

**PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT
BAMAKO (MALI)**

AMELIORER L'UTILISATION DES RESSOURCES PPTE AU MALI

**BAKARY TRAORE
CONSULTANT**

SOMMAIRE	PAGE
INTRODUCTION	3
FONDS PPTE MOBILISES	5
MÉCANISME D'UTILISATION DES FONDS PPTE	7
1. Le Mécanisme en Vigueur	7
2. Les Insuffisances et Difficultés Rencontrés	9
ACTIVITES FINANCEES	11
1. Les Secteurs de Concentration	11
2. Les Autre Activités	15
RESOLUTIONS PROPOSEES	18
1. Améliorer le Mécanisme Actuel	18
2. Mieux Cibler les Activités	19
3. L'Agence comme Solution Alternative	20
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	22

INTRODUCTION

L'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (Initiative PPTE) est un système global de réduction de la charge de la dette extérieure des pays pauvres, lancé par la Banque Mondiale et le FMI en 1996, en vue de rendre supportable l'endettement des pays à faible revenu. On compte actuellement 41 pays en développement classés PPTE dont 35 en Afrique (soit 85% des PPTE ; et 6 pays UEMOA sur 8 : Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissao, Mali, Niger et Sénégal).

En l'an 2000, date à partir de laquelle le Mali a commencé à bénéficier des allègements de la charge de la dette au titre de l'Initiative PPTE I, la situation socio-économique se caractérisait ainsi : un taux de croissance faible du PIB de 3,7%, proche du taux de croissance démographique d'où un PIB par habitant de seulement 174 000 fcfa par an soit environ 280\$ par an ou moins de un dollar par jour; l'encours de la dette publique extérieure était environ 1700 milliards cfca soit environ 98% du PIB ; le service (régulé) de la dette était de 49 milliards cfca soit 12,7% des exportations ; la généralisation de la pauvreté avec plus de 63 % de la population n'ayant pas accès aux services sociaux de base et plus de 20% vivant dans l'extrême pauvreté.

L'adoption du document final du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) ainsi que la mise en œuvre des réformes structurelles conditionnelles (santé, éducation, filière coton, privatisation d'entreprises publiques et cadre réglementaire des affaires) ont permis au Mali d'atteindre en Mars 2003 le point d'achèvement de l'Initiative PPTE renforcé (PPTE II), dont 34 pays étaient, en Avril 2003, bénéficiaires avec un montant total d'aide de 39 milliards de \$.

L'un des objectifs prioritaires de l'Initiative PPTE est que les ressources libérées suite à l'allègement de la charge de la dette contribuent à la réduction de la pauvreté dans le pays bénéficiaire en consacrant les économies ainsi dégagées au développement des secteurs sociaux notamment.

Dans cette optique le document de Stratégie de Lutte Contre la Pauvreté a défini les 3 axes prioritaires suivants :

- 1) Développement Institutionnel, Amélioration de la Bonne Gouvernance et Participation ;
- 2) Développement Humain et Renforcement des Services Sociaux de base ;
- 3) Développement des Infrastructures et Appui aux Secteurs Productifs.

Ces stratégies doivent intégrer des mesures propres à réduire la pauvreté et les inégalités spatiales (régionales et locales, entre milieu rural et urbain, etc) et de genre. L'objectif visé est de faire baisser l'incidence de la pauvreté de 63,8% à 47,5% en 2006.

Les ressources financières mobilisées par le Gouvernement au titre de l'Initiative PPTE devraient contribuer à atteindre cet objectif.

Le présent rapport examinera dans un premier chapitre les ressources obtenues par le Mali au titre de l'allègement de sa dette extérieure. Le deuxième chapitre portera sur le mécanisme d'utilisation des ressources PPTE mis en place par le Gouvernement ainsi que les insuffisances et difficultés rencontrées. Le troisième chapitre sera consacré à l'analyse des

activités financées par les fonds PPTE. Enfin le quatrième chapitre, portera sur les propositions susceptibles d'améliorer le système.

LES FONDS MOBILISES AU TITRE DE L'INITIATIVE PPTE

C'est à partir d'Octobre 2000 que le Mali a commencé à bénéficier des allègements de la charge de sa dette extérieure (principal et intérêt) au titre de l'Initiative PPTE.

Entre 2000 et 2002, le Mali a obtenu, conformément aux Conventions signées avec les bailleurs de fonds, un montant total d'allègements de 53,126 milliards fcfa repartis comme suit : 2,6 milliards fcfa en 2000 ; 23 milliards fcfa en 2001 et 27,4 milliards fcfa en 2002 soit une augmentation de plus de 950 % en 3 ans.

Ces ressources de l'allègement de la dette extérieure ont représenté : 0,15% du PIB en 2000 ; et 1,2% du PIB en 2001 et 2002.

Par rapport à l'encours de la dette extérieure, les fonds PPTE ont représenté : 0,15% en 2000 ; 1,3% en 2001 et 1,6% en 2002.

Et par rapport aux recettes totales (hors dons), les ressources PPTE ont été d'environ : 1% en 2000 ; 7% en 2001 et 2002.

Les principaux contributeurs ont été : l'IDA avec un montant total de 22,254 milliards fcfa soit 41,8% ; la BAD/FAD avec 11,016 milliards fcfa soit 20,7% ; le FMI avec 9,673 milliards fcfa soit 18,2% et la BOAD avec 3,424 milliards fcfa soit 6,4%.

Au cours du 1^{er} trimestre 2003, l'allègement total obtenu a été de 6,650 milliards fcfa (dont BAD/FAD 3,255 milliards fcfa, IDA 2,326 milliards fcfa et FMI 0,480 milliards fcfa) sur une prévision annuelle de 28,989 milliards fcfa soit moins de ¼ des sommes attendues (22,9%).

FONDS PPTE OBTENUS EN 2000-2002 (millions fcfa)

	2000	2001	2002
FMI	401	4103	5169
IDA	2039	9880	10335
CLUB PARIS	169	544	536
Dont :			
COFACE	32	128	125
Trésor Français	0	0	0
ECGD	97	305	313
NCM	34	97	98
SACE	6	140	0
JAPON	0	0	0
USAID	0	0	0
RUSSIE	0	0	0
FONDS KOWEIT	0	0	210
BEI/FED	0	0	1304
OPEP	0	0	2675
BOAD	0	1793	1631
BAD/FAD	0	6512	4504
BID	0	0	0
FIDA	0	226	1095
TOTAL	2609	23058	27459

Source: Direction Générale Dette Publique

En 2003 et 2006, le Mali envisage d'obtenir auprès de ses créanciers des allègements d'un montant total de 120,197 milliards fcfa (soit une moyenne d'environ 30 milliards fcfa par an), ce qui représente environ de 2,5 fois le total des allègements obtenus sur la période 2000-2002.

FONDS PPTE ATTENDUS EN 2003- 2006 (millions fcfa)

	2003	2004	2005	2006
BEI	4854,26	6793	6579	5687
BA	7051,26	7761	8485	9112
CLUB PARIS	5707,79	5585,69	5379,54	6667,37
Par:				
CEACE	175,23	197,17	206,22	216,02
Prêt Français	1110,5	848,2	408,7	1020,7
CEP	310,86	326,38	340,91	357,53
CEI	102,46	107,37	111,6	116,43
CEC	17,3	17,89	18,41	19,00
CEP	1762,85	1744,13	2328,22	2904,22
CEAD	0,77	1,5	1,45	1,40
CESE	2227,52	2343,05	1964,03	2032,07
BIOWEITEN	3106,9	3407,4	3476,1	3373,6
BIOWED	1116,01	132	132	138
BIOP	523,86	79	110	108
BIOD	0	0	0	0
BIAD/FAD	5840	5839	6085	6279
BIID	0	0	0	0
BIIDA	789	0	0	0
TOTAL	28989,08	29597,09	30246,64	31364,97

Source: Direction Générale de la Dette Publique

Contrairement à la période antérieure 2000-2002, les créanciers du Club de Paris et le Fonds de la Dette Publique devraient consentir, au cours des années à venir, d'importants allègements.

II. LE MECANISME D'UTILISATION DES FONDS PPTE

1. Le Mécanisme Actuellement en Vigueur

Il existe deux principaux mécanismes de gestion des ressources PPTE : l'inscription des fonds au Budget de l'Etat et la mise en place d'une structure autonome (type Agence).

Le Gouvernement du Mali, en accord avec le FMI et la Banque Mondiale, a fait le choix de gérer les fonds PPTE à travers le Budget et les ressources de l'allègement de la dette sont versées dans un Compte Spécial ouvert au nom du Trésor dans les livres de la Banque Centrale.

Les arguments invoqués pour justifier ce choix sont les suivants :

- assurance d'une plus grande transparence dans la gestion des fonds en raison de l'application aux fonds PPTE des règles et procédures d'administration et de contrôle budgétaires,
- principe de l'unicité de trésorerie ou de fongibilité des ressources financières publiques (avec ses avantages et ses inconvénients liés à la souplesse de gestion que permet ce système),
- soumission des achats (fournitures, matériels, équipements, etc) au Code de passation des marchés publics,
- économie par rapport aux coûts de fonctionnement d'une structure autonome,
- etc.

Les conditions d'utilisation des ressources PPTE sont définies, au moment de la préparation du Budget de l'Etat, dans la lettre circulaire que le Ministre des Finances adresse à tous les Responsables de Départements Ministériels, aux Chefs de services et sous-ordonnateurs (Directeurs Administratifs et Financiers, etc), etc. Il y est précisé que les dépenses sur les fonds PPTE doivent s'effectuer dans les mêmes termes que les dépenses budgétaires habituelles. Ainsi :

- les propositions de dépenses courantes (salaires des enseignants vacataires, bourses etc) sont arbitrées au niveau de la Direction Nationale du Budget ;
- et les propositions de dépenses d'investissement (les projets) sont reçues et arbitrées au niveau de la Direction Nationale de la Planification (DNP) ; les projets retenus sont inscrits, pour leur coût total, au Programme Triennal d'Investissement (PTI), qui est élaboré chaque année par la Direction du Plan, en relation avec les Cellules de Planification et de Statistique (CPS) des Ministères, les Directions Administratives et Financières ainsi que les gestionnaires des projet. Un Budget Spécial d'Investissement (BSI), est ensuite préparé pour financement des projets au titre de l'exercice budgétaire.

Pour la sélection des projets ou programmes les conditions suivantes sont requises :

- a) Etre conformes aux objectifs et stratégies de développement du CSLP et s'inscrire dans ses domaines d'intervention prioritaires à savoir :
 - (1) Le Développement Institutionnel et l'Amélioration de la Bonne Gouvernance et la Participation : renforcement de l'état de droit, amélioration du système judiciaire, réforme et modernisation de la fonction publique, renforcement des capacités de la société civile, lutte contre la corruption, etc ;

- (2) Le Développement Humain et le Renforcement des Services Sociaux de base : renforcement et amélioration des services de santé de base et lutte contre les maladies

prioritaires (paludisme, tuberculose, VIH/SIDA, etc), amélioration de la nutrition et de la salubrité, accès à l'eau potable et à l'assainissement ; développement de l'éducation et de l'alphabétisation ainsi qu'une meilleure adéquation formation-emploi, etc ;

(3) Le Développement des Infrastructures et l'Appui aux Secteurs Productifs : aménagement du territoire et développement des infrastructures (transports, énergies, télécommunications, zones industrielles et artisanales) ; accès aux intrants et équipements agricoles, sécurité foncière, activités génératrices de revenus, gestion durable des ressources et de l'environnement, etc ; appuis aux filières porteuses par l'import-substitution et la promotion des exportations, poursuite de la privatisation des entreprises publiques, renforcement des capacités organisationnelles et de participation du secteur privé, développement des échanges commerciaux aux niveaux sous-régional et international.

b) Etre conformes aux normes de sélection des projets appliquées par la Direction du Plan. Pour ce faire, **l'étude de faisabilité du projet doit comporter, outre la localisation du projet et les cibles visées, les principaux résultats attendus et leurs impacts sur la réduction de la pauvreté.** Ces informations sont transcrites sur des fiches de projet, munies de notes de présentation, qui seront annexées à la demande d'allocation des ressources (projet de financement) adressées à la Direction du Budget.

Au terme des différents arbitrages, les allocations budgétaires (fonctionnements et investissements) sont communiquées aux Ministères concernés.

Contrairement aux autres dépenses budgétaires, pour lesquelles des autorisations préalables d'ouverture de crédits du Ministre des Finances sont nécessaires, les dépenses sur ressources PPTE sont immédiatement et totalement exécutables aussitôt après l'adoption du Budget par l'Assemblée Nationale et les crédits non utilisés peuvent être reportés une année sur l'autre.

Les crédits budgétaires mis à la disposition des Ministères sont gérés par les DAF pour les crédits de fonctionnement et par les Directeurs des structures de gestion des projets pour les crédits d'investissement. L'exécution des crédits suit la procédure budgétaire classique : justification, engagement, liquidation et paiement.

Afin de suivre l'utilisation des fonds mis à la disposition des Départements et services, un Comité technique inter-ministériel est mis en place. Ce Comité, qui fonctionne de fait - car au moment de la rédaction de ce rapport la décision de création n'est pas encore formellement prise - est composé des représentants des principaux services concernés par la gestion et l'utilisation des fonds PPTE à savoir : la Direction du Budget et la Direction de la Dette publique (co-présidents), la Direction du Trésor, la Direction du Contrôle Financier, la Direction des Marchés Publics, la Direction du Plan, les DAF des Ministères bénéficiaires des fonds, la Cellule CSLP.

Actuellement le Comité tient des réunions mensuelles pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds, palier aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des projets à travers la bonne coordination que devrait permettre la réunion de tous les acteurs, faire des recommandations au Ministre des Finances destinées aux Chefs de Départements et de services visant à résoudre les problèmes pratiques rencontrés.

2. Les Insuffisances et Difficultés Rencontrées

2.1 Les Insuffisances du mécanisme

Le mécanisme actuel d'utilisation des fonds PPTE se signale par deux grandes insuffisances : l'information sur l'utilisation des ressources et la participation des populations à l'identification des activités devant être financées.

a) L'information sur l'utilisation des fonds PPTE

Il n'existe actuellement aucun système d'information des structures publiques, encore moins des populations bénéficiaires, sur la disponibilité des fonds PPTE, les activités qui doivent être financées sur ces fonds et les procédures à suivre pour y accéder. En effet, il n'existe aucun document d'information des responsables des services techniques, des Collectivités décentralisées, de la population civile et des ONGs, etc... sur les ressources mobilisées au titre de l'Initiative PPTE, les modalités de leur utilisation et la procédure pour y accéder.

b) L'identification des activités à financer

Le corollaire à l'absence d'information sur l'Initiative PPTE est, justement, le fait que les populations et la société civile ne participent à l'identification et à la sélection des activités financées sur les fonds PPTE. En effet, la quasi totalité des activités financées sur les fonds PPTE ont été identifiées et sélectionnées par les structures administratives, même si certaines de ces activités peuvent correspondre à des besoins réels des populations. Cette pratique est contraire à l'esprit qui a présidé à l'élaboration du Document Cadre de Lutte contre la Pauvreté. La participation des populations à l'identification des projets est la garantie de leur adhésion et le témoignage que les activités financées correspondent véritablement à des besoins réels.

c) L'organisme d'exécution des projets

Toutes les activités financées ont été exécutées par des structures publiques (Ministères et structures de gestion des projets). On constate une absence totale des ONGs et des Associations Professionnelles dans l'exécution des activités, malgré la connaissance du terrain et le professionnalisme que certaines ONGs ou associations peuvent avoir.

2.2 Les Difficultés Rencontrées

Les principales difficultés rencontrées dans l'utilisation des fonds PPTE sont de deux sortes : la faible capacité technique des services et le manque de suivi des activités.

a) La faible capacité technique des services et l'absence de motivation

En général les services techniques chargés de préparer les programmes et les études de faisabilité des projets ne disposent pas de personnels qualifiés suffisants et motivés pour réaliser des études de bonne qualité.

En outre les fiches de projets, malgré les améliorations faites il y a quelques années, ne sont toujours pas adaptées ; leur remplissage constitue encore une tâche lourde et fastidieuse pour de nombreux gestionnaires de projet.

Le manque de suivi des activités

Le défaut de suivi est constaté à toutes les phases du processus depuis la préparation des dossiers des projets (identification, études de faisabilité, etc) à l'exécution des opérations (exécution physique et financière) en passant par les procédures, certes contraignantes mais nécessaires, de passation des marchés. L'exécution physique des projets est assurée par leurs structures de gestion respectives et l'exécution financière par les DAF.

Le manque de suivi rigoureux entraîne généralement une grande lenteur et une grande perte de temps dans l'exécution des projets et l'utilisation des fonds. Ainsi, il a été constaté que pendant les 9 mois sur 12, les déboursements sont faibles et le dernier trimestre se caractérise le plus souvent par une « course contre la montre » pour utiliser les reliquats de crédits avant la fin de l'exercice budgétaire afin d'éviter de perdre les crédits non utilisés. Mais, cette pratique fait fi le fait que les crédits PPTTE peuvent être reportés une année sur l'autre et présente le risque de vouloir coûte que coûte faire « passer » des dossiers qui ne sont pas toujours bien préparés. Cependant, on constate que là où les Chefs de Département sont impliqués dans le suivi des activités, cela a souvent donné de bons résultats.

Toutefois, ces problèmes ne sont pas propres à l'exécution des projets financés sur les ressources PPTTE. Loin s'en faut ! Ils participent des problèmes généraux de l'Administration malienne dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des projets, ce quelles que soient les sources de financement.

III LES ACTIVITES FINANCEES

Sur les 53,126 milliards fcfa de ressources d'allègement de dette obtenues par le Gouvernement entre 2000 et 2002, les activités financées sur ces ressources au cours de la même période se sont élevées à 48,745 milliards fcfa. Ainsi, le taux d'utilisation global des fonds sur l'ensemble de la période a été de 91,7% ; et le taux d'utilisation moyen annuel a été de 76,45 %.

UTILISATION DES FONDS PPTE OBTENUS EN 2000-2002 (milliards fcfa)

	2000	2001	2002
FONDS PPTE OBTENUS	2,609	23,058	27,459
FONDS UTILISES	1,149	17,267	30,329
TAUX D'UTILISATION	44,03%	74,88%	110,45%

Les activités financées sur les fonds PPTE devraient normalement contribuer à la réduction de la pauvreté en orientant les fonds en priorité vers les zones et les groupes de population sévèrement touchés par le phénomène. Si tous les Ministères ont bénéficié en fait des fonds PPTE, on constate cependant trois secteurs de concentration.

1. Les Secteurs de Concentration

Les secteurs de concentration des ressources PPTE ont été l'éducation, la santé et le Développement Rural qui ont reçu ensemble, sur la période 2000-2002, les 2/3 des crédits soit 35,073 milliards fcfa (ou 66,3%) sur un montant total de crédits inscrits au Budget de 52,84 milliards fcfa (crédits budgétaires des Ministères + crédits d'investissements et équipements + charges communes) ; les crédits utilisés par les trois secteurs sur la même période se sont élevés à 31,835 milliards fcfa (soit 65,3%) sur un montant total de crédits utilisés de 48,745 milliards fcfa.

Ces ressources ont servi à financer : 28 projets en 2001 ; 29 en 2002 (en 2003, 45 projets sont programmés). Le Développement Rural a enregistré un quart des projets financés en 2001-2002.

Cependant tous les projets ont été initiés et exécutés par des structures publiques (Ministères, Directions des structures chargées de gérer les projets). Il faut noter, toutefois, que la participation des populations bénéficiaires (participation financière ou investissements humains) est en général requise pour les projets de développement rural ou les centres de santé.

NOMBRE DE PROJETS EN COURS DE FINANCEMENT

	2000		2001		2002		2003	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Total Projets dont :	0	-	28	100%	29	100%	45	100%
Education	0	-	3	10,7%	3	10,3%	2	4,4%
Santé	0	-	5	17,8%	5	17,2%	1	2,2%
Dévt Rural	0	-	7	25,0%	8	27,5%	14	31,1%

CREDITS ALLOUES SUR FONDS PPTE ET UTILISES ENTRE 2000-30 AVRIL 2003
(milliards fcfa)

	2000			2001			2002			2003		
	Crédits Alloués	Crédits Utilisés	Taux	Crédits Alloués	Crédits Utilisés	Taux	Crédits Alloués	Crédits Utilisés	Taux	Crédits Alloués	Crédits Utilisés 30/04/03	Taux
Montant Total	2,898	1,149	39,6%	18,151	17,267	95,1%	31,800	30,329	95,3%	34,774	8,965	25,7%
dont :												
Education	1,497	1,149	76,7%	6,884	6,727	97,7%	14,940	13,719	91,8%	11,414	3,364	29,4%
Santé	0	0	-	2,664	2,066	77,5%	4,483	3,576	79,7%	3,994	0,277	6,9%
Dpt Rural	0	0	-	1,556	1,551	99,6%	3,049	3,047	99,9%	4,318	1,015	23,5%
S/Total	1,497	1,149		11,104	10,344		22,472	20,342		19,726	4,656	

Source : Les chiffres proviennent du Ministère de l'Economie et des Finances ; les crédits alloués aux secteurs de l'Education, de la Santé et du Développement Rural ont été reconstitués par le Consultant à partir des crédits budgétaires des Ministères, les crédits d'investissements et les charges communes.

Le secteur de l'éducation a été, entre 2000-2002, le principal bénéficiaire des fonds PPTE avec un montant total de crédits alloués au secteur de 23,321 milliards fcfa (soit 44%) sur un montant global de crédits budgétaires inscrits de 52,84 milliards fcfa et des crédits utilisés de 21,595 milliards fcfa sur un total de 48,745 milliards fcfa (soit 44,3%).

L'essentiel des crédits utilisés par le secteur de l'Education a été consacré au fonctionnement (salaires des enseignants vacataires, matériels didactiques, bourses, etc).

Les investissements dans le secteur ont consisté en la construction d'écoles (projet « un village une école », etc), de lycées (lycée régional de Tombouctou) et à l'équipement de structures d'enseignements secondaires et supérieures. Ces investissements se sont élevés, par rapport aux crédits utilisés, à : zéro en 2000 (la totalité des crédits utilisés soit 1,149 milliard fcfa, ayant été consacrée au fonctionnement) ; 1,776 milliard fcfa soit 26,4% en 2001 et 1,575 milliard fcfa soit 11,4% en 2002.

Le taux d'utilisation moyen des fonds PPTE alloués au secteur de l'éducation a été de 88,7% sur la période 2000-2002.

Le secteur de la Santé a été le deuxième bénéficiaire des fonds PPTE entre 2000-2002 avec au total 7,147 milliards fcfa de crédits alloués, soit 13,5% et des crédits utilisés d'un montant total de 5,642 milliards fcfa soit 11,5%.

Les investissements ont consisté principalement en des travaux d'aménagement d'hôpitaux existants (hôpital du Point G, hôpital Gabriel Touré, hôpital de Kati), des travaux d'extension du Centre National d'Odonto Somatologie (CNOS) et l'acquisition de matériels médicaux destinés à l'hôpital de Kati. Ces investissements se sont élevés, par rapport aux crédits utilisés à : 0,556 milliard ou 26,9% en 2001 et 0,382 milliard fcfa soit 10,6% en 2002 (en 2000 seul le secteur de l'Education a bénéficié de fonds PPTE).

Le taux d'utilisation moyen des fonds PPTE alloués au secteur de la Santé a été de 52,4% sur la période 2000-2002 ; mais 78,6% si l'on considère seulement les années 2001 et 2002.

Le Développement Rural a été le troisième secteur avec un montant total de crédits alloués, entre 2000-2002, de 4,605 milliards fcfa, soit 8,7% et des crédits utilisés d'un montant total de 4,598 milliards fca soit 9,4%.

Les investissements réalisés par rapport aux crédits utilisés se sont élevés à : 1,549 milliard fcfa soit 99,8% en 2001 et 2,763 milliards fcfa en 2002 soit 90,6%. Les principales activités financées ont été : les travaux d'aménagement de périmètres agricoles dans le cadre du programme d'aménagement de 30 000 hectares de terre dont (17 000 à l'Office du Niger), l'acquisition de matériels agricoles destinés aux populations rurales dans le cadre du projet « s'équiper en reboisant », travaux de réhabilitation du périmètre agricole de Baguinéda, l'appui au Programme d'Appui aux Services Agricoles et Organisations Paysannes (PASAOP), l'appui au Réseau africain pour le Développement de l'Horticulture (RADHORT), l'appui à l'Opération Pêche de Mopti, l'aménagement de la plaine de Konio dans le cercle de Djénné et l'appui au Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC).

Le taux d'utilisation moyen des fonds PPTE alloués au secteur du Développement Rural a été de 66,5% sur la période 2000-2002 ; mais 99,7% si l'on considère seulement les années 2001 et 2002.

2. Les Autres Activités

Les autres projets financés ont été, entre autres, les suivants : appui aux artisans, solidarité SIDA, mise en valeur du système du lac Faguibine, réalisation de schémas d'aménagement urbain (yélimani, Niafunké, Kangaba, Bafoulabé, Mahina, Zégoua), études pour la réalisation de plans d'assainissement des villes de Kayes et Gao, appui au programme de sauvegarde de l'environnement, appui à l'Autorité pour l'aménagement de Taoussa (barrage de Tossaye), appui au Programme d'Assistance Technique à l'Orpaillage et la Promotion des Femmes Rurales, entretien du chennal navigable du fleuve Niger, acquisition de matériels techniques pour l'analyse de la qualité de l'eau, appui à la mise en œuvre du plan d'action de lutte contre le travail des enfants, appui au Fonds « Genre et Développement », contribution au Fonds Spécial PNUD/CAR Nord (ex PAREM), construction et équipement de camps nationaux de jeunesse (apprentissage aux petits métiers, etc), extension du réseau météorologique (Niafunké et Gourma Rharous), réalisation de plates formes multifonctionnelles de lutte contre la pauvreté, recensement général de la population et de l'habitat, appui aux structures de suivi des fonds PPTE, études et enquêtes économiques et sociales.

La quasi totalité des projets financés entre 2001-2002 ont été reconduits en 2003, auxquels se sont ajoutés de nouveaux projets ou programmes tels que : programme national emploi, centre de formation professionnelle de Gao, études pour le renforcement des capacités nationales de formation professionnelle, appui à la promotion des femmes, construction et équipement du centre de placement familial, entretien courant des routes, construction de la piste de « l'espoir » Douentza-Tombouctou, acquisition de bacs (Ansongo et Gao), construction de ponts (Nianandougou, Tiendaga et Kinkélabá), construction de 4 puits citernes dans la zone Gasser Cheick, adduction en eau potable dans la région du Nord, programme de développement intégré zone ONDY/Madina Diassa, appui aux activités économiques des femmes paysannes (Manantali), appui à l'amélioration des conditions de vie des couches vulnérables, appui au développement économique de la zone Office Riz Ségou, renforcement des capacités de développement de la pisciculture, assainissement de Bamako, électrification et adduction d'eau du parc zoologique de Bamako, construction et équipement de 2 centres de santé dans la région de Kidal, etc.

Le total des crédits budgétaires inscrits pour le programme de 2003, s'élève à 34,774 milliards fcfa dont 19,726 milliards fcfa (soit 56,7%) alloués aux secteurs de l'Education, la Santé et le développement Rural. Au 30 Avril 2003, le total des crédits utilisés s'élevait à 8,965 milliards fcfa (soit un taux d'utilisation global de 25,7%) dont 4,656 milliards fcfa (soit 23,6%) pour les 3 secteurs de l'Education, la Santé et le Développement Rural avec : 3,364 milliards fcfa (soit 29,4%) pour l'Education, 0,277 milliard fcfa (soit 6,9%) pour la Santé et 1,015 milliard fcfa (soit 23,5%) pour le Développement Rural.

SITUATION DES PROJETS EN COURS D'EXECUTION EN 2003 (milliards fefa)

	CREDITS ALLOUES	EXECUTES (au 30 Avril)
TOTAL	19,614	4,849
EDUCATION	1,590	0,206
Projet 1 village 1 école	0,600	0
Equipements Sec. + Sup.	0,990	0,206
SANTE	0,995	0
Centres (2) de Santé à Kidal	0,995	0
DEVELOPT RURAL	4,318	1,015
Prog. Restr. Marché Céréaliier	1,395	0,750
Prog. Protection des Récoltes	0,093	0
Formation des CDE	0,401	0
Construction Digue Baguinéda	0,99	0
Aménagement 30000 ha	0,930	0
Développt Elévation Zone ONDY	0,106	0,057
Femmes Paysannes Manantali	0,258	0,025
Appui Couches Vulnérables	0,088	0,047
Développt. Eco.Office Riz Ségou	0,192	0,045
Développt. Pisciculture	0,074	0,003
S'équiper en Reboisant	0,418	0,075
Mise en Valeur Lac Faguibine	0,018	0,005
Infrastructure Stockage PAM	0,236	0,002
Réseau développt. Horticulture	0,006	0,003
ENVIRONNEMENT	0,279	0
Assainissement Bamako	0,186	0
Electricité-Eau Parc Zoo	0,093	0
INDUSTRIE	0,558	0,285
Plateformes Multifonctionnelles	0,558	0,285
ARTISANAT - TOURISME	0,139	0,035
Promotion Artisanat	0,139	0,035
MINES - ENERGIE - EAU	1,153	0,075
Orpaillage Femmes Rurales	0,186	0,068
Ressources en Eau	0,232	0
Labo. Analyse Qualité Eaux	0,046	0,007
Entretien Fleuve Niger	0,325	0
Puits Citernes à Gasser Cheick	0,235	0
Eau Potable Région Nord	0,127	0
EQUIPEMENT TRANSPORT	8,257	2,784
Entretien Courant Routes	5,468	2,100
Piste Douentza-Tombouctou	0,930	0,451
Réseau Météo Goundam	0,117	0
Bacs Ansongo et Gao	1,225	0,232
Pont Nianandougou	0,144	0
Ponts Tiendaga et Kinkélaba	0,372	0
FEMMES-ENFANTS-FAM.	0,216	0
Promotion Femmes	0,080	0
Placement Familial	0,136	0

	CREDITS ALLOUES (milliards fcfa)	EXECUTES (au 30 Avril)
JEUNESSE – SPORT	0,111	0
Equipements Camps Jeunesse	0,111	0
TRAVAIL	0,832	0,045
Centre de Formation Gao	0,088	0
Capacité Nat. de Formation	0,465	0
Programme Emploi	0,279	0,045
ECONOMIE - FINANCES	0,139	0,013
Budget PPTE	0,139	0,013
PRIMATURE	1,024	0,388
Revision Macro-Eco.	0,093	0
Enquêtes Agricoles	0,093	0,007
Fonds Dévelpt Social	0,750	0,375
Recensement Pop. et Habitat	0,027	0,002
Amélioration Statistiques	0,060	0,003

IV. SOLUTIONS POUR AMELIORER L'UTILISATION DES FONDS

Les insuffisances et difficultés rencontrées dans le mécanisme d'utilisation des fonds PPTE ainsi que la non pertinence de certaines activités financées par rapport à l'objectif de réduction de la pauvreté conduisent à faire les propositions suivantes :

1. Améliorer le Mécanisme Actuel

Le mécanisme de gestion des fonds à travers le Budget d'Etat, s'il est maintenu, devrait être amélioré grâce à l'adoption des actions suivantes :

- Mise en place d'un système d'information sur l'utilisation des ressources PPTE : élaboration et diffusion d'un Guide, préparation d'un manuel de procédures, etc ;
- Augmentation de la capacité technique des services dans la préparation des programmes et des études de faisabilité des projets ainsi que la préparation des dossiers de passation des marchés par un effort de formation et de dotation, là où cela est nécessaire de personnels qualifiés et motivés;
- Implication des Chefs de Département dans le suivi des dossiers depuis la préparation jusqu'à l'exécution des programmes et projets ;
- Implication des Associations Professionnelles, des ONGs et des Collectivités Décentralisées dans l'identification, la préparation, l'exécution et le suivi des projets ;
- Une plus grande simplification des fiches de projets enregistrés à la Direction du Plan ;
- Création formelle du Comité inter-ministériel et éventuellement mise en place de Comités au sein des principaux Ministères bénéficiaires de fonds PPTE.

La mise en place, au Ministère des Finances, d'un Comité inter-ministériel de suivi de l'utilisation des ressources PPTE, a pour objectif de résoudre les problèmes posés en donnant à celui-ci, d'après le texte du projet de décision, des missions étendues à savoir :

- (1) le suivi de l'élaboration et la validation des programmes annuels d'utilisation des ressources PPTE ;
- (2) le suivi de l'exécution physique et financière des programmes annuels d'utilisation des ressources PPTE;
- (3) le suivi de l'élaboration du plan de passation annuel des marchés des projets ;
- (4) le suivi de l'exécution des programmes d'activités des projets ;
- (5) le contrôle de l'exécution des dépenses effectuées sur les ressources PPTE y compris les audits externes ;
- (6) l'élaboration et la publication des rapports périodiques d'exécution et de contrôle des programmes.

En outre, il est proposé de créer des Comités de suivi dans les différents Départements bénéficiaires en vue de permettre, au sein du Département, une meilleure information et une meilleure coordination de tous les services concernés ainsi qu'un meilleur suivi des dossiers.

Remarque : Ces propositions de missions du Comité Technique, si elles sont adoptées, visent à donner à ce dernier des tâches de supervision, de suivi et d'impulsion afin d'éviter les lenteurs et négligences administratives. Cependant, la tâche n° 5 relative au « contrôle de l'exécution des dépenses sur les ressources PPTE » relève de la compétence des services officiels de contrôle. En outre, il n'est pas sûr que les membres du Comité, qui sont des fonctionnaires affectés à d'autres tâches administratives, puissent convenablement suivre sur le terrain l'exécution physique de tous les projets.

2. Mieux Cibler les Activités

Les activités financées par les fonds PPTTE ont couvert tous les secteurs d'activités. En général, elles ont été exécutées par les Ministères ou les Structures publiques de gestion des projets. Si les secteurs retenus ont été globalement conformes aux axes prioritaires du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté, la pertinence de certaines activités financées n'est pas évidente par rapport à l'objectif de réduction de la pauvreté. Pour atteindre cet objectif, il convient de cibler les activités qui ont un impact réel sur les conditions de vie des populations bénéficiaires.

A titre d'exemples, les financements devraient être davantage orientés sur les activités suivantes :

a) Dans le domaine des ressources humaines :

- (1) l'enseignement fondamental et l'enseignement primaire en particulier, en ciblant en priorité les localités qui sont en retard par rapport à la moyenne nationale en termes de scolarisation (celle des filles notamment), de construction de salles de classe, de manuels scolaires, d'équipements et d'encadrement ;
- (2) l'enseignement technique professionnel en vue de la formation des jeunes aux métiers ;
- (3) l'apprentissage et les stages de qualification professionnelle afin d'améliorer l'employabilité (emplois salariés et auto-emplois) des jeunes, en particulier les jeunes diplômés ;
- (4) les services de santé primaire, la lutte contre les maladies prioritaires (paludisme, tuberculose, VIH/SIDA, etc) et l'amélioration de la nutrition ;
- (5) l'amélioration des capacités techniques des associations professionnelles et ONGs qui ont des activités dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

b) Dans le domaine de l'eau :

- (1) la fourniture des populations en eau potable, en milieu rural notamment (actuellement seule une personne sur deux, en moyenne, a accès à l'eau potable) ainsi que l'alimentation en eau des bétails ;
- (2) le développement des réseaux d'assainissement ;

c) Dans le domaine des routes :

- (1) la construction et l'entretien des pistes agricoles pour faciliter la circulation (des personnes et des produits) entre la campagne et les villes ;
- (2) la construction et l'entretien des voies de transhumance des bétails ;

d) Dans le domaine agricole :

- (1) le développement des services agricoles et l'équipement des petits exploitants en matériels agricoles (attelage complet) ;
- (2) l'installation et l'équipement de jeunes ruraux dans les activités agricoles et artisanales ;
- (3) la promotion des activités féminines et l'accès des femmes à la propriété foncière (l'expérience en cours à l'Office du Niger devra être poursuivie et renforcé) ;
- (4) le développement des activités génératrices de revenus dans l'agriculture et l'artisanat.

3. L' Agence comme Solution Alternative

L'idée est que les insuffisances et difficultés rencontrées dans la gestion des ressources de l'Initiative PPTE, à travers le Budget de l'Etat, pourraient être évitées et les fonds mieux utilisés pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté si une structure autonome, une Agence par exemple, s'en occupait. Ainsi, les ressources (les fonds PPTE et le cas échéant d'autres ressources visant l'objectif de réduction de la pauvreté) sont mises à la disposition de l'Agence, chargée de les gérer et qui recevra, pour financement, les projets (ou avant projets) des Ministères, des services publics autonomes (EPA, etc), des Collectivités décentralisées, des associations professionnelles et ONGs, etc.

Une telle structure pourra être dotée, en plus de ses organes d'administration et de gestion, d'un Conseil d'orientation composé de membres du Gouvernement, des Bailleurs de fonds, de représentant des Collectivités décentralisées, de la société civile, etc.

La création d'une Agence peut avoir des avantages importants parmi lesquels :

- l'existence d'une structure unique et bien identifiée chargée de financer les actions de lutte contre la pauvreté, ayant une autonomie de gestion avec des procédures budgétaires transparentes;
- la possibilité de mieux cibler les activités, les zones (régions, localités), et les populations bénéficiaires afin que les activités financées aient un impact réel sur la réduction de la population;
- l'amélioration du partenariat entre Gouvernement, Bailleurs de fonds, Collectivités Décentralisées et Société Civile à travers l'existence d'un organe d'orientation, d'impulsion et d'information ;
- la soumission de l'Agence aux normes classiques de contrôle (audits externes notamment).

Afin que l'Agence puisse réussir sa mission, des conditions critiques existent à savoir :

- l'existence d'une volonté politique réelle de mettre en place une telle structure ;
- la structure devra être à l'abri des influences politiques extérieures néfastes à son bon fonctionnement et à la réalisation de ses missions ; aussi elle devra être responsabiliser pleinement;
- la structure devra avoir des personnels compétents et motivés ;
- l'Agence devra collaborer étroitement avec tous les acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté (Ministères, services publics, Collectivités Territoriales, Société Civile, Partenaires au Développement, etc).

Cependant, la création d'une structure autonome peut avoir des inconvénients par rapport au système actuel à savoir, entre autres :

- les ressources de l'allègement de la dette seront désormais hors le circuit du Trésor public ; cela est contraire au principe d'unicité et de fongibilité des recettes publiques ;
- le risque de baisse voire de cessation des activités de l'Agence à la suite de la diminution des ressources ou de l'arrêt de l'Initiative PPTE ;
- les coûts de la mise en place de l'Agence et de ses réseaux futurs décentralisés (installations des bureaux et leurs équipements) ainsi que les charges de fonctionnement ;
- les coûts opérationnels engendrés par la préparation ou/et l'évaluation et le suivi des activités.

Ces coûts devront être supportés par l'Agence et financés sur les fonds qui lui sont confiés ; ce qui représente des ressources qui auraient pu servir à financer de nouveaux programmes ou améliorer des programmes existants. A moins d'autoriser l'Agence à effectuer des placements financiers rémunérateurs susceptibles d'apporter des revenus extraordinaires capables de couvrir les coûts de fonctionnement.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Mali a obtenu des ressources PPTE, sur la période 2000-2002, d'un montant total de 53,126 milliards fcfa. Les fonds utilisés au cours de la même période se sont élevés à 48,745 milliards fcfa. Le taux d'utilisation moyen annuel des fonds a été de 76,45 %.

Les activités financées par les fonds PPTE ont concerné la plupart des secteurs d'activités. Tous les Ministères ont bénéficié de financements. **Toutefois ce sont les secteurs de l'éducation, de la santé et du Développement Rural qui ont reçu ensemble, sur la période 2000-2002, les 2/3 des crédits soit 35,073 milliards fcfa (ou 66,3%) sur un montant total de crédits inscrits au Budget au titre des fonds PPTE de 52,84 milliards fcfa (crédits budgétaires des Ministères + crédits d'investissements et équipements + charges communes).** Les crédits utilisés par les trois secteurs sur la même période se sont élevés à 31,835 milliards fcfa (soit 65,3%) sur un montant total de crédits utilisés de 48,745 milliards fcfa.

Si les secteurs retenus ont été globalement conformes aux axes prioritaires du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté, les financements auraient dû, cependant être davantage ciblés sur les activités ayant des impacts réels sur l'amélioration des conditions de vie des pauvres.

La procédure de gestion des fonds à travers le Budget de l'Etat doit être amélioré et les ressources judicieusement utilisées dans des activités qui concourent réellement à la réduction de la pauvreté.

Les recommandations suivantes pourraient contribuer à améliorer le mécanisme actuel d'utilisation des fonds:

- Elaboration et diffusion d'un Guide d'utilisation des ressources PPTE et d'un manuel de procédures ;
- Création formelle du Comité inter-ministériel et éventuellement mise en place de Comités au sein des principaux Ministères chargés de suivre l'utilisation des fonds PPTE ;
- Augmentation de la capacité technique des services dans la préparation des programmes et des études de faisabilité des projets ainsi que la préparation des dossiers de passation des marchés par un effort de formation et de dotation, là où cela est nécessaire de personnels qualifiés ;
- Implication des Chefs de Département dans le suivi des dossiers depuis la préparation jusqu'à l'exécution des programmes et projets ;
- Implication des Associations Professionnelles, des ONGs et des Collectivités dans l'identification, la préparation, l'exécution et le suivi des projets ;
- Audit du système actuel après quelques années de fonctionnement, au bout de 3 années pleines (c'est à dire à partir de fin Décembre 2003) en vue de faire les corrections qui s'imposent notamment sur les plans économique, administratif et institutionnel.