
CHAPITRE X

Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ?

Idrissa Dante

Jean-François Gautier

Mohamed Ali Marouani

Marc Raffinot

LA RÉDACTION d'un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP)¹ résulte d'une exigence des Institutions de Bretton Woods (IBW). On peut donc craindre que les pays ne s'investissent pas vraiment dans le processus, mais qu'ils rédigent le plus rapidement possible le document demandé pour obtenir à la fois la réduction de dette et de nouveaux financements. Ce chapitre illustre dans le cas du Mali les avancées et les problèmes concrets des processus DSRP, analysés de manière plus générale dans les chapitres VI à IX de cette partie². Nous analysons brièvement dans ce chapitre la situation de l'endettement et de la pauvreté au Mali, puis les modifications intervenues en ce qui concerne les relations avec les IBW et les autres bailleurs de fonds. Nous cherchons enfin à déterminer si le DSRP peut engendrer une nouvelle manière de formuler la politique de développement au Mali.

Le Mali étant caractérisé par une très forte dépendance à l'aide, le comportement des IBW et des autres bailleurs de fonds jouera un rôle important dans le succès ou l'échec de ce nouvel instrument.

1. La dénomination du DSRP du Mali est : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ou CSLP. Nous garderons toutefois le terme générique DSRP plus généralement utilisé au niveau international et dans cet ouvrage.

2. Ce chapitre est une synthèse d'une étude entreprise dans le cadre d'un programme plus vaste (portant sur huit pays) coordonné par l'Overseas Development Institute (ODI) de Londres et financé par le PSA (Partenariat Stratégique pour l'Afrique).

Néanmoins, ce sont la volonté et la capacité du gouvernement malien à prendre en main l'orientation de ses propres politiques qui seront décisives pour entraîner une modification réelle des pratiques passées.

UN PAYS TRÈS ENDETTÉ, TRÈS DÉPENDANT DE L'AIDE, QUI ENREGISTRE UNE CROISSANCE SOUTENUE PEU OU PAS RÉDUCTRICE DE PAUVRETÉ

Depuis la dévaluation de 1994, la croissance malienne est soutenue (5,6 % en moyenne annuelle entre 1993 et 1998), du fait d'une forte reprise du secteur cotonnier, de la relance de la production d'or (liée à l'introduction d'un nouveau code minier et à la bonne tenue des prix internationaux) et d'une bonne pluviométrie³. Toutefois, cette croissance soutenue apparaît peu réductrice de pauvreté. D'après le rapport annuel de l'Observatoire du développement humain durable (ODHD, 1999), l'incidence de la pauvreté a augmenté considérablement entre 1989 et 1996 pour diminuer ensuite très légèrement (passant de 71,6 % à 69 %). Ceci ne manque pas de surprendre, dans la mesure où la période 1994-96 est marquée par une forte croissance. La réduction subséquente est plus logique, mais elle résulte d'une simple extrapolation dont la méthodologie est contestable. Une étude de DIAL (2000) montre que la pauvreté urbaine a fortement augmenté entre 1989 et 1996 (de 33 à 57,2 %). Enfin, une étude de Sahn et Stifel (2000), qui repose sur une méthodologie fondée sur les actifs détenus (tels que déclarés dans les enquêtes démographiques et de santé, EDS), aboutit à un résultat surprenant : la pauvreté se serait fortement réduite au Mali entre 1987 et 1995 (de 23 à 16 %). Cette réduction de la pauvreté concernerait toutes les régions, rurales comme urbaines.

Le Mali est un des pays du monde les plus dépendants de l'aide internationale. Cette aide massive n'est pas sans créer de fortes distorsions. Elle est attribuée par de nombreux canaux et reste opaque. Même le montant global diffère sensiblement suivant les sources (Naudet, 2000). Pour ces raisons, le Mali a été choisi par l'OCDE et le PNUD comme un pays pilote pour tenter d'améliorer la coordination des bailleurs de fonds (OCDE/PNUD, 1998 et 1999).

Avant l'allègement de sa dette décidée en 2000, le Mali était un pays fortement endetté : fin 1997, sa dette représentait 119 % du PIB, malgré plusieurs réductions déjà accordées par le Club de Paris. Toutefois, ce poids clairement excessif était allégé de deux façons. En

3. Le taux de croissance de l'économie en 2001 a été probablement légèrement négatif, du fait de la crise du secteur cotonnier en 2000 (au Mali, la production de la campagne agricole de l'année $n/n+1$ est valorisée dans les comptes nationaux de l'année $n+1$).

premier lieu, il s'agissait d'une dette très concessionnelle (sa valeur actuelle nette ne représentait que 56 % du PNB). En second lieu, une partie importante de cette dette était « passive » : la dette envers l'ex-URSS n'était plus remboursée, en l'attente d'un accord, et celle vis-à-vis de la Chine ne faisait pas l'objet de remboursements effectifs. Pour ces raisons, le Mali a été capable d'honorer sans problème la totalité du service de sa dette due à partir de 1994.

Le Mali fait partie des pays pauvres très endettés (PPTE). Il bénéficie depuis septembre 2000 de la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE initiale, et partiellement, de la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée (voir chapitre IX pour la présentation de l'Initiative PPTE). Le DSRP intérimaire a été achevé en juillet 2000. Le DSRP final était attendu pour novembre 2001.

LA DÉFINITION D'UNE STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ EST ANTÉRIEURE AU DSRP

Le terrain n'était pas vierge lorsque le DSRP fut présenté aux responsables maliens comme une nouvelle conditionnalité des IBW. Le Président Konaré avait placé son second mandat sous le signe de la lutte contre la pauvreté. Le PNUD avait déployé d'importants efforts pour appuyer l'élaboration d'une Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP). La SNLP reposait sur :

- des analyses qualitatives et quantitatives de la pauvreté (fondées sur une enquête nationale réalisée en 1994);
- l'évaluation de 30 projets anti-pauvreté couvrant tout le pays ;
- une consultation nationale (novembre 1997) pour définir les principaux axes, incluant l'administration, la société civile, les universités, les partenaires au développement, les élus.

Le projet de SNLP a été validé par une série de consultations aux niveaux national et régional. Finalement, la SNLP a été adoptée par le Conseil des Ministres en juillet 1998, puis validée en septembre 1998 lors d'une table ronde à Genève par les partenaires du développement – et même sur-financée. Toutefois, peu de projets nouveaux avaient été annoncés. L'essentiel consistait en projets anciens repeints pour l'occasion aux couleurs de la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, la SNLP a été mise en œuvre rapidement (Diallo et Raffinot, 1999).

En 1999, la SNLP a été « opérationnalisée ». Un réseau de trente « points focaux » (des personnes identifiées dans les ministères et autres entités) est chargé du suivi. La SNLP est sous la responsabilité d'un ministère spécialement créé, le Ministère du Développement Social (MDS).

Bien que les avis divergent sur le niveau d'appropriation de la

SNLP, nous avons noté qu'en octobre 2000, la plupart des personnes interrogées se référaient à la SNLP et non au DSRP (Dante *et alii*, 2001).

Au départ, les IBW ont refusé de prendre en compte la SNLP comme base du DSRP. Les raisons invoquées tenaient à l'absence de données récentes sur la pauvreté, de cadre macroéconomique, et à la non-prise en compte de certains secteurs.

Peu à peu, néanmoins, la tension s'est réduite et la SNLP a été acceptée comme base du DSRP (conjointement avec une étude prospective intitulée « Vision 2025 » également soutenue par le PNUD). Il pouvait difficilement en être autrement dans la mesure où les ressources humaines maliennes étant limitées, ce sont les mêmes cadres qui ont été mobilisés pour la SNLP et le DSRP.

Les deux processus se poursuivent néanmoins, pilotés par deux ministères différents (Ministère de l'Economie et des Finances ou MEF en ce qui concerne le DSRP). Bien qu'il n'y ait pas de problème majeur à ce niveau, les deux processus semblent plutôt se dérouler en parallèle qu'être vraiment coordonnés. Ainsi, par exemple, les « points focaux » de la SNLP n'ont pas été mobilisés en tant que tels lors de la rédaction finale du DSRP pour élaborer les programmes sectoriels visant la lutte contre la pauvreté. Ce dualisme devrait être remis en cause prochainement. En effet, la SNLP porte sur la période 1998-2002, alors que le DSRP devrait se poursuivre jusqu'en 2006.

LE DSRP EST APPARU COMME UNE CONDITIONNALITÉ SUPPLÉMENTAIRE IMPOSÉE PAR LES IBW

L'introduction du DSRP comme condition pour la remise de dette a été assez soudaine. Les autorités maliennes ont semblé surprises par cette nouveauté. Comme l'écrivait Aminata Traoré (1999), alors ministre de la Culture et du Tourisme : « *L'engagement de la Banque mondiale dans la lutte contre la pauvreté ne doit pas nous distraire. Il ne s'agit que d'une conditionnalité de plus visant à rendre l'austérité budgétaire supportable et acceptable.* »

Une conditionnalité apparue en cours de route

La réduction de la dette au titre de l'Initiative PPTE était initialement conditionnée par un programme classique avec le FMI dans le cadre de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR). Ce programme connaissait des difficultés, notamment du fait des délais intervenus dans la privatisation d'Electricité du Mali (EDM) et de la

restructuration du secteur cotonnier (privatisation de la CMDT⁴). Ces difficultés ont conduit à la suspension de plusieurs versements de la part du FMI.

La rédaction d'un DSRP en tant que conditionnalité pour la réduction de dette n'est apparue qu'après septembre 1999. Cette conditionnalité a été appliquée « rétroactivement » au Mali. Pour ne pas trop pénaliser les pays qui étaient déjà insérés dans le processus d'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE initiale, les IBW ont déclaré se contenter d'un DSRP intérimaire pour accorder la réduction de dette dans ce cadre. Le DSRP final serait alors une des conditions pour obtenir la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée.

La réalité est un peu différente. Pour éviter des critiques, les IBW ont accordé de manière provisoire la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée dès l'acceptation du DSRP intérimaire. Sur le plan technique, il ne s'agit que d'un rééchelonnement, en attendant l'annulation qui interviendra, année après année, à partir du point d'achèvement.

Cette introduction du DSRP s'est faite de manière peu claire, les IBW ayant donné l'impression pendant un certain temps de ne pas savoir ce qu'elles voulaient au juste. D'où un certain sentiment de désarroi, reflété par cette déclaration du Président Alpha Konaré : « *Pour n'importe quel programme, on nous dit qu'il faut aller au PPTE. Je me demande souvent ce qu'il y a dedans* »⁵.

Le DSRP intérimaire a été critiqué par les IBW (*Joint Staff Assessment*), mais ces critiques ont été jugées trop secondaires pour justifier un nouveau report de la réduction de dette.

Quel est l'enjeu réel ?

La réduction de dette autorisée par les initiatives PPTE n'est pas très difficile à calculer, mais elle a fait l'objet de beaucoup de spéculations. A l'occasion de l'Initiative PPTE initiale, la valeur actuelle nette (VAN) de la dette malienne devait passer de 221 % des exportations à 200 % (une réduction de 9,5 % seulement). La réduction au titre de l'Initiative PPTE renforcée est plus substantielle : la VAN de la dette ne devrait plus dépasser 150 % des exportations, soit une réduction de 32 % (voir chapitre IX, tableau 1). Les IBW ont largement popularisé le montant global de la réduction de dette

4. CMDT : Compagnie Malienne de Développement des Textiles.

5. Discours prononcé à l'occasion du lancement du Rapport 2000 du PNUD à Bamako (*Les Echos*, Bamako, du 14 juillet 2000).

(870 millions de dollars d'après le FMI⁶), mais ont été beaucoup plus discrètes sur le fait que ce montant se traduirait par des réductions du service de la dette d'un montant limité (de l'ordre de 28 milliards de francs CFA par an lorsque tous les accords auront été signés). Ce montant ne représente qu'une faible partie des dépenses publiques, de l'ordre de 6 %.

Pourtant l'affectation des sommes issues de la réduction de la dette représente une occasion non négligeable pour le gouvernement malien. Les dépenses d'éducation et de santé primaires représentent en effet des montants très réduits dans le budget (et d'ailleurs fort mal connus). La réduction de dette peut donc permettre un accroissement très significatif de ces dépenses (mais toute augmentation de la pression fiscale aurait eu le même résultat, comme le mentionnent les responsables du projet PAMORI⁷, chargé de mettre en évidence les principaux « gisements » fiscaux). La réduction de dette a déjà permis de multiplier les recrutements d'enseignants : le nombre d'enseignants recrutés qui était d'environ 700 par an, est passé à 4 165 en 2001.

LE DSRP N'EST PAS UN DOCUMENT RÉDIGÉ PAR LES IBW, MAIS IL Y RESSEMBLE

Les IBW n'interviennent pas directement, mais donnent leur avis sur les stratégies en voie d'élaboration

Les IBW ont fait au Mali un effort sensible pour éviter d'intervenir directement dans le processus d'élaboration du DSRP. Leur intervention s'est limitée à exprimer leur avis sur les documents qui leur ont été soumis, et à discuter avec les responsables maliens, directement sur place ou de Washington (notamment par téléconférences).

C'est évidemment une différence significative avec la pratique antérieure, où les Documents Cadres de Politique Economique (DCPE) étaient souvent rédigés à Washington et soumis pour approbation aux gouvernements.

Pourtant, le DSRP final sera probablement très proche des vœux des IBW

Aux yeux de l'administration malienne, le DSRP reste avant tout un moyen d'obtenir la réduction de dette et les nouveaux financements. C'est pourquoi on peut évidemment s'attendre à ce que le DSRP final

6. *Press Release* n° 00/52, du 12 septembre 2000.

7. Projet d'appui à la mobilisation des recettes intérieures.

soit conforme aux vœux des IBW. Le fait que le MEF pilote le processus est déjà une garantie pour ces institutions (même si au Mali le MEF occupe un rang peu élevé dans la hiérarchie officielle des départements ministériels). C'est sans doute le ministère le plus proche des vues des IBW, et certainement pas celui qui a le plus de légitimité en matière de lutte contre la pauvreté. Ceci doit pourtant être nuancé, car le MEF n'est pas homogène. Il résulte d'une fusion avec l'ancien ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration régionale, dont les éléments sont encore peu intégrés, et les préoccupations traditionnelles toutes différentes.

Il existe aussi une évolution de l'opinion publique qui rapproche les positions maliennes de celles des IBW. Par exemple, les détournements massifs intervenus dans les entreprises publiques (notamment à la CMDT) engendrent une lassitude de la partie informée de l'opinion publique et fait gagner du terrain à la thèse de la privatisation.

Concrètement, la normalisation des DSRP tient au fait que les équipes de rédaction ont accès aux DSRP déjà acceptés par les IBW (notamment grâce à l'affichage sur les sites web de la Banque mondiale et du FMI dans un légitime souci de transparence) et cherchent donc à s'en rapprocher pour « passer » plus facilement.

L'efficacité de l'intervention « souterraine » des IBW pourra se lire partiellement à travers le montant de réduction de dette effectivement budgétisé. En effet, le FMI souhaite apparemment que la totalité des sommes libérées par la réduction de dette ne se traduise pas automatiquement par des dépenses budgétaires de même montant, de manière à réduire le déficit public qui reste élevé. Il est probable que le gouvernement malien cherche au contraire à faire croître les dépenses du montant de la réduction – surtout si l'on tient compte du fait que l'année 2002 est une année électorale.

Les IBW ont-elles plusieurs stratégies ?

L'introduction des DSRP est associée dans le discours des IBW à des transformations de leurs propres pratiques. L'une des plus importantes concerne l'étroite coordination du FMI et de la Banque mondiale lorsqu'ils interviennent dans les pays pauvres très endettés. Une autre devrait être la modification du financement, en s'orientant vers un appui budgétaire généralisé. Une troisième concerne l'introduction de critères de réalisation *ex-post*, portant sur l'impact des mesures et non seulement sur les moyens.

En ce qui concerne le Mali, il semble que la coordination entre les IBW se soit améliorée, même si certains points de friction ponctuels sont parfois apparus. La crise cotonnière, par exemple, a posé

problème : en tant que politique sectorielle, elle relève de la Banque mondiale, mais aussi du FMI compte tenu de ses implications macro-économiques.

Les missions du FMI au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) se sont limitées à l'examen traditionnel des grands agrégats (équilibre budgétaire et de balance des paiements), et se réduisent à la gestion des affaires courantes à très court terme, en renvoyant au DSRP pour le cadre général et la suite du programme. Tout en insistant fortement sur l'importance de la lutte contre la pauvreté, les documents du FMI concernant la FRPC restent d'un grand classicisme, notamment en matière de critères et de repères.

Ainsi, la façon dont les IBW vont hiérarchiser les nouvelles conditionnalités liées à la réduction de la pauvreté et les conditionnalités macroéconomiques classiques n'est pas encore claire (on parle de « cascades de conditionnalités »). Il ne semble pas que le personnel des IBW ait une position bien nette sur la question. Certains insistent sur l'importance de l'« appropriation » (*ownership*), quitte à admettre quelques entorses à l'orthodoxie. D'autres mettent au contraire l'accent sur le programme déjà tracé dans le cadre de la FRPC (qui a fait l'objet d'un engagement du gouvernement), et s'attendent à ce que le DSRP reprenne scrupuleusement les éléments du programme. Ceci pose un problème dans la mesure où le programme est très précis pour 2001 et le premier semestre de 2002, et qu'il s'inscrit en outre dans des perspectives triennales qui vont jusqu'en 2004. La marge de manœuvre pour les rédacteurs du DSRP se limiterait donc à la période 2004-2006, et, pour l'essentiel, à préciser l'allocation budgétaire des fonds libérés par la réduction de dette (ces fonds sont déjà pris en compte dans le programme, mais globalement et pour un montant réduit).

La Banque mondiale a semblé dans un premier temps s'en tenir comme avant à sa stratégie d'assistance au pays (*Country Assistance Strategy*). La meilleure prise en compte du DSRP intervenue par la suite au niveau du discours laisse cependant planer des doutes. Là aussi, le DSRP est supposé reprendre fidèlement les programmes et réformes déjà en cours, qui couvrent un champ très vaste de la politique économique.

En ce qui concerne la réduction de la pauvreté, la Banque mondiale met en avant son Projet d'Appui aux Initiatives de Base (PAIB), projet très populaire auprès des ONG qu'il contribue largement à financer. D'une manière plus générale, il reste bien difficile pour la Banque mondiale de dépasser l'optique projet, qui demeure sa raison d'être. Comme le disait plaisamment l'un des diplomates européens qui suivent à Bamako l'élaboration du DSRP : « *Malgré tout, la Banque reste un prêteur en premier ressort* », mettant

l'accent sur la pression au décaissement qui caractérise cette organisation (la pratique de la Banque Africaine de Développement, totalement absente du processus DSRP, est encore plus caricaturale).

Enfin, l'évolution vers l'appui budgétaire semble très lente. La Banque mondiale vient de modifier ses procédures de décaissements (*Loan Administration Change Initiative* ou LACI). Les décaissements se feront désormais localement, et non plus à partir de Washington, mais sans passer par le Trésor malien.

LE DSRP EST UN PROCESSUS SOUTENU PAR LES BAILLEURS DE FONDS BILATÉRAUX ET LES AUTRES MULTILATÉRAUX

Après une période initiale de méfiance, les autres bailleurs de fonds se sont massivement investis dans le processus en cours de route. Ils ont souhaité appuyer financièrement l'élaboration du DSRP (mais restent souvent empêtrés dans les problèmes de procédures de décaissement) et la suivent de manière rapprochée et collective. En effet, le DSRP a donné une nouvelle vigueur au programme de coordination de l'aide lancé en 1996 par l'OCDE (Comité d'Aide au Développement) et le PNUD. Ce programme avait identifié l'absence d'un document malien unique de référence comme un obstacle majeur à la coordination de l'aide.

Ceci ne signifie pas cependant que les bailleurs de fonds soient prêts à changer radicalement leur manière de procéder. En particulier, le passage à un appui budgétaire généralisé n'est pas jugé opportun par tous les bailleurs.

En pratique, le DSRP est suivi par les bailleurs de fonds lors de réunions périodiques, coordonnées par l'ambassade des Pays-Bas, depuis longtemps investie dans les questions de réduction de dette et de lutte contre la pauvreté. Des représentants des bailleurs de fonds participent aux réunions des groupes de travail constitués pour l'élaboration du DSRP. Ces discussions sur la stratégie macro-économique et sur les stratégies sectorielles ont permis des échanges de vue approfondis avec le gouvernement et entre bailleurs de fonds. Cette meilleure connaissance des points de vue et des activités des partenaires est perçue très positivement, de manière analogue à ce qui s'est passé au Burkina Faso en 1997 lorsque l'Union Européenne (UE) a proposé un exercice négocié de réforme de la conditionnalité (Leandro *et alii*, 1999).

L'apport principal des bailleurs de fonds a consisté à mettre à la disposition de la Cellule DSRP quatre consultants internationaux, et un consultant national, en plus de consultants dans les domaines sectoriels. Ceci n'est évidemment pas sans poser de délicats problèmes d'appropriation, même si le processus est toujours piloté par les

autorités maliennes et si les consultants se sont limités autant que possible à des aspects techniques, ou à la synthèse de documents déjà élaborés au cours du processus.

Certaines institutions internationales ou bailleurs de fonds bilatéraux ont utilisé leurs financements pour soutenir le travail d'un groupe DSRP proche de leur domaine. Ainsi, le BIT a financé diverses activités du groupe « emploi-formation », et a cherché par ce biais à mettre en avant le thème de l'emploi dans le DSRP final (et plus précisément le thème à la mode au BIT « d'emploi décent »).

LE DSRP POSE LA QUESTION DE LA COORDINATION ENTRE IBW ET BAILLEURS DE FONDS BILATÉRAUX

Cette forte implication des bailleurs de fonds génère des tensions. En effet, si le DSRP est un cadre de coordination des politiques et de l'aide en général, il est difficilement compréhensible qu'il ne soit évalué que par les IBW.

C'est pourquoi les représentants locaux des pays membres de l'Union Européenne (UE) ont demandé officiellement à participer à l'ensemble des négociations entre le gouvernement malien et les IBW. Ceci leur a été refusé. L'argument est que les bailleurs de fonds bilatéraux disposent d'administrateurs aux Conseils des IBW grâce auxquels ils sont informés et peuvent intervenir pour infléchir les programmes.

Il n'est pas évident cependant que le *statu quo* antérieur pourra se maintenir. En effet, les décaissements des IBW pèsent relativement peu dans le total du financement extérieur du Mali et des pays pauvres très endettés en général. Au Mali, en 1997/1998, la Banque mondiale (par le biais de sa filiale l'Association Internationale pour le Développement ou AID) représentait 16 % de l'aide et le FMI 5% (contre 14 % pour la France, 7 % pour l'Allemagne, 4 % pour les Pays-Bas, 6 % pour le Japon et, sur le plan multilatéral, 12 % pour l'UE et 10 % pour le système des Nations Unies) (PNUD, 1999). Encore ces chiffres surévaluent-ils l'apport réel des IBW, puisqu'il s'agit de prêts et non de dons comme pour les autres bailleurs de fonds.

LE DSRP POSE LA QUESTION DE LA CAPACITÉ NATIONALE À DÉFINIR DES STRATÉGIES

L'élaboration du DSRP a connu de grandes difficultés du fait de la faible capacité nationale à programmer le développement, surtout dans un contexte participatif.

Capacité de l'administration à réagir

L'élaboration du DSRP est un processus complexe qui met en relation de nombreuses entités de l'administration et hors de l'administration. Le gouvernement malien a réagi tardivement. Alors que le DSRP intérimaire a été terminé en juillet 2000, le travail sur le DSRP complet n'a réellement commencé qu'en février 2001. Le processus a longtemps été piloté par un conseiller technique du MEF pratiquement seul. Il a fallu attendre avril 2001 pour que l'organisation du processus soit institutionnalisée⁸. Ce n'est qu'à partir de cette date que onze groupes ont été constitués et se sont mis à travailler, avec pour objectif de rendre une première version de leur rapport avant le 18 mai 2001. La Création de la cellule de coordination n'a été officialisée qu'en juin 2001.

Le travail des onze groupes est très inégal. Tous n'ont pas été capables de fournir un document à la date indiquée. Certains groupes ont attendu de recevoir les financements prévus pour commencer à travailler. Ceci renvoie à l'état de désorganisation très profonde de l'administration malienne. La faiblesse des rémunérations et l'absence de sanctions expliquent que beaucoup de cadres passent l'essentiel de leur temps à réaliser des travaux rémunérés en dehors de leur mission essentielle. Les bailleurs de fonds ont une grosse responsabilité dans cet état de fait, car ils ne cessent de proposer aux fonctionnaires des formations rémunérées, des missions et des consultations.

Capacité organisationnelle à définir des politiques de développement

Sur le plan technique, l'élaboration du DSRP fait certainement partie des attributions de la Direction Nationale du Plan (DNP). C'est ce que reconnaît, au moins formellement, le dispositif institutionnel mis en place. Néanmoins, la dualité introduite par l'institutionnalisation de la Cellule DSRP complique les choses, même si cette Cellule n'est dotée que d'attributions de coordination. En pratique, la DNP se trouve marginalisée. Elle est peu dotée en moyens, et son personnel ne jouit que de fort peu d'avantages, par rapport à ses collègues du MEF. Enfin, la DNP a perdu beaucoup de ses capacités techniques depuis qu'en 1982 le Plan a été supplanté par les programmes d'ajustement structurel (Coulibaly et alii, 1999). Elle s'est recentrée sur l'élaboration du Programme d'Investissement Public, sans disposer de moyens pour évaluer et suivre les projets.

8. Avec la signature d'un décret (n° 175/PM-RM, 12/4/2001).

La faible capacité de conception s'explique aussi par la multiplication des entités administratives, qui entraîne un énorme gaspillage de ressources humaines. Ainsi, une partie des ressources disponibles se trouve regroupée dans une Cellule d'analyse économique auprès de la Présidence financée par l'*African Capacity Building Foundation* (ACBF). Le PNUD pour sa part finance le Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement (PRECAGED), qui regroupe notamment d'anciens cadres du Plan. Ces structures sont extérieures à l'administration proprement dite, ce qui empêche une bonne valorisation des ressources humaines.

Capacité technique à élaborer des politiques de développement

Dans un pays comme le Mali, où 70 % environ de la population est considérée comme pauvre, la lutte contre la pauvreté est avant tout une lutte pour accélérer le développement en général, les mesures de redistribution du revenu étant relativement secondaires. L'accélération de la croissance, ou l'identification de secteurs « porteurs d'une croissance réductrice de pauvreté », reste toutefois un domaine très controversé. La difficulté était d'autant plus importante que la relation entre réduction de la pauvreté et croissance est loin d'être claire dans le cas du Mali.

Pour élaborer des politiques de développement, il est nécessaire de disposer de bonnes analyses sectorielles, et d'études sur les relations entre les instruments et leur impact sur l'économie et sur la société. Il faut également des études sur l'environnement international et les principaux chocs susceptibles d'affecter l'économie nationale. Peu d'analyses approfondies sont disponibles au Mali, mais il existe de multiples études relevant de la « littérature grise »⁹. Le problème est que celles-ci sont dispersées, et sont assez ponctuelles. Il n'existe pas de processus de collecte systématique, et encore moins de synthèses périodiques, notamment dans le domaine fondamental de la politique de développement rural qui reste marquée par beaucoup d'imprécision et une faible capacité de quantification des objectifs et des moyens¹⁰. Ceci est d'autant plus regrettable que la situation évolue rapidement et que de nouveaux problèmes apparaissent (c'est le cas en particulier de

9. Il s'agit de travaux d'études non publiés.

10. L'absence de réflexion sur les stratégies de développement rural dans le cadre du DSRP a été dénoncée aussi dans d'autres pays comme le Nicaragua (voir chapitre VII). Dans ce cadre, il ne suffit pas en effet de s'en tenir à une approche de développement de la production agricole. Il faut analyser l'effet sur les différents types d'exploitation et en particulier sur les producteurs les plus pauvres.

la pandémie du SIDA dont la prévalence au Mali semble avoir été jusqu'ici très sous-estimée).

La capacité technique s'est encore réduite avec le vieillissement des instruments et des données de base. Il n'existe pas, par exemple, de Tableau entrées-sorties (TES) depuis 1987. Les données sur les revenus des ménages sont pour l'essentiel issues de l'enquête budget consommation de 1989.

Une tentative de réflexion sur le thème de l'accélération de la croissance avait été entreprise en 1998, avec la mise sur pied d'une petite cellule sur financement de la Banque mondiale (utilisant le modèle RMSM¹¹ de cette institution). Le rapport issu de ces travaux (Cellule « Croissance accélérée et développement », 1998), malgré son intérêt, n'a jamais été vraiment intériorisé par l'administration malienne. Un grand nombre de travaux de ce type ont été réalisés à l'initiative de l'un ou l'autre des bailleurs de fonds, mais sans que s'opère une quelconque capitalisation. C'est pourquoi la Banque mondiale a organisé dans le cadre de la préparation du DSRP un forum pour présenter une grande variété de travaux concernant l'analyse de la pauvreté au Mali. Ceci a permis de faire circuler une information jusque là très peu accessible au Mali (mais pour un coût assez élevé).

Capacité de la société civile à participer au processus

La société civile malienne (SCM) se compose d'un très grand nombre d'entités parfois très petites. On dénombre plus d'un millier d'ONG et associations. Il existe aussi des organisations syndicales, patronales, des églises et sectes, etc. Formellement, des représentants de la société civile malienne ont participé aux groupes de travail du DSRP. Toutefois, la SCM ne s'est pas sentie à l'aise dans un processus essentiellement dirigé par l'administration. Le processus a été jugé trop rapide et trop technique. C'est pourquoi la SCM a organisé un processus parallèle (des ateliers régionaux et nationaux) financé par l'USAID (Agence de coopération des États-Unis). Ce processus très rapide (un mois) a débouché sur la remise d'un rapport critique aux responsables du processus DSRP (Société civile du Mali, 2001), rapport qui n'avance que peu d'éléments concrets et insiste surtout sur la nécessité d'une association plus étroite de la SCM. Les ONG maliennes disposaient pourtant d'une expérience antérieure, puisque le Mali a été retenu comme pays test pour l'exercice SAPRIN¹², une évaluation de l'ajustement structurel réalisée par les ONG et financée par la Banque mondiale ; évaluation plutôt décevante sur le plan

11. *Revised Minimum Standard Model*.

12. SAPRIN : *Structural Adjustment Participatory Review Initiative Network*.

technique et qui débouche sur l'idée qu'avec les programmes d'ajustement structurel « *l'économie malienne a emprunté la bonne voie pour réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie des populations* » (SAPRIN-Mali/IREPAS, 1999). On ne voit pas alors sur quoi se fonde la recommandation de consulter davantage à l'avenir la SCM.

Le DSRP a mis en évidence la difficulté actuelle à impliquer en profondeur la société civile. La première question est évidemment celle de la représentativité. Beaucoup d'ONG n'ont d'autre légitimité que d'être des interfaces entre la population et les bailleurs de fonds. La plupart d'entre elles dépendent étroitement des financements extérieurs (chaque bailleur de fonds dispose ainsi de « sa » société civile) et ont souvent été constituées par des notables locaux, des fonctionnaires, ou des opportunistes.

Ce problème de représentativité est d'autant plus aigu que l'élaboration du DSRP malien ne fait aucune place aux assemblées élues – une situation assez générale et fortement reprochée à la Banque mondiale par L. Summers (2001) qui considère que ce genre de comportement affaiblit les représentants politiques élus démocratiquement. Le président de l'Assemblée nationale a protesté contre ce fait en déclarant : « *La société civile, c'est moi.* » Le seul rôle prévu pour l'Assemblée nationale consiste à valider par son vote le document rédigé.

Le secteur privé participe aux groupes de travail de manière presque totalement passive. Il reste profondément dépendant de l'Administration, et ne souhaite donc pas s'opposer publiquement à elle. Il est également intéressé à l'accroissement régulier des financements extérieurs. La crise du coton avait mis en avant les groupes représentants des producteurs, qui ont contribué indirectement au processus par leur participation aux États généraux du coton qui ont mis en place les grandes lignes d'un règlement négocié. Ceci soulève un problème plus général, qui consiste à définir la place des oppositions dans le DSRP. D'une certaine façon, le projet de DSRP en lui-même repose sur un présupposé d'unanimité, ou du moins sur l'hypothèse qu'il sera possible de convertir l'ensemble de la population aux « bonnes politiques » et aux « meilleures pratiques ». Même si cela était le cas, l'ampleur de la tâche en matière d'information et de pédagogie semble avoir été nettement sous-estimée. Au Mali, par exemple, le FMI s'est étonné que les versions provisoires du DSRP reviennent sur des mesures déjà négociées – comme si l'accord obtenu par le FMI dans le cadre de la FRPC avait impliqué plus de personnes que la dizaine de négociateurs de haut niveau avec lesquels les missions travaillent habituellement.

La capacité de ces organisations à participer à l'élaboration de stratégies nationales est généralement faible sur le plan technique.

On peut soutenir que tout ceci souligne avant tout les risques que cet appel à la « société civile », surtout constituée d'ONG, mine une démocratie encore fragile, au plan national et surtout au plan local (décentralisation). Une approche plus optimiste met l'accent sur le renforcement à terme des capacités de la société civile, de son pouvoir de contestation et de proposition.

LE DSRP SE TRANSFORME PROGRESSIVEMENT EN UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT À MOYEN TERME : QUE PEUT-ON EN ATTENDRE ?

Progressivement, le DSRP s'est transformé en une sorte de plan de développement à moyen terme, portant sur une période de cinq ans (2001-2005 puis 2002-2006). Cette approche a fait resurgir des problèmes classiques de l'élaboration des plans de développement, mais dans un nouveau contexte.

Dépasser l'inventaire des programmes et projets en cours ?

En premier lieu, il est inévitable qu'un plan de cette nature ne puisse faire autre chose que de reprendre durant les premières années les projets et programmes déjà financés ou en cours. Il est donc difficile d'axer les politiques et programmes sur la lutte contre la pauvreté en partant de projets qui n'en faisaient pas une priorité. Ceci est d'autant plus vrai dans un pays comme le Mali, caractérisé par une très forte dépendance à l'aide internationale, et donc aux choix de coopération de ses différents bailleurs qui ont rarement les mêmes orientations en matière de développement.

Assurer une liaison effective avec le budget

En second lieu, le processus est handicapé par la faible liaison entre la programmation du développement et le processus budgétaire. Il y avait pourtant à cet égard des avancées importantes, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Des programmes sectoriels décennaux ont été établis (respectivement PRODEC et PRODESS)¹³. Le PRODESS en particulier décrit les objectifs, les actions à réaliser par l'administration et les partenaires, les financements requis et leurs tranches annuelles. Il ne va pas toutefois jusqu'à constituer un fonds commun ou à passer toutes les ressources par l'appui budgétaire et les procédures maliennes. Par ailleurs, une

13. PRODESS : Programme décennal de développement socio-sanitaire. PRODEC : Programme décennal pour l'éducation.

évolution vers les budgets-programmes a été amorcée depuis 1997. Il est donc décevant que tout ceci n'ait pu être intégré facilement à l'occasion du DSRP pour réaliser une programmation à moyen terme des dépenses budgétaires cohérente avec les options prises.

Programmer dans un environnement globalisé

Un obstacle important à la réalisation du DSRP tient à la multiplicité des processus à prendre en compte. En effet, le gouvernement malien est en même temps absorbé par les problèmes de politique interne (élections en 2002, lutte contre la corruption, etc.) et par des grandes manifestations (comme la Coupe d'Afrique des Nations de football en 2002, dont le coût prévisionnel est proche de la remise de dette). S'y ajoutent sur le plan économique la négociation des financements extérieurs (notamment la FRPC), la restructuration du secteur cotonnier (exigée par les IBW), les projets, l'intégration régionale dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et dans celui de l'Union Africaine, les accords de Cotonou avec l'Union européenne, les accords de l'OMC, etc. Cela fait beaucoup pour une administration aussi réduite, aussi dépourvue de ressources et aussi peu motivée.

DSRP ET SUIVI DE LA PAUVRETÉ : LA FAIBLESSE DU SYSTÈME STATISTIQUE

La faiblesse du système statistique malien constitue l'un des obstacles majeurs à l'élaboration de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté (ou de développement en général). Celle-ci résulte de trois principaux facteurs : la faiblesse des capacités techniques, la faible divulgation des données disponibles et la faiblesse du financement du système statistique malien sur fonds budgétaires. Ce dernier point est crucial car il a entraîné une dépendance vis-à-vis des bailleurs pour financer les enquêtes, d'où leur irrégularité et leur faible degré d'appropriation par les Maliens.

La principale critique adressée à la SNLP (initiée par le PNUD), qui était de ne pas avoir été basée sur une enquête auprès des ménages, vaut également pour le DSRP. En effet, l'enquête budget consommation réalisée en 2001 (Enquête Malienne sur l'Évaluation de la Pauvreté ou EMEP) devait fournir une information récente pour la rédaction du DSRP, mais en juin (après la rédaction des rapports provisoires des différents groupes), seuls des résultats partiels étaient disponibles.

En outre, les objectifs en terme de réduction de pauvreté n'ont pas encore été définis, excepté dans les secteurs d'éducation et santé où les

PRODESS et PRODEC définissaient déjà des objectifs (jusqu'en 2004 seulement). Néanmoins les liens entre objectifs et moyens budgétaires n'ont pas encore été établis.

Enfin, il n'y a pas eu de décision concernant l'institution qui devrait se charger du suivi de la pauvreté. La Direction de la Statistique et de l'Informatique en a la légitimité, mais pas les capacités actuellement.

CONCLUSION

Malgré toutes les difficultés liées en partie à la nouveauté du processus, le processus d'élaboration du DSRP apparaît comme une occasion pour renouer le débat national sur les stratégies de développement. Si l'on veut réellement saisir cette occasion, il convient d'en faire un processus permanent. Cela suppose que certaines conditions soient réunies.

La première est la clarification du dispositif institutionnel et sa simplification. La politique économique du gouvernement doit être pilotée à partir d'un lieu où s'effectue normalement la coordination de l'action gouvernementale. Au Mali, ce ne peut être que la Primature. Les partenaires extérieurs doivent absolument éviter d'imposer la création de nouvelles entités pour résoudre chaque problème ponctuel.

La seconde est de doter les entités impliquées dans le processus d'instruments de travail et d'analyse qui leur permettent d'élaborer leur propre perception de la situation et de définir les actions qu'elles pensent souhaitables, de suivre leur mise en œuvre et d'en évaluer l'impact. Les partenaires du développement doivent éviter de se limiter à financer les urgences et à susciter mille occasions qui détournent les cadres de leurs activités. Il faut investir dans l'information de base, et assurer la motivation des agents à accomplir leur travail.

L'une des raisons de l'absence d'initiative des Maliens est le partage des tâches implicite entre bailleurs bilatéraux et multilatéraux qui ne laisse pas beaucoup d'espace à la définition de politiques publiques nationales. Les bilatéraux, la Banque mondiale et les organismes spécialisés des Nations Unies élaborent et financent des programmes et des projets, et le FMI contrôle les finances publiques. Quant aux Maliens, leur rôle consiste surtout à essayer de maximiser l'aide extérieure en acceptant tout ce qu'on leur propose. Même le débat qui a lieu entre les bilatéraux et les Institutions de Bretton Woods pour une participation des premiers aux missions du FMI concerne le partage du pouvoir entre eux plus qu'un allègement du poids de l'extérieur dans les décisions publiques.

Le DSRP pourrait être une occasion de réforme du système de coopération avec le Mali, si les bailleurs acceptaient d'aider les

Maliens à réaliser leurs propres objectifs, plutôt que de faire les choix cruciaux à leur place. Une plus grande transparence de la gestion des fonds publics au Mali et une lutte accrue contre la corruption pourraient encourager les bailleurs à favoriser davantage le soutien budgétaire. Ceci permettrait d'une part de renforcer la construction de l'État (contrairement aux politiques d'ajustement structurel qui avaient pour objectif de l'affaiblir), et de créer un lien plus étroit entre les objectifs du Mali et les moyens dont il dispose, pour que la lutte contre la pauvreté ne reste pas une simple rhétorique.

BIBLIOGRAPHIE

- Bourdet Y. (2001), *Mali, Coping with adversity*, mimeo, Department of Economics, University of Lund, Suede.
- Cellule « Croissance Accélérée et Développement » (1998), *Le Mali, propositions pour une stratégie de croissance et développement à l'horizon 2010*, Bamako, mars.
- Coulibaly M., Diarra A., Traoré A. (1999), *Macro-économie, emploi et changements structurels au Mali*, mimeo, GREAT, Bamako, novembre.
- Dante I., Gautier J. F., Marouani M. A., Raffinot M. (2001), *Mali Final Country Report*, ODI, Londres.
- DIAL (2000), *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest, Côte-d'Ivoire, Mali, Sénégal*, Rapport réalisé pour la Banque mondiale, Paris.
- Diallo C. S., Raffinot M. (1999), *Evaluation du programme National de Lutte contre la pauvreté au Mali*, PNUD.
- Diarra S. (2001), *Exposé sur le Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté (DSRP)*, mimeo, mai.
- Gouvernement du Mali (2000), *DSRP intérimaire*, Bamako, 19 juillet (disponible sur le site web de la Banque mondiale).
- Leandro J., Schafer H., Frontini G. (1999), « Towards a More Effective Conditionality: an Operational Framework », *World Development* (27,2), pp. 285-299.
- Naudet J.-D. (2000), *La comptabilisation des flux d'aide au Mali*, mimeo, Club du Sahel/OCDE.
- ODHD (1999), *Croissance, équité et pauvreté, Rapport national sur le développement humain durable*, Bamako, Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration, UNDP, World Bank.
- ODI (2001), *PRSP Institutionalisation Study : Final Report*, submitted to the Strategic Partnership with Africa, octobre.
- OECD/UNDP (1998), *Mali Aid Review: Synthesis and Analysis*, Provisional Report.
- OECD/UNDP (1999), *Improving the effectiveness of aid systems, the case of Mali*, Club du Sahel/OECD, SAH/D(99)502, Paris.

- PNUD (1999), *Coopération pour le Développement, Mali, Rapport 1997/98*, Bamako.
- Sahn D. E., Stifel D.C. (2000), « Poverty Comparisons Over Time and Across Countries in Africa », *World Development*, 28(12), pp. 2123-2155.
- SAPRIN-MALI/IROPAS (1999), *Revue des Programmes d'Ajustement Structurel au Mali, 1988-1995*, Bamako, juin.
- Serra R. (1999), *Mali Country Study, Creating a framework for reducing poverty: institutional and process issues in national poverty policy in selected African countries*, SPA working group on Poverty and Social Policy, 10 décembre.
- Société Civile du Mali (2001), *Point de vue de la société civile sur le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali, atelier national de validation de la synthèse des ateliers régionaux* (6 et 7 juin 2001), CCA-ONG, mai-juin.
- Summers L. (2001), *Remarks by Larry Summers at the Country Director's Retreat*, 2 mai.
- Traoré A. D. (1999), *L'Etat. L'Afrique dans un monde sans frontières*, Actes Sud, Arles.

Dante I., Gautier Jean-François, Marouani M.A., Raffinot Marc. (2002)

Le DSRP a Mali : "gagner l'argent" ou formuler une politique de développement ?

In : Cling J.P. (ed.), Razafindrakoto Mireille (ed.), Roubaud François (ed.). Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté

Paris (FRA) ; Paris : Economica ; DIAL, 291-309. ISBN 2-7178-4417-1