



**Forum Multi-Acteurs
sur la Gouvernance de l'Aide:**

L'Aide publique au Développement au Mali

Présenté par Monsieur Mamadou DEMBELE.

SOMMAIRE

- I- Introduction:
- II- Le concept d'aide publique au développement
- III- Evolution de l'APD : les chiffres-clés
- IV- Evolution de la gouvernance de l'APD
- V- Principaux défis et Conclusion

I. Introduction

- ✓ Le Mali fête cette année les 50 ans de son indépendance, bonne occasion pour évaluer l'aide dont il a bénéficié au cours de ces années
- ✓ En 1960, le Mali disposait de moins de 15 ingénieurs de conception, de quelques centaines de de Km de routes bitumées, le taux de scolarisation était inférieur à 10% et l'espérance de vie tournait autour de 45 ans.
- ✓ Depuis 1960, les progrès sont considérables. Mais quelle a été la contribution de l'aide à ces avancées ? Rôle sans doute majeur mais difficile à déterminer précisément.
- ✓ La forme, le volume et la provenance de l'aide ont varié en fonction notamment :
 - des orientations économiques du pays (économie de type socialiste de 60 à 68),
 - de la capacité des gouvernements à déterminer des priorités de développement,
 - de la force de négociation des gouvernements,
 - de l'environnement politique et économique international.



II. Le concept d'Aide Publique au Développement

II. L'Aide Publique au Développement

- ✓ L'Aide au Développement, peut être défini comme un soutien d'un Etat ou d'une organisation émanant d'un ou de plusieurs Etats, à un autre Etat ou à ses démembrements, afin de lui ou de leur permettre de réaliser une activité de développement.
- ✓ Autrement dit, c'est le nature du donneur (Etat et ses démembrements, institutions internationales ou organismes privés) qui détermine si l'aide est publique ou privé.

Le concept d'Aide

- ✓ L'aide est un soutien, une assistance, un secours apporté par un individu ou une institution à un autre individu ou institution.
- ✓ L'octroi d'une aide suppose en général que certaines conditions soient remplies par le bénéficiaire à la satisfaction du donneur: volonté et disponibilité de part et d'autre, objectif identifié par le receveur et non le donneur, apport minimum du bénéficiaire, etc.
- ✓ En d'autres termes, une aide n'est en général pas gratuite.
- ✓ Ce constat vaut également pour l'Aide publique au

Les intérêts liés à l'aide

- ✓ L'aide que les Etats riches et les Organisations internationales octroient aux pays en développement est généralement soumise à des conditions. Celles-ci peuvent servir les intérêts des pays bénéficiaires mais aussi des donateurs.
- ✓ En effet, l'aide au développement est parfois attribuée en fonction des intérêts économiques, commerciales et géopolitiques des donateurs.
- ✓ Dans ces conditions, l'aide peut-elle contribuer au développement des pays bénéficiaires ?
- ✓ Si oui, à quelles conditions ?

Les déterminants de l'aide

- ✓ 3 caractéristiques majeures de l'aide pour les pays bénéficiaires : son volume, sa forme et sa provenance.
- ✓ Chacune de ces caractéristiques est déterminée par de multiples facteurs.
- ✓ **Le volume de l'aide** accordée par les PTF est surtout influencé par plusieurs facteurs, dont:
 - Le niveau de développement des pays bénéficiaires (dans un souci de d'équité, plus un pays pauvre, plus l'aide par habitant est élevée)
 - La vulnérabilité du pays aux chocs externes (plus les recettes d'un pays sont susceptibles de fluctuer en fonction de chocs externes, plus l'aide est élevée).
 - La qualité de la gouvernance (mieux un pays gère l'aide, plus les volumes sont élevés)

Les déterminants de l'aide

- ✓ **La provenance de l'aide** est déterminée essentiellement par le contexte géo politique et géo stratégique de l'heure d'une part et d'autre part, par l'orientation politique du pays bénéficiaire.
- ✓ **La forme de l'aide** est généralement fonction de la volonté du donneur à laquelle il faut ajouter depuis un certain temps la qualité de la gestion des finances publiques et la capacité du gouvernement à définir des politiques sectorielles claires :
 - Si les finances publiques sont bien gérées, les PTF sont incités à verser des aides budgétaires dans le budget général de l'Etat.
 - Si le gouvernement a défini des politiques sectorielles claires, les PTF peuvent être incités à verser des aides budgétaires sectorielles.
 - Si ces conditions ne sont pas remplies, les PTF ont tendance à privilégier l'aide-projet.

Aide-budgétaire et Aide projet

- ✓ Aide budgétaire et Aide projet ont chacune des avantages et des inconvénients.
- Aide budgétaire :
 - Avantage : meilleur contrôle des autorités nationales sur l'allocation et la mise en œuvre de l'aide.
 - Inconvénient : pas de transfert de compétences et risques de détournement.
- Aide projet :
 - Avantage : transfert de compétences
 - Inconvénients : risque que l'appui aux institutions nationales devienne une substitution (souvent les PTF veulent tout gérer par eux-mêmes).

Les formes de l'aide

✓ La nature de l'Aide

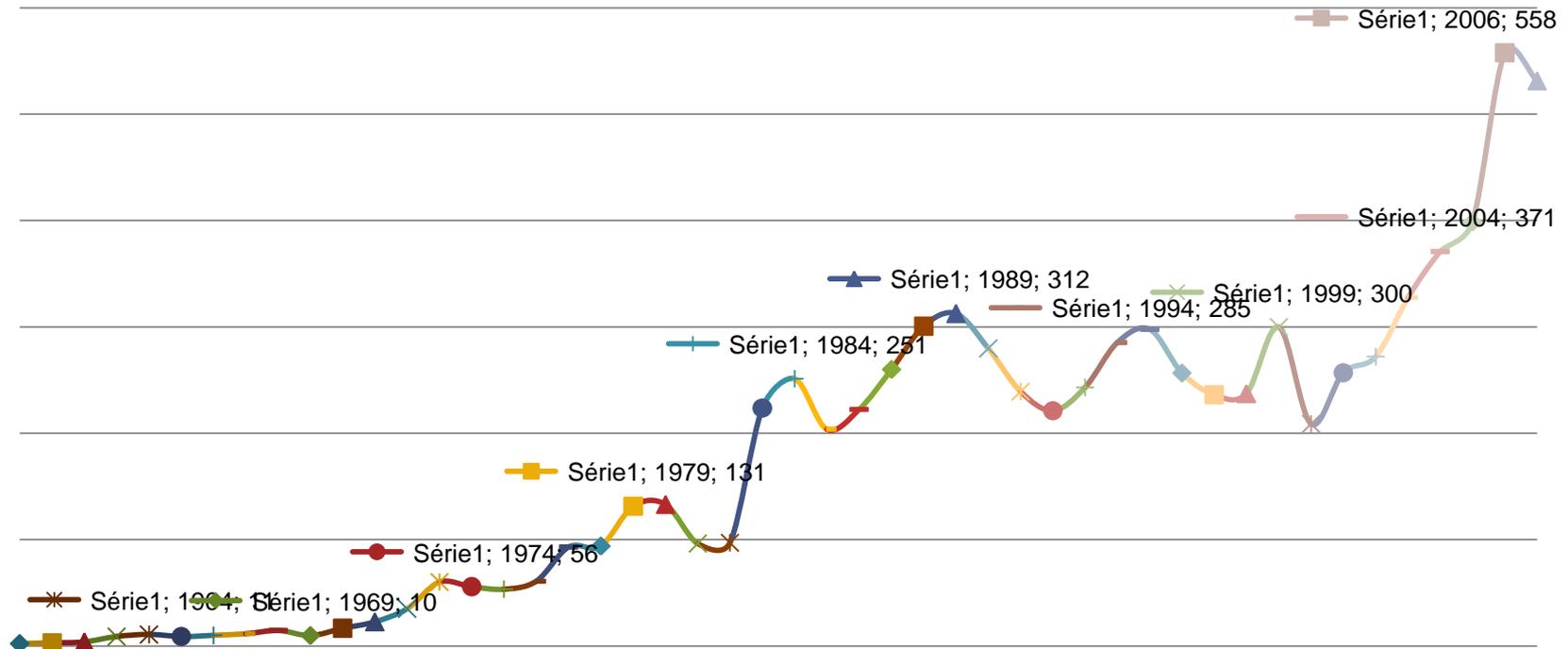
Elle est généralement de trois formes:

- Aide matérielle: construction d'infrastructures, fourniture d'équipements, de vivres...
- Aide immatérielle: appui-conseil, assistance technique, formations, bourses d'études...
- Aide financière: octroi de financements sous forme de don, de subvention ou de prêt à des conditions meilleures que celles du marché (prêt dit « concessionnel »).



III.
Evolution de l'aide :
les chiffres-clés

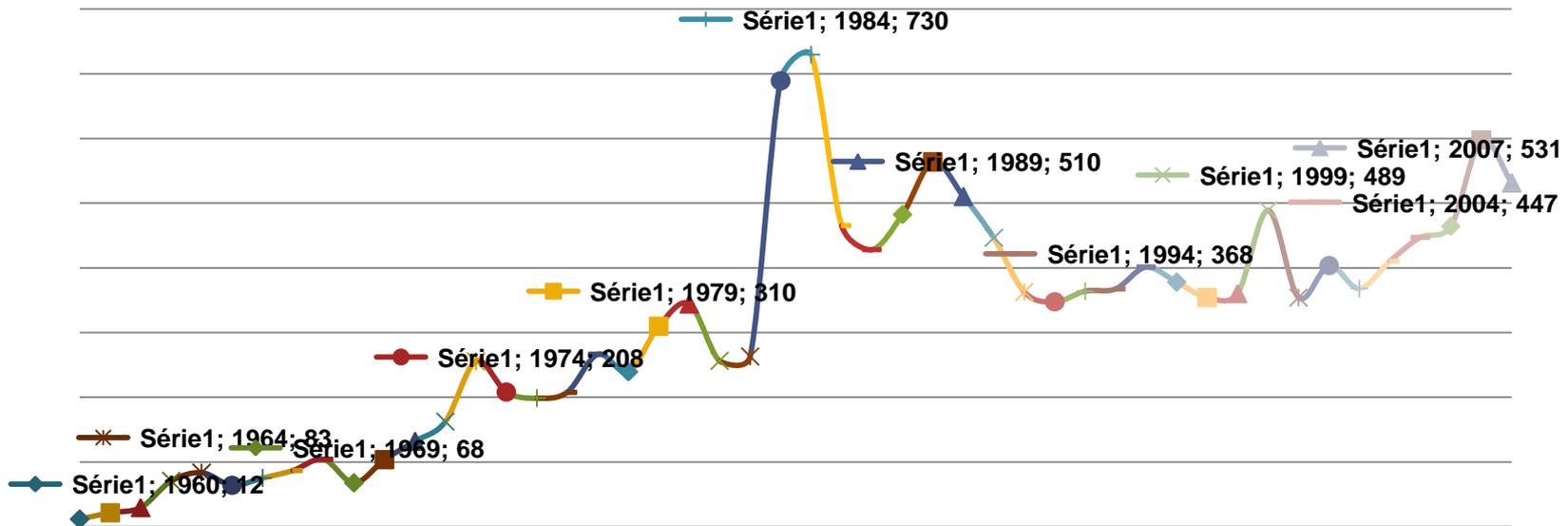
Evolution du volume de l'aide à prix courants (1960-2009)



- l'Aide a considérablement augmenté de 1960 à 2009 : 10 millions de dollars/an environ dans les années 1960 contre 558 millions en 2007.

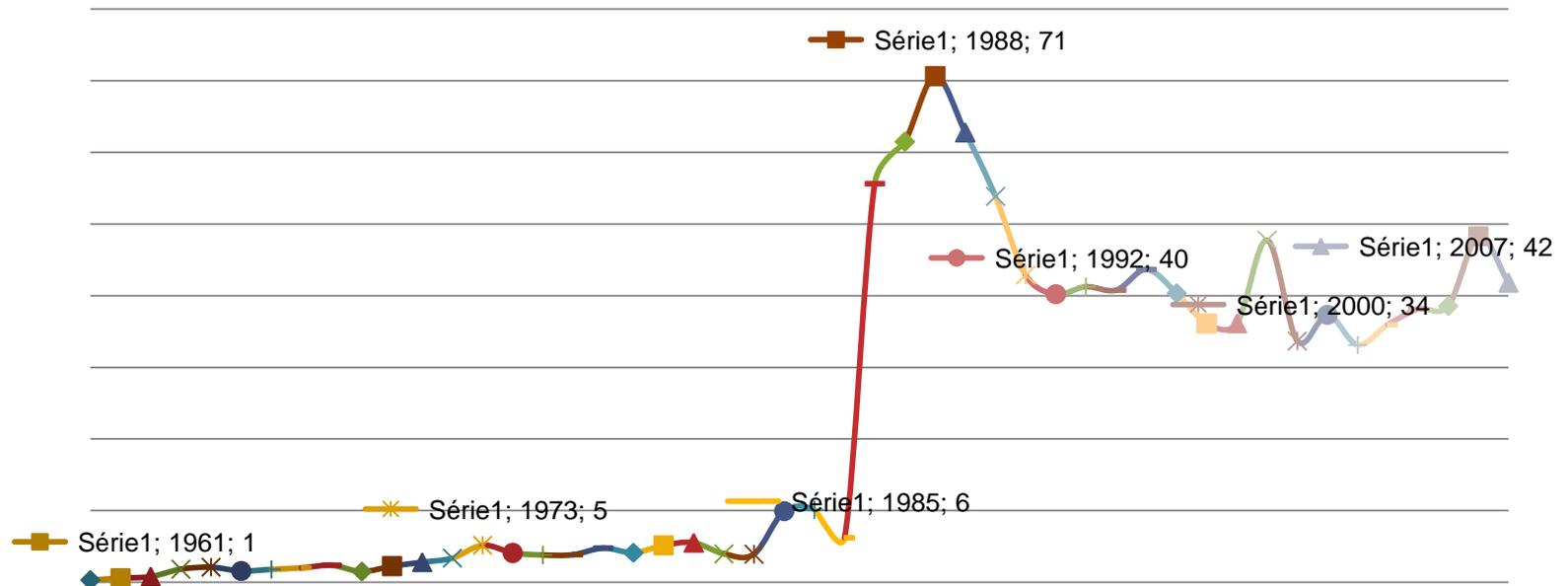
- Apparemment, l'aide aurait presque doublé depuis le début des années 2000 (300 millions en 2000 contre 558 millions en 2007).

Evolution du volume de l'aide à prix constants (1960-2009)



- ✓ Si on tient compte de l'inflation, l'aide est réellement bien plus élevée que dans les années 1960.
- ✓ Toutefois, la hausse depuis le début des années 2000 est moins prononcée et des niveaux d'aide élevés avaient déjà été atteints entre 1985 et 1990.

Evolution de l'APD versée au Mali en dollars par habitant à prix constants (1960–2008)



- Hausse spectaculaire : 1 \$ d'aide par habitant en 1960 contre 42 \$ en 2008.
- Niveaux élevés atteints entre 1985 et 1990 : 55 à 70\$ par habitant.
- Depuis 1990, le niveau est relativement stable : entre 35 et 50 \$ par habitant chaque année.



**IV.
Evolution de la gouvernance
de l'Aide au Développement
accordée au Mali
de 1960 à 2009**

La gouvernance de l'aide

Réfléchir sur la gouvernance de l'aide implique de se poser les questions suivantes :

- Qui définit les objectifs de développement ? Ces objectifs doivent-ils être déterminés lors de sommets internationaux pour l'ensemble des pays en développement ? Ou doivent-ils être définis à l'échelle nationale ?
- Quels sont les acteurs qui sont impliqués dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques de développement financés par l'aide ?
- Des conditionnalités doivent-elles être mises en place ? Par qui doivent-elles être déterminées ?

Années 1960:

Les débuts de l'aide

- ✓ Aide reçue par le Mali fortement déterminée par l'histoire coloniale (France) et les orientations socialistes du pays (URSS, République Populaire de Chine, pays d'Europe de l'Est). URSS apporte à elle seule environ 30% de l'aide.
- ✓ Presque pas de conditionnalités liées à des réformes à mettre en œuvre. D'une manière générale, beaucoup plus de souplesse qu'aujourd'hui. Par exemple, vis-à-vis des pays socialistes, à l'échéance des prêts, les impayés faisaient toujours l'objet de négociation et ne constituaient pratiquement pas un obstacle à l'octroi d'autres prêts.
- ✓ Rôle de la société civile pratiquement nul dans la conception de politiques et stratégies de développement.

Années 1960: Les débuts de l'aide

- Aides des pays socialistes : elles portaient surtout sur des équipements de production qui, technologiquement, n'étaient pas compétitifs.
- Aide des pays occidentaux et des organisations internationales : Il s'agissait essentiellement d'aides projets qui se caractérisaient notamment par leur manque d'appropriation.

Années 1970 :

Les premières conditionnalités

- Réduction du montant de l'aide octroyée par les pays communistes et augmentation du volume de l'aide des pays occidentaux.
- 1971 : la catégorie des Pays les Moins avancés est créée, permet à ces pays d'obtenir différents avantages mais les empêche désormais de se financer sur les marchés financiers.
- L'aide est de plus en plus liée.
- Les conditionnalités commencent à être exigées.
- Quelques ONG commencent à intervenir

Années 1980 et 1990 :

la rigueur imposée par les plans d'ajustements structurels

- ✓ Conditionnalités se renforcent, sous l'impulsion du FMI et de la Banque mondiale.
- ✓ Ces institutions n'accordent une aide que si les pays bénéficiaires mettent en place des Programmes d'ajustements structurels (PAS) et s'ils s'engagent à ne pas s'endetter sur les marchés financiers.
- ✓ Ces conditionnalités visent avant tout l'équilibre des finances publiques et la soutenabilité de la dette. Pour atteindre cet objectif, il est demandé au Gvt de réduire les dépenses publiques et de réformer les entreprises publiques (restructuration, privatisation, liquidation).

Fin des années 1990: l'échec des politiques imposées de l'extérieur

- Bien que le Gouvernement ait mis en œuvre les politiques préconisées par ces organisations, l'économie malienne a vu sa situation se dégrader :
 - déséquilibre persistant des finances publiques et des comptes extérieurs;
 - accumulation d'impayés au niveau du trésor et retard persistant dans le paiement des salaires (entre 3 et 4 mois);
 - baisse notoire de la production industrielle du fait de la mise en œuvre d'un programme de privatisation mal adapté.
- Surtout, les populations ont directement pâti de la baisse des dépenses sociales.
- Le fait que ces plans soient imposés de l'extérieur rendait l'échec probable.

Fin des années 1990 et début des années 2000

:

la lutte contre la pauvreté devient une priorité

- Début des années 2000, l'accent est mis sur la réduction de la pauvreté avec la définition des objectifs du Millénaire.
- Le raisonnement sous-jacent est que les pays en développement sont pris dans une trappe à pauvreté dont seule l'aide pourra les sortir. L'aide doit être considérablement augmentée à l'horizon 2015.
- Au Mali, un Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) est élaboré en 2000-2001 pour atteindre les OMD. Equilibre des finances publiques et la soutenabilité de la dette restent des objectifs majeurs.
- En 2006, le Mali bénéficie d'ailleurs d'importantes remises de dettes, notamment dans le cadre de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (I-

Les années 2000 : l'importance de la croissance

- En 2006, un nouveau programme de développement est élaboré : il s'agit d'un Cadre pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR).
- L'Introduction de la notion de « croissance » dénote une prise de conscience de l'importance de la mobilisation des ressources internes, étant entendu que la Lutte contre la pauvreté ne peut pas être financée seulement par l'aide.
- Le CSLP 2002-2006 et le CSCR 2007-2011 ont été définis par les autorités nationales, de manière participative (la société civile a pris part à la conception de ces programmes, notamment au travers de concertations régionales).
- Le leadership national sur la définition et le financement des politiques de développement est

La dépendance vis-à-vis de l'aide

- Prise de conscience de la nécessité de mieux mobiliser les ressources internes mais le Mali reste encore très dépendant de l'aide extérieure.
- En 2009, l'aide a représenté près de 10% du PIB, ce qui équivalait à 45% du budget de l'Etat.
- La dépendance vis-à-vis de l'APD en matière d'investissements est nette: depuis 2007, les investissements publics ont été financés par l'aide à 60%.

Les débats actuels : l'efficacité de l'aide en question

- Les PTF, les pays bénéficiaires et la société civile ont constaté que la gestion de l'aide était souvent peu efficace :
 - l'aide est peu coordonnée entre PTF ;
 - L'aide n'est pas toujours alignée sur les stratégies nationales des pays bénéficiaires ;
 - l'aide est peu prévisible ;
 - l'aide est souvent « liée » (l'octroi de l'aide est lié à l'approvisionnement en marchandises auprès d'entreprises du PTF donateur et/ou recrutement d'experts de ce PTF) ;
 - La gestion de l'aide prend énormément de temps aux institutions nationales alors que les ressources humaines sont rares (car conditionnalités et procédures sont lourdes) ;

Les efforts pour renforcer l'efficacité de

l'aide

* Le thème de l'Efficacité de l'Aide a émergé dans les années 2000:

- Conférence de Monterrey de 2002,
- Déclaration de Rome 2003,
- Déclaration de Paris 2005,
- Forum d'Accra 2008.

* A travers ces conférences et déclarations, engagement collectif des PTF et des pays bénéficiaires à améliorer l'efficacité de l'aide.

* Mais efficacité de l'aide définie en termes de procédures plutôt que de bénéfices pour les populations.

Les efforts pour renforcer l'efficacité de l'aide au Mali

✓ Au Mali, beaucoup d'efforts pour renforcer l'efficacité de l'aide :

- Participation aux enquêtes de suivi de la Déclaration de Paris (2006 et 2008) ;
- Organisation des PTF sur la base d'une Troïka ;
- Mise en place de groupes thématiques des PTF avec un chef de file pour chaque groupe ;
- Adoption d'un Plan d'Action National Efficacité de l'Aide 2007-2009 par le Gouvernement en 2007;
- Adoption par les PTF d'une Stratégie commune d'Assistance-Pays (SCAP), en 2009 (assortie d'un plan d'actions).

✓ La SCAP est ambitieuse : elle « découle d'une volonté politique des Partenaires Techniques et Financiers du Mali, d'un consensus des donateurs et

Les efforts pour améliorer l'Efficacité de l'Aide au Mali

- ✓ Pour un suivi efficace de la mise en œuvre des réformes, le gouvernement et les PTF ont respectivement mis en place le Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA) et le Pool Technique des PTF.
- ✓ Des cadres de concertations réguliers entre PTF et Gouvernement ont été mis en place. Il s'agit de:
 - La revue annuelle du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (1 fois/an),
 - la Revue budgétaire conjointe (1 fois/an),
 - les Commissions mixtes Gouvernement-PTF (3

Les efforts pour améliorer l'Efficacité de l'Aide au Mali

- Même si beaucoup reste à faire, des progrès concrets ont été réalisés par rapport aux décennies précédentes :
 - L'aide est davantage alignée sur les priorités nationales.
 - Les PTF sont mieux coordonnés
 - Les conditionnalités sont plus souples qu'auparavant. Exemple, les conditions de décaissement des aides budgétaires globales sont validées d'un commun accord par les deux parties.
 - La société civile et le secteur privé sont de plus en plus impliqués dans tous les débats relatifs à l'aide.
- Cependant, il est difficile d'affirmer si ces efforts ont contribué à faire reculer la pauvreté de manière significative.



V.

**Principaux défis pour améliorer
la gouvernance de l'aide et
conclusion**

Principaux Défis pour améliorer la gouvernance de l'aide

- Gérer l'aide de manière de plus en plus rigoureuse en maintenant le cap sur les priorités du CSCRP.
- Convaincre les PTF dits « non traditionnels » de participer aux mécanismes de coordination existants.
- Davantage impliquer la société civile et le secteur privé dans l'élaboration et le suivi des politiques de développement.
- S'engager sur des conditionnalités réalistes et qui sont alignées sur les priorités définies par les autorités nationales.
- Convaincre les PTF recourir davantage à l'aide budgétaire en améliorant la qualité de la gestion des finances publiques.
- Elaborer les projets en fonction des intérêts de la population malienne et non en fonction d'individus ou de groupes d'individus (qu'ils soient du côté des PTF ou des institutions maliennes).
- Adopter une stratégie de sortie de « la politique de la

Conclusion

- ✓ Si les bénéfices de l'aide pour le Mali sont multiples, ils ne lui ont toujours pas permis de sortir de cette politique de la main tendue et la pauvreté est toujours là.
- ✓ Aussi, faut-il rappeler qu'aucun pays n'a fondé son développement sur l'aide : ni les pays émergents actuels (Chine, Vietnam, Brésil...), ni les pays de l'Est, ni les pays arabes, encore moins les pays occidentaux,
- ✓ Tous ces pays sont parvenus à mieux mobiliser leurs ressources internes et se financer davantage sur les marchés, grâce à une gestion rigoureuse des finances publiques et à la mise en œuvre de politiques de développement cohérentes et ambitieuses.
- ✓ Si le Mali parvient à faire de même, il pourra aspirer à devenir un pays émergent d'ici 20 ans. Cette ambition est légitime compte tenu des ressources du pays (terres irrigables, ressources minières, cheptel...). C'est aux Maliens d'exploiter au mieux ces ressources.
- ✓ Pour y parvenir, il faudra un leadership national fort sur lequel l'aide s'alignera pour apporter des expertises et des financements



Fin

Je vous remercie de votre aimable attention.