



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
22 mars 2012

Original : français

Session annuelle de 2012
25-29 juin 2012, Genève
Point 5 de l'ordre du jour provisoire
Programmes de pays et questions connexes

**Projet de descriptif de programme de pays
pour le Mali, 2013-2017**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Analyse de la situation	1-4	2
II. Coopération passée et enseignements tirés de l'expérience	5-6	3
III. Programme proposé	7-15	4
IV. Gestion, suivi et évaluation du programme	16-18	6
Annexe		
Cadre de résultats et de ressources pour le Mali (2013-2017)		7



I. Analyse de la situation

1. Le Mali a enregistré une croissance économique de l'ordre de 5 % par an entre 2006 et 2011, mais n'a toutefois pas connu une progression équivalente de ses indicateurs socioéconomiques¹. Les incidences de cette croissance en termes de développement ont été relativement faibles. Ainsi, le taux de pauvreté reste élevé, à 57 % en milieu rural et 31 % en milieu urbain, pour une moyenne nationale de 43,6 %. La population touchée par une pauvreté multidimensionnelle représente quant à elle 56,4 % du total². Les crises alimentaires, énergétiques et politiques survenues récemment dans la sous-région ont eu pour effet de ralentir la réduction de la pauvreté. De même, l'indice de répartition des revenus (indice de Gini, actuellement de 0,36) a augmenté sensiblement au cours des dernières années, mettant ainsi en exergue un creusement notable des inégalités. Le Mali se situe au 143^e rang mondial (sur 145 pays) en termes d'inégalités de genre, avec un indice de 0,712. Ainsi donc, avec un indice de développement humain de 0,359 en 2011 (0,204 en 1990), le Mali continue de figurer dans la catégorie des pays les moins avancés et à faible développement humain. Sur le front des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le Mali semble en mesure d'atteindre certaines cibles (éducation, accès à l'eau potable et lutte contre le VIH/sida) en 2015.

2. Au-delà de cette situation de développement difficile, les capacités de l'État, des institutions et de la société civile en matière de gouvernance restent à développer, bien que des avancées significatives aient été réalisées au cours des dernières années, grâce au renforcement de la dynamique démocratique ainsi qu'à la modernisation et à la consolidation de l'appareil institutionnel. Le référendum sur la révision des textes fondamentaux de la République et l'organisation d'élections (présidentielle et législatives) en 2012 permettront de consacrer 20 années d'alternance et de consolidation de la démocratie. Les risques liés à l'insécurité sont néanmoins particulièrement préoccupants, et la situation s'est aggravée ces derniers mois. Aujourd'hui, la menace la plus lourde dans le nord du Mali est celle de la criminalité organisée, à laquelle s'ajoutent le regain d'activités de la rébellion et le retour d'ex-combattants de Libye avec d'importantes quantités d'armes.

3. Parmi les principaux éléments susceptibles d'affecter les perspectives de développement à moyen terme, il convient de relever que plus de 70 % de la population malienne vit de l'agriculture et pratique dans sa grande majorité une agriculture de subsistance. Qui plus est, la part du secteur primaire dans le produit intérieur brut (PIB), à savoir 35 %, est sujette à des fluctuations importantes, du fait notamment de la pluviométrie et des effets très marqués du changement climatique. L'impact des secteurs secondaire et tertiaire sur la réduction de la pauvreté, en particulier à travers la création d'emplois, est plutôt limité. Se greffent sur ces facteurs et de façon plus structurelle les risques liés à la détérioration de l'environnement et au changement climatique (sécheresse, désertification et insécurité alimentaire). En effet, de fortes contraintes environnementales influent négativement sur le développement et sur la réduction de la pauvreté, telles que l'avancée du désert de 15 kilomètres par an, l'ensablement et l'assèchement des cours d'eau, la baisse de la productivité des terres et l'accroissement de la vulnérabilité alimentaire.

¹ Comptes nationaux du Mali, 2005-2010.

² Enquête légère intégrée auprès des ménages (ELIM), 2011.

4. Les effets combinés d'une économie en voie d'une transformation structurelle et des pressions environnementales sont aggravés par une forte pression démographique (accroissement de 3,6 %), avec un doublement de la population attendu d'ici à 20 ans (près de 60 % des habitants du pays seront des jeunes). Les défis dans le domaine de la gouvernance n'en seront que plus redoutables; il s'agira notamment de faciliter l'accès équitable des citoyens aux perspectives de développement à travers leur participation aux processus décisionnels, et de remédier au manque de transparence de la gestion des affaires publiques malgré les efforts déjà engagés dans ce domaine.

II. Coopération passée et enseignements tirés de l'expérience

5. Le descriptif de programme 2008-2012 était centré sur quatre domaines qui sont la gouvernance démocratique, la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD, l'énergie et l'environnement et la lutte contre le VIH/sida. D'importants acquis ont été obtenus. Premièrement, le PNUD a pu, grâce à une combinaison de conseils d'orientation et d'apports techniques, aider à mettre en place certains éléments critiques du cadre de développement du Mali, qui ont déjà eu des effets sur les allocations budgétaires et les indicateurs de suivi du processus de développement, avec par exemple la formulation d'un schéma de développement à l'horizon 2025, le Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR), les analyses approfondies conduites par l'Observatoire du développement humain et ses rapports annuels sur le développement humain pour 2008 et 2010. Deuxièmement, les capacités de l'État à fournir les services essentiels à la population, au niveau des institutions décentralisées ainsi qu'au niveau central, ont été élargies. Parmi les principaux exemples figurent le programme conjoint PNUD/Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) intitulé « Développement territorial et collectivités territoriales » qui, en appui à la politique nationale de décentralisation, a permis de construire les capacités requises pour renforcer la planification décentralisée du développement selon les priorités des OMD, et de mettre au point le plan de développement institutionnel de l'Assemblée nationale.

6. Les principaux enseignements tirés de la coopération passée sont les suivants :

- a) importance déterminante du leadership et de l'appropriation des processus;
- b) centralité d'un environnement favorable aux changements, propre à optimiser les résultats de l'assistance et à en renforcer la durabilité;
- c) importance croissante du renforcement des capacités d'identification des priorités stratégiques, de planification, de résilience aux risques et aux crises (sécuritaires, environnementales, politiques) et de création d'opportunités économiques;
- d) nécessité prioritaire de renforcer une approche du développement basée sur l'égalité homme-femme, en assurant une budgétisation nationale sensible aux paramètres du genre, en facilitant la présence accrue des femmes dans les postes décisionnels, et en harmonisant la législation nationale avec les conventions internationales en la matière; et
- e) nécessité de consolider les capacités d'appropriation et de gestion stratégique des programmes, à travers la mise en place des structures, capacités et modalités requises pour que la programmation de l'aide extérieure soit pleinement alignée avec les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

III. Programme proposé

7. La stratégie du Programme pour 2013-2017 s'inscrit dans le droit fil des stratégies plus globales du Mali (Cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté ou CSCRP, 2012-2017) et du PNUD. Elle met l'accent sur un certain nombre d'éléments : accompagnement du Mali dans l'atténuation des fragilités et des risques tant sociopolitiques qu'économiques et environnementaux; mise en place des bases durables d'une économie à même d'impulser une croissance soutenue et largement partagée en vue d'avancer vers son ambition d'économie émergente; accompagnement de l'État dans sa modernisation et sa mutation en un État efficace davantage orienté vers la prestation de services de qualité aux citoyens; et intégration de mesures spécifiques pour traiter les disparités entre les sexes à travers des interventions prenant en compte les causes sous-jacentes sur divers fronts (social, politique, et économique). Trois résultats de programme pays sont retenus, à savoir :

a) Accompagnement de la diversification des bases de l'économie pour une croissance accélérée, durable et largement partagée

8. Premièrement, les capacités nationales, régionales et locales de formulation des stratégies, politiques et programmes seront renforcées afin d'asseoir durablement les bases d'une meilleure gestion du développement au service d'une réduction durable de la pauvreté. L'objectif sera poursuivi à travers : des analyses approfondies des grands défis du CSCRP (égalité homme-femme, droits de l'homme, emploi, urbanisation, protection sociale, croissance propauvre, réalisation des OMD, progrès accéléré de la sécurité alimentaire, adaptation aux effets du changement climatique) permettant d'orienter les nouvelles initiatives législatives; la formulation des stratégies nécessaires; la conceptualisation de nouveaux programmes devant appuyer la mise en place des changements de stratégie. Cet effort se traduira par un accompagnement des collectivités locales dans leur effort de planification et de mise en œuvre de plans décentralisés, afin d'assurer la même prise en compte au niveau local.

9. Deuxièmement, le programme accompagnera la mise en œuvre du Cadre d'accélération des OMD (OMD1 en particulier) à travers un appui à certaines composantes de l'Initiative 166, programme fédérateur visant les communes les plus vulnérables. Il contribuera aux grands projets de réduction de la pauvreté et d'impulsion de la croissance actuellement en cours, tels que les programmes « Collectivités territoriales et développement local » et « Initiative 166 » (communes les plus pauvres) dont les acquis sont avérés, tant en termes de renforcement des capacités pour une planification du développement local intégrant les OMD que de capacités d'appropriation locale de la mise en œuvre de cette planification. Troisièmement, il s'agira d'élargir l'accès des petits producteurs (en particulier les femmes et les jeunes ruraux) aux débouchés économiques, de manière notamment à améliorer la production et la productivité, de diversifier, transformer et exporter des produits de qualité, de faciliter l'accès à la diversification énergétique (énergies de remplacement) et à une gamme plus large de produits financiers innovants ainsi qu'au microcrédit, en partenariat avec le FENU et le Fonds international de développement agricole (FIDA).

10. La quatrième et dernière composante portera sur les ressources naturelles de base qui constituent un fondement important de l'activité économique, de la création d'emplois et de la génération de revenus. La formulation d'une stratégie de développement dénommée « économie verte et résiliente au climat » permettra de

traduire en activités concrètes ces politiques et stratégies par le biais de plans d'investissement sectoriels et de nouvelles initiatives programmatiques, notamment dans le domaine de l'adaptation et de l'atténuation, de la promotion d'un meilleur accès aux financements « verts » internationaux, de l'appui à la mise en place et à la gestion d'un Fonds climat national, et du renforcement de l'Agence de l'environnement et du développement durable pour la coordination des mesures environnementales et de l'action face au changement climatique.

b) Renforcement des capacités des services publics, des institutions et de la société civile en matière de gouvernance et de droits humains

11. La mise en œuvre du Plan national de gouvernance (élaboré suite au diagnostic national de la situation en matière de gouvernance) sera soutenue dans le cadre d'un partenariat multiinstitutionnel. L'application des réformes institutionnelles soumises à référendum constituera un autre axe prioritaire d'intervention, avec un accent particulier sur les composantes d'appui à la décentralisation et de modernisation des institutions, en appuyant la création des structures et capacités nécessaires, à la réalisation des objectifs d'efficacité de l'aide et de son appropriation nationale, conformément aux Déclarations de Paris, d'Accra et de Busan, et au renforcement du leadership institutionnel, de la capacité de communication pour le développement et de la capacité de gestion axée sur les résultats. Dans ce dernier domaine, un appui sera fourni, en partenariat avec le Ministère de la réforme de l'État et du Commissariat au développement institutionnel, pour la mise en place de la législation, des capacités et des instruments, ainsi qu'à la formulation des programmes nécessaires, de manière à assurer une transformation du fonctionnement de l'administration, vers un service public répondant pleinement aux besoins des citoyens. Finalement, à la demande du Gouvernement et du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le PNUD facilitera le déploiement de l'action nationale face au VIH/sida en mettant l'accent sur la gouvernance et un développement basé sur les droits des personnes vivant avec le VIH/sida.

12. La réforme de la justice et la promotion des droits humains seront également engagées à travers un programme conjoint des Nations Unies ciblant cinq défis majeurs, retenus en accord avec le Gouvernement : droits économiques, sociaux et culturels, accès à la justice, renforcement du service du Médiateur et de la Commission nationale des droits de l'homme et suivi des conventions. Les principaux résultats escomptés sont les suivants : formulation d'une vision et d'une stratégie nationales pour la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels; identification des goulots d'étranglement entravant l'accès à la justice et formulation d'un plan d'action; renforcement des capacités du Bureau du Médiateur pour une meilleure médiation citoyen-administration; consolidation de la Commission nationale des droits de l'homme sur la base des Principes de Paris; systématisation de la production participative des rapports requis au titre des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, ainsi qu'introduction d'un mécanisme efficace et transparent de suivi des recommandations suite à la soumission de ces rapports.

13. L'approfondissement de la participation citoyenne sera particulièrement visé et constituera l'axe privilégié de l'assistance du PNUD, à travers notamment : l'accès à l'information, en introduisant des outils performants qui faciliteront la collecte de documents publics de première importance et l'accès à ces mêmes documents, pour un suivi démocratique de l'action publique; la redevabilité et la transparence des

services publics, avec l'introduction de mécanismes d'examen périodique de l'efficacité de l'action et des services de l'État; l'éducation à la citoyenneté; la promotion du volontariat et de la société civile en facilitant la création de plateformes de dialogue entre le Gouvernement et la société civile, ainsi que des mécanismes de renforcement de la coordination de la société civile; le renforcement des médias.

c) Atténuation des risques liés à l'insécurité et aux catastrophes

14. En réponse à la dégradation de la sécurité dans la sous-région, en particulier dans le nord du Mali, un programme paix et sécurité contribuera à renforcer les capacités de l'État et des collectivités décentralisées en matière de sécurité et de protection civile, à promouvoir la participation de l'ensemble des acteurs (communautés, femmes, jeunes, etc.) à la gestion des questions de paix et de sécurité et à réaliser des activités génératrices de revenus et d'emplois au bénéfice des plus vulnérables (femmes et jeunes).

15. Une catégorie différente de risques sera traitée à travers l'amélioration des capacités de l'État et des collectivités décentralisées à anticiper et gérer les aléas et les crises. Ces capacités seront renforcées notamment par l'appui à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action national pour la réduction des risques de catastrophe.

IV. Gestion, suivi et évaluation du programme

16. L'application de la modalité NEX/NIM (exécution nationale/réalisation par des moyens nationaux) sera la norme. Le recours à la modalité de mise en œuvre directe sera exceptionnel. Pour assurer une gestion axée sur les résultats, la poursuite et le suivi des résultats s'inscriront dans une dynamique de programmation continue et partenariale. La performance du programme en matière de genre sera évaluée annuellement, en partenariat avec ONU-Femmes.

17. La mise en œuvre du nouveau programme nécessitera la mise en place, au sein du bureau, de trois modules correspondant aux résultats visés et qui permettront de fédérer les analyses, stratégies et approches pour obtenir les résultats recherchés. Une meilleure intégration programme-opérations, bâtie sur les processus de travail revus et rationalisés en 2011, sera aussi promue. La perspective d'avoir à gérer des ressources importantes (lutte contre le VIH/sida et environnement), si elle est confirmée, nécessitera l'accroissement et la diversification du personnel dans ces domaines.

18. Il existe un certain nombre de risques, liés principalement à l'aggravation de la crise économique et financière et à ses conséquences sur la mobilisation des ressources ainsi qu'à la faiblesse du dispositif de suivi et de contrôle de l'exécution (surtout des budgets) au niveau national. Le PNUD adoptera une stratégie d'atténuation de ces risques fondée sur la diversification des partenaires afin de garantir la disponibilité des ressources et sur des capacités renforcées en termes de gestion des programmes. Des ressources seront également investies afin de créer des liens plus étroits avec les initiatives régionales de gestion de la sécurité, de l'environnement, notamment économique (Union économique et monétaire ouest-africaine, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), de l'énergie et du commerce, qui offriront autant d'occasions de développer les partenariats Sud-Sud.

Annexe

Cadre de résultats et de ressources pour le Mali (2013-2017)

Priorité ou objectif national : Croissance durable et propauvres

Résultat 1 du programme/PNUAD : Accompagnement de la diversification des bases de l'économie pour une croissance accélérée, durable et largement partagée

<i>Contribution du partenaire gouvernemental</i>	<i>Contributions des autres partenaires</i>	<i>Contributions du PNUD</i>	<i>Indicateurs, données de base et cibles</i>	<i>Produits attendus</i>	<i>Montant indicatif des ressources (dollars É.-U.)</i>
Le Gouvernement pilotera la planification des priorités et la mobilisation de ressources; il assurera l'évolution du cadre normatif pour l'impulsion du secteur privé et du commerce, définira une politique nationale de l'emploi, de la formation professionnelle et de la protection sociale, et veillera au respect des normes environnementales;	Le système des Nations Unies et les partenaires techniques et financiers apporteront leur appui technique et financier à la mise en œuvre du CSCRP et contribueront au Fonds climat Mali et aux politiques liées au changement climatique; le secteur privé participera aux partenariats forgés pour concevoir et mettre en œuvre des programmes de création d'emplois; la société civile mobilisera les communautés et assurera le suivi des actions sur les questions de développement durable et de changement climatique;	Le PNUD contribuera à l'élaboration de politiques et stratégies favorisant l'économie verte et résiliente face au changement climatique, la réduction de la pauvreté, des disparités régionales et des inégalités fondées sur le sexe, et l'intensification des initiatives sur les OMD à travers i) des études et analyses approfondies; ii) un appui à la consolidation du système statistique afin d'obtenir des données crédibles; iii) un appui aux acteurs pour mettre en place un cadre favorable à l'investissement, au développement du secteur privé et à la création d'emplois; et iv) la mise en œuvre de la stratégie et de la politique liées à l'économie verte et résiliente au changement climatique avec l'Agence de l'environnement et du développement durable;	Utilisation d'analyses pour la conception des politiques (base : stratégie de croissance accélérée, loi d'orientation du secteur privé; cible : politique nationale de l'aide, politique pour le commerce extérieur); Taux de progrès vers les OMD dans les 166 communes (taux de scolarisation dans les 166 communes – base : 50 %; cible : 80 %); Volume des exportations des filières agricoles (mangues) (base : 19 630 tonnes; cible : 30 000 tonnes); Nombre de procédures requises pour la création d'entreprises (base : 11; cible : 7); Nombre de plans de développement économique, social et culturel (PDESC) prenant en compte le changement climatique (base : 15; cible : 50); Niveau de mobilisation des ressources des partenaires ayant contribué au Fonds climat Mali (base : 0 dollar; cible : 5 millions de dollars);	Le document de programme de l'Initiative 166 et le Cadre d'accélération de la réalisation des OMD sont mis en œuvre; L'intégration au système commercial est renforcée à travers la diversification de l'offre et le renforcement des capacités productives et commerciales des acteurs des filières non traditionnelles; Les capacités de l'État et des collectivités locales pour la mise en œuvre et le suivi évaluation du CSCRP et des OMD sont renforcées; Le Fonds climat Mali est mis en place et un portefeuille de projets est constitué, financé et mis en œuvre;	Ressources générales : 6 031 000 Autres ressources : 5 000 000

Priorité ou objectif national : Gouvernance démocratique

Résultat 2 du programme/PNUAD : Renforcement des capacités des services publics, des institutions et de la société civile en matière de gouvernance et de droits humains

<i>Contribution du partenaire gouvernemental</i>	<i>Contributions des autres partenaires</i>	<i>Contributions du PNUD</i>	<i>Indicateurs, données de base et cibles</i>	<i>Produits attendus</i>	<i>Montant indicatif des ressources (dollars É.-U.)</i>
Le Gouvernement s'attellera prioritairement à la mise en œuvre du Plan national de gouvernance; il appliquera les réformes institutionnelles sanctionnées positivement par référendum;	Système des Nations Unies/ partenaires techniques et financiers : Les contributions des organismes du système des Nations Unies seront définies en fonction du plan national et en lien avec le mandat de chaque organisme; par leur assistance, le Canada, l'Union européenne, le Japon, la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), l'Association malienne des droits de l'homme (AMDH) et les associations de protection des droits humains au Mali soutiendront le processus électoral;	La contribution du PNUD permettra d'améliorer la gouvernance démocratique et l'approfondissement de la participation citoyenne basée sur un meilleur accès à l'information et le renforcement de l'engagement dans les processus démocratiques et politiques; elle contribuera à l'appropriation, à l'amélioration de l'accessibilité de la justice et à la promotion des droits humains; le PNUD appuiera la CNDH en développant ses capacités; il contribuera au renforcement des capacités des institutions nationales chargées des élections;	Degré d'amélioration (progrès réalisés) dans la gouvernance au Mali (base : indice démocratie, 69 ^e place; cible : indice démocratie, 62 ^e place); Taux d'accessibilité de la justice : formel (base : rapport de situation à établir; cible : bureaux d'aide juridictionnelle dans 2 cercles et réduction de 50 % de la durée moyenne des procédures judiciaires); Taux de participation aux élections (base : 16 %; cible : 40 %); Taux de participation par sexe (base : 0 % – listes désagrégées par sexe jusqu'en 2012; cible : 50 %);	Le plan d'action pour la gouvernance est mis en œuvre; Les citoyens participent davantage aux processus démocratiques; La participation politique des femmes est améliorée dans le cadre du cycle électoral 2012-2014 grâce à la promotion des femmes leaders; Une action de sensibilisation et communication efficace est entreprise pour accroître le taux de participation aux élections (jeunes, femmes);	Ressources générales : 7 000 000 Autres ressources : 40 000 000

Priorité ou objectif national : Résilience aux risques et à l'insécurité**Résultat 3 du Programme/PNUAD** : Atténuation des risques liés à l'insécurité et aux catastrophes

<i>Contribution du partenaire gouvernemental</i>	<i>Contributions des autres partenaires</i>	<i>Contributions du PNUD</i>	<i>Indicateurs, données de base et cibles</i>	<i>Produits attendus</i>	<i>Montant indicatif des ressources (dollars É.-U.)</i>
Mise en œuvre du plan décennal d'action financé à travers le cadre de dépenses à moyen terme et des stratégies et plans d'action en matière de réduction des risques de catastrophe.	Les partenaires techniques et financiers et le système des Nations Unies appuient la gestion des urgences, la consolidation du dialogue politique et intercommunautaire, le renforcement des capacités de dialogue entre l'État, les collectivités et les organisations de la société civile; Les organisations de la société civile sont parties prenantes aux mécanismes de résolution des conflits et de réduction des risques liés à l'insécurité et aux catastrophes.	Renforcement des capacités de l'État et des collectivités décentralisées en matière de sécurité, de protection civile et de réduction des risques de catastrophe; Consolidation du dialogue intercommunautaire et de la sécurité humaine dans les zones postconflit; Diminution des écarts de développement entre les zones à risque et le reste du pays.	Nombre de rencontres communautaires et de dialogues État-collectivités (base : au moins 10 rencontres par an; cible : 50 rencontres par an); Nombre de PDSEC prenant en compte la réduction des risques de catastrophe (base : 0; cible : 80); Nombre de plate-formes validées et fonctionnelles (base : 4 plate-formes dans 4 régions; cible : 1 plate-forme niveau national et 8 plate-formes niveau régional).	Des rencontres intercommunautaires et État-régions sont organisées au sujet de la sécurité, de la paix et du développement; Des mécanismes de prévention et de gestion des conflits sont valorisés; Des initiatives de développement socioéconomique et de création d'emplois (surtout au profit des femmes et des jeunes) ont été lancées; Le cadre partenarial autour des plate-formes nationales est formalisé et opérationnel.	Ressources générales : 7 000 000 Autres ressources : 5 000 000