d'adaptation) à tirer de l'intégration régionale par des réformes commerciales et le développement et la connexion des infrastructures.

16. Une hausse du faible taux d'alphabétisation, en améliorant la qualité de l'éducation, aidera à relever la productivité économique. Une offre accrue de main-d'œuvre adéquatement formée sur le plan technique allègera les graves contraintes auxquelles fait face le secteur privé malien et stimulera la création de nouveaux services et industries.

17. Etant donné l'objectif déclaré du CSCR-3 de faire du Mali une puissance agropastorale, les services de l'IDA et du FMI recommanderaient alors aux autorités d'envisager un certain nombre de réformes structurelles. L'une de ces réformes viserait à

encourager l'essor des chaînes de valeur agricoles en utilisant efficacement l'eau et en poursuivant le développement du secteur agroalimentaire. Les services de l'IDA et du FMI notent que, à part de brèves références à la privatisation, les autorités ne se sont pas exprimées clairement sur la réforme de la filière coton, qui est capitale pour la bonne santé de l'économie, ainsi que pour le bien-être de nombreux producteurs ruraux. Dans le même ordre d'idée, il serait possible de tirer des enseignements de l'expérience internationale afin de choisir des solutions pour passer de l'octroi généralisé de subventions aux intrants à une mutualisation des assurances, de la recherche et de la vulgarisation. Les services de l'IDA et du FMI notent également que le renforcement des capacités d'adaptation aux mutations environnementales globales pourrait ouvrir des créneaux aux entrepreneurs maliens (petits, moyens ou grands) tout en encourageant l'adoption d'une trajectoire de croissance plus soutenable.

18. En ce qui concerne le développement du secteur financier, les services de l'IDA et du FMI recommandent d'aligner la mise en œuvre du CSCR-3 sur les mesures plus précises du programme d'évaluation du secteur financier (PESF) de 2008 et de la stratégie de développement du secteur financier (SDSF). Tout en reconnaissant que l'accès au financement est limité, le CSCR-3 se concentre uniquement sur les mesures capitales qui permettront de développer la microfinance. Ces mesures visent en particulier à mettre au point une stratégie nationale et un plan d'actions pour 2013–17, ainsi qu'un plan de redressement pour les six établissements dont la situation financière est difficile, à informatiser le registre du crédit du secteur et à en renforcer le système informatique. Un plan d'actions plus complet devra en outre être axé essentiellement sur la poursuite du développement de l'intermédiation bancaire. Par ailleurs, dans les domaines qui relèvent de leurs compétences, les autorités peuvent prendre des mesures pour améliorer la stabilité du système financier, dont le secteur de la microfinance. Le CSCR-3 pourrait comporter des mesures visant à renforcer la qualité, la solidité et les performances de l'ensemble du système financier, y compris la restructuration de la banque nationale du logement et de la banque régionale de développement.

19. Une réforme de la gestion foncière est cruciale pour la planification urbaine, le développement rural et celui du secteur financier. Les services de l'IDA et du FMI saluent les projets visant à mettre en place un cadastre et un système d'information foncière, étant donné l'importance que revêtent les questions foncières au Mali et la nécessité de faciliter la conversion des terres rurales en terrains urbains dans un contexte marqué par l'expansion rapide des villes. Les services de l'IDA et du FMI estiment néanmoins qu'il faudra prêter davantage attention aux déficits de gouvernance dans le secteur compte tenu des dispositions prises en matière de décentralisation administrative, de gestion et de règlement des litiges dans la loi d'orientation agricole (LOA). Il sera aussi justifié de renforcer les capacités des institutions chargées d'appliquer la loi.

20. Les autorités s'emploient à créer une marge de manœuvre pour les dépenses prioritaires en appliquant les réformes nécessaires pour renforcer la mobilisation des ressources intérieures et accroître l'efficacité des projets d'investissement. Les services de l'IDA et du FMI accueillent favorablement les projets des autorités : (i) de réformer la politique fiscale, l'administration des impôts et des douanes et les domaines en vue de réduire les exonérations

fiscales et, partant, d'améliorer le recouvrement des recettes et (ii) de concevoir et d'appliquer une stratégie visant à ajuster les prix intérieurs de l'énergie (produits pétroliers et électricité) de façon à refléter les tendances des cours internationaux. Les services de l'IDA et du FMI recommandent en outre aux autorités d'utiliser des dispositifs de transfert en espèces ciblés et d'examiner le régime fiscal des sociétés minières afin de mieux cerner les bénéficiaires exceptionnels lorsque les prix sont élevés. Pour accroître la marge de manœuvre budgétaire, il est également recommandé de prendre des mesures visant à éliminer les déficits des régimes de retraite des fonctionnaires et des salariés du secteur privé, ainsi que d'augmenter l'efficacité des dépenses d'infrastructure en choisissant et en gérant mieux les projets d'investissements publics.

POLITIQUE DÉMOGRAPHIQUE ET ACCÈS AUX SERVICES SOCIAUX DE BASE

21. L'accent mis par les autorités sur la croissance démographique lors de la préparation du CSCRP-3 recueille l'appui des services de l'IDA et du FMI. La forte croissance démographique et les niveaux élevés de fécondité, entre autres, posent des problèmes au niveau de l'activité économique, de la réduction de la pauvreté et de la réalisation des OMD.

22. Malgré les importants efforts déployés pour favoriser l'accès aux services sociaux de base et les progrès notoires observés en la matière, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ne seront pas atteints, car le Mali enregistre toujours de faibles résultats globaux dans le domaine du développement social humain. En conséquence, les services de l'IDA et du FMI appuient fermement le rôle capital que le CSCRP-3 continue de faire jouer à la santé, à l'éducation et à la protection sociale dans le développement durable. La population n'était alphabétisée qu'à hauteur de 27 % seulement en 2010 et, malgré le bond des taux de scolarisation primaire universelle (les taux bruts ont atteint 80 % en 2009), des inégalités entre les sexes et aux niveaux rural et régional persistent. Les autorités sont déterminées à élargir l'accès à l'éducation et à en rehausser la qualité dans le cadre de la troisième phase du programme d'investissements du secteur de l'éducation (PISE III). Cependant, beaucoup plus doit être fait pour améliorer le ciblage et l'efficacité des dépenses. À cet égard, la démarche consistant à entreprendre un examen et des enquêtes de suivi des dépenses publiques sectorielles apportera des précisions sur les mesures cruciales qui permettront d'améliorer les résultats en matière d'éducation.

23. Malgré les progrès constatés, les services de l'IDA et du FMI partagent l'opinion des autorités selon laquelle les résultats dans le domaine de la santé ont besoin d'être encore améliorés. Si les efforts déployés en matière de vaccination et de maîtrise du VIH/SIDA sont couronnés de succès, les OMD concernant la santé maternelle et infantile, le paludisme et d'autres maladies ont insuffisamment progressé. Le VIH/SIDA touchait 1,5 % de la population en 2008 et 1 % en 2011. De 2007 à 2008, le taux des accouchements assistés par du personnel qualifié est passé de 57 à 61 %. Le taux de mortalité maternelle est tombé de 582 à 464 pour 100 000 naissances vivantes entre 2001 et 2006, mais ne sera pas réduit des trois-quarts en 2015 par rapport à 1990. Il est en outre hautement improbable que l'accès universel à la santé génésique sera assuré d'ici à 2015.

Davantage d'équité dans l'accès aux soins et un rehaussement de leur qualité sont nécessaires de toute urgence. Les services de l'IDA et du FMI apportent leur soutien aux travaux importants lancés pour renforcer la prestation de l'assurance santé aux populations rurales pauvres grâce à des coopératives de santé, ainsi qu'aux efforts déployés par les autorités pour décentraliser le budget et les services au niveau des régions et des communes afin d'élargir l'accès à ces services et d'encourager la redevabilité sociale.

24. Des progrès ont été accomplis pour élargir l'accès à l'eau potable, mais la réalisation des OMD est un défi de taille. Le taux d'accès à l'eau potable est estimé à 73 % en 2009, alors que les OMD sont de 78 % pour les populations rurales et de 91 % en zones urbaines. L'assainissement accuse un retard : seulement 32 % des ménages ont accès à des services d'assainissement améliorés dans les zones rurales et 45 % dans les zones urbaines. Les services de l'IDA et du FMI appuient fortement la réforme du secteur de l'eau dans les villes lancée en octobre 2010 afin d'élargir l'accès à ce service, d'améliorer les résultats opérationnels et de rétablir la viabilité financière du secteur.

25. Les services de l'IDA et du FMI approuvent les projets des autorités de mettre en place un système de protection sociale (SPS) pour atténuer la forte vulnérabilité du Mali à divers chocs. Plus de 25 % de la population est en état d'insécurité alimentaire. Cependant, les dépenses actuelles au titre des programmes de protection sociale sont inférieures à 1 % du PIB et la plupart des interventions (essentiellement des transferts de denrées alimentaires) sont de faible ampleur, conçues comme des programmes temporaires et financées par des ressources extérieures ponctuelles. De plus, la réduction de l'insécurité alimentaire chronique sous l'effet de ces programmes n'est pas manifeste. Etant donné la marge de manœuvre budgétaire limitée, il est crucial que le SPS soit efficient, bien ciblé et géré avec transparence pour répondre aux besoins. Les services de l'IDA et du FMI encouragent les autorités à établir un cadre institutionnel approprié à titre de première mesure cruciale pour mettre en place un système de protection sociale.

26. La priorité que les autorités donnent à l'égalité des sexes et à la résolution des disparités entre les hommes et les femmes dans les domaines économique et social recueille l'appui des services de l'IDA et du FMI qui sont néanmoins préoccupés par les choix apparemment contrastés qu'elles ont récemment générés. Elles ont créé un Ministère de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, adopté en novembre 2010 une stratégie nationale pour la parité entre les sexes et mis sur pied en juin 2011 un fonds spécial pour la rendre opérationnelle. En outre, la loi de finances de 2012 prévoyait qu'un effort particulier serait fait afin de s'assurer que chaque ministère avait pris en considération dans ses programmes et projets des actions prioritaires pour s'attaquer aux inégalités entre les sexes. Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté en décembre 2011 un nouveau code de la famille qui abaisse l'âge légal du mariage de 18 à 16 ans et semble réduire les droits et libertés des femmes. Il serait utile que les autorités précisent les choix qu'elles ont faits, réaffirment l'importance qu'elles donnent à l'égalité des sexes, assurent la promotion du statut socioéconomique des femmes et veillent à ce que la violence exercée contre elle diminue.

27. La programmation des dépenses publiques devrait normalement continuer d'être alignée sur le CSCR-3 (comme dans le cas du CSCR-2), quelques 80 % des secteurs

disposant de cadres de dépenses à moyen terme. Il convient toutefois d'améliorer l'exécution de cet alignement. En 2010, la part des dépenses sociales dans les dépenses financées sur ressources intérieures (36 %) a légèrement dépassé l'objectif du CSCRP-2 (34 %). Cependant, le total des dépenses courantes (en particulier les transferts et les subventions) a été plus élevé que prévu. En outre, les dépenses en capital n'ont pas atteint les niveaux anticipés dans le CSCRP-2. La forte croissance démographique du Mali exercera des pressions considérables sur les ressources publiques à consacrer à la prestation des services dans un avenir prévisible. Compte tenu de cette réalité et des objectifs du CSCRP, les autorités doivent continuer d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques.

DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL ET GOUVERNANCE

28. Les autorités reconnaissent que le développement institutionnel et la gouvernance posent de graves problèmes pour la paix et la prospérité du Mali et doivent être globalement renforcés. Les services de l'IDA et du FMI saluent leur tentative de mettre au point une stratégie complète et interconnectée qui reste très pertinente compte tenu de la situation actuelle en matière de sécurité. En fait, la faiblesse de la responsabilisation et de la gouvernance économique et judiciaire est de plus en plus un sujet de préoccupation au Mali. Certains analystes soulignent que la dégradation de la gouvernance ces dernières années explique en partie les événements politiques et sécuritaires sans précédent de 2012.

29. Ce défi pluridimensionnel à relever au niveau du développement institutionnel et de la gouvernance recouvre: (i) un renforcement de la paix et de la sécurité ; (ii) une amélioration de l'accès au système judiciaire et de sa qualité; (iii) une consolidation des capacités institutionnelles (fonction publique) ; (iv) des politiques de gestion foncière (pôles régionaux de croissance et décentralisation) ; (v) une meilleure coopération internationale ; (vi) un renforcement de la gestion des finances publiques ; (vii) une lutte résolue contre la corruption et les crimes financiers. Les autorités lancent actuellement d'importantes réformes institutionnelles pour renforcer la responsabilisation et consolider le processus de démocratisation. Ces réformes comprennent une révision de la constitution en vue de créer une cour des comptes et de modifier les pouvoirs du Président de la République. L'Assemblée nationale a approuvé cette réforme constitutionnelle à une écrasante majorité en 2011. Ces modifications constitutionnelles doivent encore être ratifiées par référendum.

30. Les services de l'IDA et du FMI encouragent les autorités à donner plus d'importance au renforcement du système judiciaire et à la lutte contre la corruption afin de mieux protéger tous les citoyens, et plus particulièrement les femmes et les pauvres. Pour améliorer la gouvernance et combattre les infractions financières, les autorités devraient appliquer le plan d'actions qu'elles ont adopté en 2010 et publier les résultats obtenus. Il est également urgent de s'attaquer aux déficiences du système judiciaire et les autorités sont encouragées à assurer le suivi des réformes du plan d'actions du CSCRP-3 qui aborde les problèmes concernant l'égalité des sexes,

l'environnement et la prestation des services aux pauvres. Les opérations visant à réduire la corruption semblent présentées sous un aspect essentiellement technique, aussi le fond des diverses actions et priorités proposées dans ce domaine pourrait-il être approfondi dans le CSCRP-3.

31. Le CSCRP-3 prend acte du fait que la gestion transparente et efficace des finances publiques est capitale pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté. S'appuyant sur les progrès significatifs réalisés jusqu'à présent, le CSCRP-3 envisage de poursuivre l'exécution du plan d'actions des autorités dans le cadre du PAGAM-GFP II qui couvre la période 2011–15. Les services de l'IDA et du FMI encouragent cet effort, déployé en étroite collaboration avec les donateurs, afin de renforcer la préparation, le suivi, l'exécution et l'audit du budget et d'améliorer la gestion de trésorerie. Ils encouragent aussi l'établissement d'un compte unique du Trésor à la BCEAO et la poursuite de la transposition dans le droit malien des directives de l'UEMOA sur la gestion des finances publiques. L'informatisation totale des recettes et des dépenses améliorera la crédibilité et la transparence des comptes publics et, partant, la responsabilisation. Les contrôles internes et externes doivent aussi être intensifiés, notamment par l'application d'une stratégie de contrôle interne et la création d'une cour des comptes. Le renforcement des capacités infranationales en matière de GFP pour améliorer le processus de prise de décision et la transparence contribuera également à une meilleure prestation des services de base.

SUIVI ET EVALUATION

32. Les services de l'IDA et du FMI notent que la matrice de suivi est incomplète et n'indique aucun lien manifeste entre les extrants et les réalisations. Elle ne comporte ni données de références ni cibles pour un grand nombre d'indicateurs comme ceux sur la réduction de la pauvreté et de la malnutrition, la santé, la création d'emplois et la gouvernance. Les sources des données utilisées pour mesurer les indicateurs ne sont pas précisées. En outre, il conviendrait d'indiquer de façon explicite le lien entre les extrants résultant des diverses actions et les réalisations à atteindre par une présentation plus hiérarchique de la matrice et un meilleur lien entre cette matrice et le plan d'actions. Cela aidera à axer davantage sur les résultats les efforts déployés en matière de développement, ainsi que la dépense. Les services de l'IDA et du FMI recommandent de procéder à cette modification dans la prochaine version de la matrice de suivi.

33. Les autorités reconnaissent sincèrement les points forts et les faiblesses du système de suivi et d'évaluation et offrent certaines solutions et objectif clairs. Les services de l'IDA et du FMI soutiennent les efforts qu'elles déploient pour : (i) renforcer et préserver les capacités nationales en matière de statistiques ; (ii) améliorer le cadre institutionnel ; (iii) assurer la coordination entre les acteurs du système statistique national et avec les partenaires internationaux ; (iv) rehausser la qualité des données et les utiliser pour mesurer les progrès accomplis dans les domaines des indicateurs clés afin de mieux étayer le processus de prise de décision par des données factuelles. Les autorités sont encouragées à faire adopter et appliquer à temps la nouvelle stratégie statistique (2013–17), surtout en ce qui concerne le financement des futures enquêtes et la rémunération du personnel technique. Afin d'approfondir les analyses des causes de la pauvreté au Mali, il sera important d'effectuer auprès des ménages des enquêtes plus complètes permettant de recueillir des

données sur leur niveau de vie et leur production. En outre, il est nécessaire à terme de mesurer la pauvreté avec plus de cohérence. L'évaluation externe des résultats à mi-parcours du GPRSF-3 est une initiative louable qui s'ajoute aux efforts réalisés tous les ans par les autorités pour suivre les progrès accomplis.

34. Les services de l'IDA et du FMI soutiennent les efforts que les autorités déploient pour faire fond sur la meilleure coordination avec les donateurs, notamment en matière d'alignement de l'aide, observée pendant la mise en œuvre du CSCR-2 (2007–11). Il est important, font-ils observer, de mettre en place un système de gestion des données sur l'aide et de renforcer les capacités techniques sectorielles, ainsi que les mécanismes de suivi et d'évaluation (S&E) des politiques et stratégies nationales. En outre, pour atteindre les objectifs et résultats indiqués dans le CSCR-3, il est crucial de s'assurer de la pleine collaboration de la société civile et du secteur privé en renforçant les capacités et en veillant à ce qu'ils participent activement au processus de S&E. Les efforts visant à améliorer la coordination avec les donateurs imposent à ceux-ci de s'engager davantage, au niveau notamment de leur programme et de l'alignement financier sur les priorités nationales, y compris les procédures internes.

CONCLUSION : RISQUES ET RECOMMANDATIONS

35. Les services de l'IDA et du FMI saluent l'élaboration du CSCR-3, qui guidera le pays dans les efforts qu'il déploie pour réduire durablement la pauvreté. La stratégie est à la fois complète et ambitieuse. Ses objectifs sont les suivants : (i) accélérer la croissance, (ii) la rendre plus inclusive, (iii) exploiter le potentiel du peuple malien et (iv) renforcer les institutions et améliorer la gouvernance. Les services de l'IDA et du FMI saluent la volonté avec laquelle les autorités ont su tirer des enseignements des faiblesses constatées dans l'exécution des précédentes stratégies de lutte contre la pauvreté. La fragilité des capacités internes représente un risque supplémentaire qui pourrait empêcher une réalisation efficace des investissements liés à la pauvreté.

36. Les services de l'IDA et du FMI appuient la démarche suivie par les autorités pour intégrer les programmes à court terme du PAPU liés à la crise au cadre à moyen terme du CSCR-3, un vaste consensus ayant été mobilisé à cet égard grâce à une approche participative cohérente. Alors que l'évolution de la situation en matière de sécurité ne pouvait être anticipée intégralement en 2012, le CSCR-3 a néanmoins été établi en fonction des réalités économiques et politiques du Mali, offrant un point de vue lucide sur les défis sécuritaires, démographiques et géographiques que ce pays doit relever dans sa lutte contre la pauvreté. Les services de l'IDA et du FMI saluent également l'importance qui continue d'être donnée au renforcement de la gestion des finances publiques, qui s'est révélée très efficace pour atténuer les répercussions de la crise en 2012.

37. La mise en œuvre avec succès du CSCR-3 repose de façon cruciale sur son appropriation par les autorités et leur engagement de s'attaquer à ses principales lacunes. Un soutien politique total est nécessaire pour prendre en compte dans l'exécution du CSCR-3 les faiblesses constatées dans le document actuel et la mise en œuvre des précédents CSCR. Les

autorités doivent inclure dans leur stratégie des réformes cruciales du secteur financier et de ceux de l'électricité et du coton, réformes qui sont absentes dans le CSCR-3 (¶14). S'ils contiennent des projets qui sont étroitement alignés sur le CSCR-3 et les priorités de la feuille de route, le PAP et les PAPU/PRED reposent sur des hypothèses de financement intérieur et extérieur nettement supérieures à la tendance historique (¶12). Les autorités devront classer leurs besoins par ordre de priorité au cas où ces hypothèses ne se concrétiseraient pas. Il serait utile aussi de hiérarchiser davantage le plan d'actions du CSCR-3 et d'adopter une matrice de suivi comportant des extraits et des réalisations chiffrées et mesurables. Il pourrait également être nécessaire de réaffirmer le vaste consensus social sur les objectifs du CSCR-3 dans le cadre des efforts de réconciliation nationale énoncés dans la feuille de route politique. Il faudra peut-être aussi adapter sans relâche le CSCR-3 aux nouveaux besoins qui pourraient être identifiés, compte tenu entre autres des résultats de l'analyse effectuée actuellement pour comprendre les conséquences de la crise qui a éclaté en 2012 et s'y attaquer.