

**L'APPUI BUDGETAIRE, LES INSTRUMENTS  
D'AIDE ET L'ENVIRONNEMENT : LE CONTEXTE  
NATIONAL**

**ETUDE DE CAS : MALI**

**RAPPORT FINAL**

Andrew LAWSON et Seydou BOUARÉ

Mars 2008

## **Table des matières**

Liste des abréviations

Résumé et remerciements

### 1. Introduction

1.1 Objectifs de l'étude

1.2 Méthodologie et portée des recherches

### 2. Analyse des politiques environnementales

2.1 La politique nationale de protection de l'environnement (PNPE)

2.2 La place de la PNPE dans la stratégie de réduction de la pauvreté

### 3. Le cadre institutionnel du secteur de l'environnement

3.1 La structure organisationnelle

3.2 La précision et l'opportunité des mandats organisationnels

3.3 L'insuffisance du financement des dépenses récurrentes

3.4 La compétition pour le financement de projets et les services payants

### 4. Les dépenses publiques consacrées à l'environnement

4.1 Le niveau et la structure des dépenses publiques 2004 - 2006

4.2 Quelques conclusions : les dépenses publiques consacrées à l'environnement sont-elles suffisantes?

### 5. Le rôle des partenaires techniques et financiers

5.1 Vue d'ensemble des données sur les dépenses des bailleurs de fonds

5.2 L'intervention des partenaires techniques et financiers fragilise-t-elle institutions nationales ?

5.3 Le groupe thématique des PTF environnement

5.4 L'expérience de l'appui budgétaire au Mali

### 6. Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions relatives aux politiques, institutions et finances dans le secteur de l'environnement

6.2 Conclusions relatives à l'appui des partenaires techniques et financiers pour l'environnement

6.3 Recommandations

Références

Annexe 1 : Liste des personnes consultées

## Liste des abréviations

ABFN	Agence du Bassin du Fleuve Niger
ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ACDI	Agence Canadienne de Développement International
AMEN	Alliance au Mali pour l'Environnement
BM	Banque Mondiale
BSI	Budget Spécial d'Investissement
CAD	Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE)
CCD	Convention internationale sur la lutte contre la désertification
CDMT	Cadre des dépenses à Moyen Terme (MTEF)
CE	Commission Européenne
CEA	Country Environmental Assessment (Evaluation environnementale d'un pays)
CSCR	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSLP2)
CSLP	Cadre Stratégique pour la Lutte contre la Pauvreté
DFID	Department for International Development of the UK (Coopération britannique)
DNACPN	Direction Nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et Nuisances
DNCN	Direction Nationale de la Conservation de la Nature
EIE	Etude d'Impact Environnemental
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (du FMI)
GFP	Gestion des Finances Publiques
GoM	Gouvernement du Mali
GRAINE	Groupe de Réflexions et d'Actions d'Intervention sur l'Environnement
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MEA	Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement
MEFP	Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MMEE	Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau
MTEF	Medium Term Expenditure Framework (Cadre des dépenses à moyen terme)
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques
ODI	Overseas Development Institute (Londres, R-U)
ONG	Organisations non-gouvernementales
OSC	Organisations de la Société Civile
PEP	Poverty & Environment Partnership (Partenariat pauvreté et environnement)
PISE	Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Education
PNPE	Politique Nationale pour la Protection de l'Environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PPTTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTF	Partenaires Techniques et Financières

PVD	Pays en Voie de Développement
STP/ CIGQE	Secrétariat Technique Permanent du Cadre Institutionnel de la Gestion des Questions Environnementales
USAID	United States Agency for International Development (Agence des Etats-Unis pour le développement international)

## Résumé et remerciements

La présente étude de cas, menée au nom du *Poverty and Environment Partnership* (Partenariat pauvreté et environnement - PEP) et financée conjointement par l'ACDI, DFID et le PNUE, a été gérée par l'Overseas Development Institute (ODI), Londres, Royaume-Uni. Elle a été distribuée en version préliminaire pendant le mois de janvier 2008 et présentée au groupe thématique environnement des PTFs le 20, mars 2008. Elle fait partie d'une étude globale comportant des études de cas du Ghana, du Mozambique et de la Tanzanie, qui a pour but d'une part d'analyser et de prendre acte des expériences du transfert des priorités environnementales des plans nationaux, d'abord vers les budgets et ensuite vers les plans d'exécution gouvernementaux et, d'autre part, d'identifier les possibilités pour les partenaires techniques et financiers de faciliter et d'appuyer de tels processus dans le cadre d'un appui budgétaire accru. Ayant pour principal public cible les fonctionnaires des pays respectifs et leurs homologues dans les organisations de développement s'occupant des questions de l'environnement et des ressources naturelles, elle s'adresse également à ceux qui, en dehors du domaine de l'environnement, participent à l'élaboration de dispositifs d'appui budgétaire.

Dans le cas du Mali, nous avons cherché à examiner les rapports entre les politiques, les budgets et les institutions dans le secteur de l'environnement, prenant comme point de référence la protection du statu quo. Le niveau actuel (et l'emploi) des ressources publiques et le cadre actuel des politiques et institutions suffisent-ils à assurer l'entretien du capital naturel de la nation ?

Nous évaluons donc les niveaux et structures de financement actuels, les politiques existantes et les structures institutionnelles existantes au Mali. Suffisent-ils à entretenir l'environnement ? Nous examinons ensuite la contribution à ces processus des partenaires techniques et financiers, en calculant les effets du financement et de l'assistance technique qu'ils octroient actuellement. A la lumière des conclusions de notre analyse, nous nous interrogeons sur les moyens de renforcer le financement, les politiques et les structures et sur le rôle que l'appui budgétaire général ou sectoriel pourrait utilement jouer dans le contexte actuel.

Un résumé bref de nos conclusions figure dans la sixième section du rapport, accompagnée d'une série de recommandations qui s'adressent à la fois au gouvernement du Mali et aux partenaires techniques et financiers intervenant dans le secteur de l'environnement. Dans l'intérêt de la brièveté, nous ne reproduisons pas ici nos conclusions et recommandations mais nous avertissons les lecteurs qu'elles sont importantes et ont des conséquences bien réelles, aussi bien pour les politiques et les dépenses publiques futures dans le secteur de l'environnement au Mali que pour les pratiques internationales des organisations de développement s'intéressant à l'environnement.

Nous tenons à remercier tout particulièrement l'ensemble du personnel du gouvernement, des ONG et des organisations de développement s'occupant de l'environnement et des thèmes connexes au Mali. Ces personnes ont donné librement de leur temps et ont exprimé franchement leurs opinions, permettant à la mission de couvrir de très nombreux domaines dans un laps de temps assez bref. Nous tenons

également à remercier le Directeur du Budget au sein du ministère des Finances et son équipe, qui nous ont énormément aidé à rassembler les données sur les dépenses publiques. Enfin, nous sommes reconnaissants envers l'équipe ACIDI à Bamako qui a bien voulu faciliter la logistique et nous offrir des conseils et des orientations techniques très utiles. Nous tenons surtout à remercier Sadibou KEITA, Diamilatou SINGARÉ, Darquis GAGNÉ and Nouhoum SANKARÉ.

Comme toujours, les auteurs sont seuls responsables du contenu du rapport.

# 1. Introduction

## 1.1 Les objectifs de l'étude

### 1.1.1 Antécédents

Les spécialistes de l'environnement sont à la recherche, et ce depuis des décennies, de méthodes de gestion durable des ressources naturelles qui assurent la protection de l'environnement tout en impulsant la création de revenus. La plupart des gouvernements du monde ont officiellement intégré cet objectif dans leur politique nationale et la plupart des organisations de développement ont soutenu sa réalisation. Cet objectif revêt encore plus d'importance à la lumière du changement climatique et des risques encore plus graves pour l'environnement que présentent les variations climatiques. Or il est communément supposé que les progrès sont insuffisants, notamment dans les pays en voie de développement (PVD), dans la mesure où :

- La plupart des gouvernements des PVD ne consacrent pas suffisamment de dépenses publiques à la gestion durable des ressources naturelles;
- En tant qu'aspect transversal de la politique, cet objectif n'est pas suffisamment pris en compte au niveau des stratégies nationales de développement ou des pratiques quotidiennes de l'administration publique.

On peut difficilement tester ces hypothèses, mais les observations individuelles et les quelques preuves disponibles ont vraisemblablement assez de poids pour que l'on puisse affirmer qu'elles correspondent à la réalité. Cela étant le cas, que faire ?

En essayant de relever le défi, les organisations de développement ont dû constater les résultats plutôt médiocres de l'aide au développement dans son ensemble, d'où leur engagement en faveur d'une amélioration de l'efficacité de l'aide grâce à la mise en œuvre de la déclaration de Paris de 2005. Cette dernière met l'accent sur l'appropriation du processus de développement par le gouvernement et les citoyens des PVD, ainsi que sur l'emploi de modalités d'aide qui, comme l'appui budgétaire général (ABG), s'alignent sur les politiques et systèmes nationaux. L'ABG, modalité de plus en plus couramment adoptée, représenterait une solution plus créative au problème de financer les objectifs environnementaux.

#### ENCADRE N° 1: La définition OCDE – CAD de l'appui budgétaire

**L'appui budgétaire** est un **mécanisme qui permet de financer** le budget d'un pays partenaire grâce au transfert de ressources d'un organisme de financement externe au Trésor public du gouvernement partenaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés selon les procédures budgétaires du pays concerné. [...] Dans le cas de **l'appui budgétaire général**, le dialogue entre les bailleurs de fonds et les gouvernements partenaires met l'accent sur les priorités politiques et budgétaires générales, tandis que **l'appui budgétaire sectoriel** met l'accent sur les priorités sectorielles.

**OCDE/CAD** Harmoniser les pratiques des bailleurs de fonds pour l'acheminement efficace de l'aide : Tome 2; L'appui budgétaire, les démarches sectorielles et le renforcement des capacités de gestion des finances publiques, 2006

L'appui budgétaire laisse prévoir un financement sensiblement plus important et extrêmement souple pour les budgets publics, grâce à des mécanismes dont les coûts de transaction sont faibles. Ces mécanismes servent à améliorer la gestion des finances publiques et le respect de l'obligation de rendre compte et permettent au pays bénéficiaire de contrôler l'utilisation des ressources. Ce contrôle s'exerce à travers les organes démocratiques normalement chargés d'élaborer les budgets nationaux, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, le parlement et la cour des comptes, assurant ainsi la promotion de l'appropriation par le pays du processus de développement dont il doit assumer la responsabilité.

Bien entendu, pour que l'octroi de l'appui budgétaire soit viable, il importe de pouvoir se fier à la qualité des mécanismes de responsabilisation démocratique et aux décisions du pouvoir exécutif. De ce fait, les pays sont généralement tenus de satisfaire à trois critères d'admissibilité, à savoir : disposer premièrement d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SRP) que le gouvernement (le pouvoir exécutif) s'est engagé à mettre en œuvre, deuxièmement d'un programme macro-économique fonctionnel (qui est sur la bonne voie) et troisièmement d'un système de gestion des finances publiques dont les faiblesses ont été officiellement évaluées et pour lequel un programme efficace de réformes et d'amélioration a été mis en place<sup>1</sup>. La plupart des dispositifs d'appui budgétaire comportent des processus visant à vérifier la satisfaction de ces conditions et à contrôler l'état d'avancement de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et des réformes connexes sur le plan de la gestion des finances publiques et d'autres aspects de l'action et de l'administration publique. Ces dispositifs de suivi sont généralement axés sur un cadre commun d'évaluation des performances, c'est-à-dire un examen annuel de l'état d'avancement.

L'intérêt des organisations de développement pour l'ABG s'explique également par le fait que ce dispositif de suivi représente un mécanisme robuste pour assurer un dialogue stratégique, entre le gouvernement et les intervenants ABG, à propos des politiques et des processus de réforme à privilégier dans l'évaluation des performances. Tout au moins, ce dialogue stratégique représente pour les partenaires techniques et financiers un forum où ils ont la possibilité d'exprimer leur avis sur les priorités de développement des gouvernements partenaires. Dans certains cas, les intervenants ABG sont ainsi à même d'influencer considérablement le choix des thèmes figurant au programme d'action du gouvernement et la priorité relative accordée à ces thèmes au niveau des budgets.

L'influence ainsi exercée ouvre la perspective d'ancrer les politiques de protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles plus solidement dans les domaines d'action prioritaires des PVD bénéficiaires de l'ABG. Compte tenu de cela et du fait que l'ABG et l'ABS permettent d'augmenter rapidement les ressources budgétaires, il convient sans doute de prêter davantage d'attention aux possibilités d'utiliser cette modalité pour aborder les problèmes de l'environnement.

---

<sup>1</sup> Chaque intervenant dans le domaine de l'appui budgétaire a sa propre politique et il n'existe pas de déclaration officielle de politiques et de procédures communes. Néanmoins, la plupart des opérations d'appui budgétaire sont organisées de la même façon, se servant d'un cadre commun d'évaluation des performances, qui intègre ces trois critères d'admissibilité en plus d'autres conditions de déboursement. Voir Lawson et al. (2005) et IDD et associés (2006).

D'après l'évaluation internationale conjointe de l'appui budgétaire général, réalisée sous l'égide de l'OCDE, les dispositifs ABG se sont intéressés moins à l'environnement qu'à d'autres thèmes transversaux, tels que les disparités socioculturelles entre les sexes (IDD et associés, 2006). Les évaluateurs soulignent les difficultés d'intégrer les priorités environnementales dans les processus de planification nationale. Ils constatent que, même lorsque les enjeux de l'environnement sont pris en compte dans une SRP, les ressources financières prévues sont souvent modestes et les bailleurs de fonds y donnent peu ou pas de suite pendant les discussions budgétaires.

Suite à l'évaluation OCDE, la coopération britannique (DFID) s'est associée au *Poverty Environment Partnership* (PEP, partenariat d'organisations intervenant dans le domaine de la pauvreté et de l'environnement) pour commander une étude documentaire des liens entre l'environnement, l'appui budgétaire et les instruments d'aide (ODI, 2006). Cet examen des différents résultats de recherche souligne les possibilités limitées d'exercer une influence externe sur les priorités politiques et budgétaires nationales. L'expérience de l'appui budgétaire et des prêts d'ajustement structurel dans les années 1980 et 1990 a permis de constater qu'une mise en œuvre soutenue des politiques de développement et des initiatives de réforme a été assurée exclusivement dans un contexte d'appui politique intérieur important. Par ailleurs, cette expérience révèle que les forces politiques nationales sont essentiellement immunisées contre l'influence des organisations de développement.

Cependant, il y a des raisons de croire que les organisations externes sont à même, en présence de facteurs politiques favorables au niveau du pays, d'exercer une influence considérable sur le choix et l'enchaînement des politiques et sur la priorité accordée aux différents objectifs de l'action publique. Il importe donc de mieux comprendre comment créer une base politique nationale favorable à la protection de l'environnement et comment l'orienter sur les choix politiques à faire pour concrétiser la gestion durable des ressources naturelles. Du point de vue des organisations de développement, cela suppose essentiellement une meilleure compréhension des interactions entre les processus budgétaires nationaux, les accords portant sur l'appui budgétaire et les actions environnementales nationales. La présente étude de la situation du Mali fait partie d'une plus grande étude – couvrant aussi le Ghana, la Tanzanie et le Mozambique – qui vise à combler le déficit d'information.

### 1.1.2 Objet de l'étude globale

L'étude globale des quatre pays a pour objet d'analyser et prendre acte des expériences du transfert des priorités environnementales des plans nationaux, d'abord vers les budgets et ensuite vers les plans d'exécution gouvernementaux. Par ailleurs, l'étude vise à identifier les moyens, pour les bailleurs de fonds, de faciliter et appuyer de tels processus dans un contexte d'appui budgétaire accru et d'emploi d'autres instruments d'aide.

Elle a pour principal public cible les fonctionnaires d'Etat dans les pays respectifs et leurs homologues dans les organisations bailleurs de fonds s'occupant des questions de l'environnement et des ressources naturelles. L'étude s'adresse également à ceux qui, en dehors du domaine de l'environnement, participent au développement des dispositifs d'appui budgétaire.

### 1.1.3 L'approche de l'étude malienne

Les parties prenantes consultées au Mali ont exprimé un intérêt considérable pour les origines de l'étude. Elles tenaient à ce que le rapport de l'étude soit facile à exploiter au niveau national. Nous avons donc dû relever le défi de définir plus précisément nos hypothèses de recherche et d'établir des liens plus concrets avec d'éventuelles actions successives. Par conséquent, les travaux au Mali ont été organisés sous la forme d'une étude de la pertinence dans le contexte malien des trois hypothèses formulées au niveau international qui sont à l'origine de cette initiative, à savoir :

- Le financement actuellement consacré aux enjeux environnementaux est insuffisant dans la plupart des pays en voie de développement, surtout à la lumière des nouvelles exigences que l'adaptation au changement climatique risque d'imposer ;
- L'importance qu'accordent aux enjeux de l'environnement les structures nationales de politique générale et leurs cadres juridiques correspondants, dans les pays en voie de développement, n'est pas suffisante ;
- L'octroi d'un appui budgétaire général ou sectoriel permettrait d'aborder ces deux problèmes en augmentant sensiblement les ressources budgétaires discrétionnaires<sup>2</sup> à la disposition des gouvernements des PVD, tout en créant un nouveau forum influent de dialogue stratégique sur la place de l'environnement dans les priorités nationales.

En voulant tester la validité de ces hypothèses dans le contexte malien, l'étude de cas s'est transformée en quelque sorte en étude de pré-faisabilité pour une opération d'appui budgétaire en faveur de l'environnement. Existe-t-il un besoin de financement que l'appui budgétaire permettrait de satisfaire ? Existe-t-il un besoin de dialogue stratégique que l'appui budgétaire permettrait de satisfaire ? Dans quelle mesure les interventions existantes des partenaires techniques et financiers ont-elles réussi à combler les lacunes ? Quels sont les raisons de leur échec et quelles sont les chances de voir l'appui budgétaire réussir dans ce contexte ? Quel genre d'appui budgétaire serait le plus adapté : sectoriel ou général ? Ce sont les questions auxquelles l'équipe a voulu répondre en examinant le financement, le cadre d'action et les structures institutionnelles du secteur de l'environnement.

Cependant, pour poser sérieusement ces questions, il fallait d'abord préciser davantage nos hypothèses. Afin de juger de la « suffisance » du financement de l'environnement et de l'importance que lui accordent les structures politiques et les cadres juridiques correspondants, il fallait trouver une définition de ces termes par

---

<sup>2</sup> Les ressources budgétaires discrétionnaires sont celles dont le gouvernement peut réellement disposer comme il le souhaite. Sont ainsi exclus les paiements au titre du service de la dette, ainsi que les cotisations aux caisses de retraite et autres paiements statutaires obligatoires selon la loi des finances (ou son équivalent dans le pays concerné), qui ne sont pas soumis à l'approbation annuelle du parlement. Dans le sens strict, le versement des salaires des fonctionnaires est discrétionnaire, mais ces paiements sont généralement déduits de la masse des ressources budgétaires disponibles quand il s'agit de calculer les ressources discrétionnaires, non-salariales, disponibles.

rapport à un point de référence ou un critère mesurable. Sans cela, il serait impossible de tester les hypothèses et elles n'auraient pas de valeur réelle.

Nous avons choisi, comme point de référence, la protection du statu quo dans le secteur de l'environnement. Le niveau actuel (et l'emploi) des dépenses publiques et le cadre actuel des politiques et institutions suffisent-ils à assurer l'entretien du capital naturel de la nation ? Cette question nous semble incontournable. Si l'investissement dans le reboisement des coteaux, le désensablement du fleuve Niger ou la décontamination du paysage urbain est susceptible d'améliorer l'état de l'environnement et les conditions de vie des pauvres, les avantages d'un tel investissement ne seront pas durablement acquis s'il n'existe pas de structures permettant d'assurer une gestion durable de l'environnement. Au minimum, il est indispensable de mettre en place le financement nécessaire, les politiques nécessaires et les structures institutionnelles nécessaires pour entretenir l'environnement.

Nous évaluons donc les niveaux et structures de financement actuels, les politiques existantes et les structures institutionnelles existantes au Mali. Suffisent-ils à entretenir l'environnement ? Nous examinons ensuite la contribution à ce processus des partenaires techniques et financiers, en calculant les effets du financement et de l'assistance technique qu'ils octroient actuellement. A la lumière des conclusions de notre analyse, nous nous interrogeons sur les moyens de renforcer le financement, les politiques et les structures et sur le rôle que l'appui budgétaire, général ou sectoriel, pourrait utilement jouer dans le contexte actuel.

## **1.2 Méthodologie et portée des recherches**

Compte tenu des objectifs et de l'approche globale présentés ci-dessus, notre analyse s'est concentrée sur cinq domaines : i) la politique environnementale, ii) le financement consacré à l'environnement, iii) la structure institutionnelle des actions environnementales du secteur public, iv) l'intervention des partenaires techniques et financiers, v) les mesures correctives / recommandations.

Bien évidemment, une mission de courte durée<sup>3</sup> sur le terrain ne permet pas d'approfondir ces questions et notre analyse comporte certainement de grandes lacunes. Nous avons cherché à identifier les principales tendances observables, les expliquer et proposer des solutions pour les problèmes les plus graves.

Inévitablement, notre analyse a porté davantage sur les contraintes et les problèmes liés aux effets d'incitation que sur ce qui marche bien. Beaucoup de choses marchent bien et il existe de nombreuses personnes sérieuses et compétentes qui s'efforcent de promouvoir la gestion durable des ressources naturelles au Mali. La situation serait certainement plus grave en l'absence de leurs efforts. Néanmoins, nous sommes persuadés que la situation pourrait être sensiblement meilleure et qu'il existe des mesures relativement simples que le gouvernement du Mali et ses partenaires techniques et financiers pourraient prendre pour l'améliorer. Nous avons donc choisi de nous concentrer sur l'identification d'actions faisables et stratégiques capables d'entraîner des changements positifs importants. Nous sommes d'avis que ces actions

---

<sup>3</sup> Disposant de seulement 35 jours-personnes pour le travail sur le terrain, l'analyse et la rédaction du rapport.

sont susceptibles d'être utiles et pertinentes dans la plupart des pays en voie de développement qui comptent essentiellement sur l'aide au développement pour financer les actions environnementales des pouvoirs publics.

Le tableau au verso résume la portée des travaux. Une bibliographie complète et une liste de toutes les personnes rencontrées figurent en annexe. En plus des organisations mentionnées au tableau 1, nous avons également pu nous entretenir avec un « groupe de discussion » impromptu d'ONG intervenant dans le secteur de l'environnement au Mali, y compris AMEN (Alliance au Mali pour l'Environnement), Sahel 21, SECO-ONG (comité de coordination pour les OSC intervenant dans le secteur de l'environnement) et GRAINE (Groupe de réflexions et d'actions d'intervention sur l'environnement). Ce groupe a su nous donner des aperçus précieux sur chacun des aspects de notre étude.

Malgré la modicité des ressources consacrées à cette étude, nous sommes infiniment reconnaissants de l'accès qui nous a été donné aux connaissances et aux compétences spécialisées sur les réalités environnementales et socio-politiques du Mali. Nous avons surtout eu la chance de pouvoir compter sur les services de Seydou BOUARE, notre co-auteur. Il possède quelque 30 années d'expérience comme technicien de l'environnement, au Mali et sur le plan international, ayant travaillé dans le secteur privé, avec des ONG, avec des organisations de développement et avec le gouvernement malien. Nous avons aussi bénéficié de l'appui du personnel professionnel du bureau ACDI à Bamako, notamment Sadibou KEITA et Diamilatou SINGARE en ce qui concerne les questions d'environnement et de pauvreté et Darquis GAGNE et Nouhoum SANKARÈ en ce qui concerne les thèmes plus larges de l'économie et de la coopération au développement. C'est cette collaboration qui nous a permis d'aboutir à quelques conclusions catégoriques.

<b>Domaine d'analyse</b>	<b>Textes juridiques et documents de politique gouvernementale analysés</b>	<b>Rapports et études connexes consultés</b>	<b>Documents produits et discutés</b>	<b>Agences et institutions consultées</b>
<b>Politique environnementale</b>	Politique nationale de protection de l'environnement - PNPE (1998) Loi d'orientation agricole (2006) Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté - CSCRP (2006)	Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement (2006) Alix & Bérubé (2006) Stoughton et al (2006) Drakenburg (2007)	Aide-mémoire de l'équipe (10.12.07) Projet de rapport (décembre 2007 et janvier 2008)	Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement (MEA) Secrétariat technique permanent du cadre institutionnel de la gestion des questions environnementales (STP/CIGQE) Ministère de l'Agriculture Ministère de l'Economie et de la Planification Groupe thématique des PTF environnement
<b>Structures institutionnelles</b>	Politique nationale de protection de l'environnement - PNPE (1998)	Alix & Bérubé (2006) Stoughton et al (2006)	Aide-mémoire de l'équipe (10.12.07) Projet de rapport (décembre 2007 et janvier 2008)	MEA STP/ CIGQE Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau Agence du bassin du fleuve Niger (ABFN) Groupe thématique des PTF environnement
<b>Financement environnemental</b>	Budgets et dépenses du MEA et pour la classification fonctionnelle 05 (Protection de l'environnement) pour 2004-2006 CDMT pour le MEA 2007-09	FMI (2006) CSCRP (2007)	Aide-mémoire de l'équipe (10.12.07) Projet de rapport (décembre 2007 et janvier 2008)	Ministère des Finances Groupe thématique des PTF environnement
<b>Actions des partenaires techniques et financiers</b>		Lelong (2006), Annuaire des projets environnementaux	Aide-mémoire de l'équipe (10.12.07) Projet de rapport (décembre 2007 et janvier 2008)	ACDI GTZ Pays-Bas PNUD/ PNUE USAID Groupe thématique des PTF environnement

## **2. Analyse des politiques environnementales**

### **2.1 La politique nationale de protection de l'environnement (PNPE)**

La politique nationale de protection de l'environnement (PNPE), approuvée par l'assemblée nationale en 1998, représente toujours l'instrument juridique clef de la politique environnementale au Mali. Elle découle des engagements pris par le gouvernement malien lors de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement en 1992 et l'initiative Agenda 21 qui y a fait suite. Le gouvernement du Mali s'est engagé à l'époque à élaborer un plan national d'action environnementale, préparer un rapport annuel sur la concrétisation des engagements Agenda 21, continuer à participer à la préparation, la négociation et la mise en œuvre de la Convention internationale sur la lutte contre la désertification (CDD). La PNPE a été élaborée, en même temps qu'un plan national d'action environnementale, dans le cadre d'un processus participatif de consultation approfondie qui a démarré en 1994 avec le concours du PNUD.

La PNPE a pour but de promouvoir un développement socio-économique durable en veillant à la sécurité alimentaire et au développement des capacités nationales de gestion durable des ressources naturelles. Entre autres objectifs spécifiques, elle vise à :

- appuyer le développement de capacités décentralisées de gestion des ressources naturelles,
- appuyer la mise en œuvre de plans d'action environnementale aux niveaux national, régional et local,
- promouvoir une politique collective d'assainissement et de contrôle des déchets, basée sur une répartition claire des responsabilités des particuliers et des communautés,
- harmoniser les lois et règlements nationaux sur l'environnement avec celles des autres pays de la sous-région, notamment des Etats membres de l'UEMOA,
- veiller au respect des normes nationales et des conventions et traités internationaux sur la protection de l'environnement.

La PNPE véhicule un concept global de l'environnement, mettant l'accent sur sa protection au moyen d'une gestion durable des ressources naturelles. Prenant comme point de départ l'idée que l'environnement est un thème transversal, la PNPE souligne la nécessité d'intégrer la protection de l'environnement dans la conception, la planification et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques et programmes de développement.

L'obligation de mener des évaluations d'impact environnemental (EIE) est l'un des principaux mécanismes assurant l'intégration de la protection de l'environnement dans la conception des programmes et projets aussi bien du secteur public que du secteur privé. Les exigences précises en matière d'EIE sont détaillées dans le décret 03-594 du 31 décembre 2003.

En règle générale, les lois sectorielles, notamment le Code de l'eau de 2002 et la Loi d'orientation agricole de 2006, reflètent les exigences de la PNPE. De même, la législation minière souligne l'importance, pour tous les titulaires de permis d'exploitation minière, de respecter les consignes de la PNPE et, en termes généraux, de protéger le patrimoine naturel et archéologique de la nation. Il existe certains secteurs où les exigences environnementales sont moins précisément définies, notamment le tourisme et les télécommunications, mais dans l'ensemble la législation malienne montre que la transversalité de l'obligation de protéger l'environnement est un concept bien compris.

Une mise à jour s'impose, à la fois pour suivre le rythme des changements technologiques et pour se tenir au courant de la législation régionale et internationale, mais la PNPE continue de représenter un cadre de référence robuste. Sa conception est claire et elle est très bien connue et comprise. Pour certains, la PNPE serait excessivement ambitieuse par rapport aux ressources financières et humaines dont dispose le gouvernement du Mali pour contrôler sa mise en œuvre (Alix et Bérubé, 2005). Nous comprenons ce point de vue et ne contestons pas la nécessité de peaufiner les normes et règlements servant de base à la mise en œuvre de la PNPE. Plus particulièrement, il convient de perfectionner le décret de 2003 sur les EIE afin de simplifier les exigences pour les petits projets et les projets ordinaires dont les impacts environnementaux sont relativement prévisibles. (Voir Stoughton et al., 2006, et le rapport sur l'atelier de 2007).

Par ailleurs, la PNPE a l'air de bien fonctionner en tant que cadre directeur. Nous sommes d'avis que ce n'est pas l'adoption de normes environnementales excessivement ambitieuses mais plutôt les faiblesses des cadres financier et institutionnel qui expliquent pourquoi elle n'a pas été intégralement mise en œuvre.

## **2.2 La place de la PNPE dans la stratégie de réduction de la pauvreté**

Indépendamment de la question de savoir si les normes sont ou non trop élevées pour être respectées, il est évident que la PNPE comporte des exigences détaillées et sévères en matière de protection de l'environnement. Dès son approbation, il était évident qu'elle n'aurait pas d'impact significatif en l'absence d'un fort engagement politique en faveur de sa mise en œuvre. A-t-elle bénéficié d'un tel soutien politique et les stratégies nationales de développement en tiennent-elles compte ?

Le gouvernement du Mali, qui a ratifié plus de 30 conventions ou traités internationaux sur l'environnement, est connu comme membre actif du Club du Sahel et signataire de la Convention internationale sur la lutte contre la désertification (CDD). 70 % de la population active malienne se trouvent dans des zones rurales qui sont en grande partie extrêmement fragiles sur le plan écologique. Le souci de protéger l'environnement est un aspect bien réel de la vie quotidienne pour la plupart des Maliens et ce thème revient ainsi souvent dans les discours politiques, notamment depuis les grandes sécheresses dévastatrices des années 1970 et 1980.

### **2.2.1 L'intégration de l'environnement dans la première SRP**

Il existe donc une très grande sensibilité politique envers les enjeux de l'environnement, mais dans quelle mesure cette sensibilité se traduit-elle dans l'importance accordée à l'environnement dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté ? Au Mali, le Cadre stratégique pour la lutte contre la pauvreté (CSLP), approuvé par le Conseil des ministres en mai 2002 pour la période 2002-2006, a représenté la première stratégie officielle de réduction de la pauvreté. Il est généralement admis que le CSLP n'a pas suffisamment pris en compte les enjeux environnementaux. A titre d'exemple, Alix et Bérubé (2005) constatent la représentation « minimaliste » de l'environnement dans le CSLP, qui se réfère exclusivement aux problèmes de contrôle de la pollution ou d'accès à l'eau potable, passant sous silence des questions sensiblement plus importantes pour la survie des pauvres, telles que la prévention de la dégradation des sols, la gestion durable des réserves de combustible et la préservation de la biodiversité. Dans l'ensemble, l'importance dans le processus de réduction de la pauvreté d'une gestion durable des ressources naturelles a été largement sous-estimée.

Faut-il y voir le reflet de la priorité politique réellement accordée aux enjeux environnementaux pendant la période de la première SRP ? Nous nous permettons d'affirmer qu'il n'existe pas suffisamment de preuves pour étayer cette conclusion et que deux facteurs expliquent essentiellement le mode inadapté et inopportun dont l'environnement a été intégré dans la SRP :

- La transformation de la PNPE en programmes d'action a été mal gérée et n'a pas abouti à la production d'un plan national d'action environnementale, viable et correctement financé, dont le CSLP aurait pu tenir compte. Le plan national d'action environnementale (PNAE), élaboré conjointement avec la PNPE, comportait neuf programmes transversaux. Axés sur le concept d'un PNAE « idéal » sans se référer aux programmes existants ou à la répartition existante des responsabilités relatives à la politique environnementale, ces programmes ont été considérés comme une série de programmes tout à fait neufs en complément des activités existantes. Les agences gouvernementales s'occupant déjà des questions environnementales se sont rarement vu comme « champions » de ces programmes. Par ailleurs, puisque ces programmes étaient censés être transversaux et, dans la plupart des cas, octroyaient des fonds à plusieurs agences, les avantages de s'en faire les champions n'étaient pas évidents sur le coup, alors que les coûts de mobilisation et de négociation à assumer pour les mettre sur pied étaient quand même plus apparents. Qui plus est, le démarrage de ces programmes exigeait de nouvelles ressources et les partenaires techniques et financiers, faute d'avoir participé à leur conception, n'étaient pas convaincus de l'intérêt de les financer même s'ils disposaient éventuellement de suffisamment de ressources pour le faire. Dans certains cas, ces PTF géraient déjà des programmes similaires qu'ils hésitaient bien évidemment à interrompre ou à restructurer. C'est que le gouvernement et le PNUD avaient oublié d'assurer la participation des autres organisations de développement intervenant dans le domaine de l'environnement. Compte tenu de ces problèmes de conception, de financement et de mobilisation, le PNAE n'a jamais vraiment démarré en tant que programme cohérent et, au moment de la rédaction du CSLP, manquait de « visibilité ».
- Deuxièmement, le CSLP ne représentait pas, en réalité, une stratégie nationale de développement bénéficiant d'une appropriation politique réelle, ayant été préparé essentiellement en vue d'accéder au financement PPTÉ. Les techniciens qui l'ont rédigé se sont efforcés de produire un document correspondant aux souhaits des organisations de développement qui exigeaient sa préparation. De ce fait, les secteurs sociaux ont été privilégiés et beaucoup d'attention a également été prêtée aux questions de bonne gouvernance.

### 2.2.2 L'intégration de l'environnement dans la deuxième SRP

La deuxième stratégie malienne de réduction de la pauvreté – le Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR) – a été approuvée par le Conseil des ministres en octobre 2006 pour la période 2007 - 2011. Elle bénéficie d'un soutien politique plus important que la première SRP (le CSLP) – comme l'indique l'accent mis sur l'objectif de croissance, parfaitement illustré par l'adoption d'une cible de croissance du PIB de 7 % par an. La stratégie a été élaborée par six commissions de rédaction, dont une sur l'environnement et, dans l'ensemble, il paraît que les objectifs de gestion durable des ressources naturelles et de protection de l'environnement ont été mieux intégrés dans la deuxième que dans la première SRP malienne.

Plus particulièrement, nous constatons les aspects positifs suivants à cet égard :

- Le développement des secteurs productifs fait partie des trois principales orientations stratégiques du CSCR. La présentation des priorités dans ce domaine accorde une importance particulière au développement durable du potentiel des ressources naturelles, la Loi d'orientation agricole étant indiquée explicitement comme cadre directeur<sup>4</sup>.
- La stratégie est articulée en 13 axes d'intervention prioritaires, la sécurité alimentaire et le développement rural constituant le premier axe et la gestion des ressources naturelles le troisième.
- Ces axes d'intervention prioritaires se traduisent ensuite en 17 politiques sectorielles, dont la 10e porte sur la protection de l'environnement et la lutte contre la désertification.
- Ce qui est plus important, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles sont des thèmes qui reviennent dans la présentation de plusieurs politiques sectorielles. Dans l'ensemble, on peut donc dire que l'environnement est relativement bien intégré et systématiquement pris en compte dans la stratégie globale.

En regardant le CSCR d'un œil plus critique, on peut pertinemment se demander ce que tout cela veut dire et quelles seront les conséquences pour l'affectation réelle des ressources ? Il n'y a pas de réponse facile à ces questions et, lors de nos entretiens avec les autorités responsables, nous n'avons pas réussi à obtenir les éclaircissements souhaités. Il est certes difficile d'identifier les conséquences réelles du CSCR pour la priorisation de l'environnement. Or ces difficultés proviennent moins des faiblesses de la qualité de la conceptualisation ou de la présentation des enjeux de l'environnement que des faiblesses de la conceptualisation de la SRP dans son ensemble.

Le CSCR est ici victime du problème classique de la plupart des stratégies de réduction de la pauvreté dans les pays en voie de développement : il cherche à jouer trop de rôles en même temps et à plaire à trop de parties prenantes à la fois. D'un côté, il représente une déclaration d'intention politique (et, à cet égard, nous considérons que le CSCR remplit plutôt bien sa fonction), mais il se veut aussi un plan d'action plus détaillé (ce que nous supposons être le mobile de l'articulation en politiques sectorielles) et un moyen d'attirer davantage de financement externe. Compte tenu des pressions multiples exercées sur le gouvernement du Mali par ses partenaires techniques et financiers et les parties prenantes nationales, il n'y a pas à s'étonner si la SRP a l'air d'un véritable caméléon. Comme nous observons ci-dessus, la plupart des SRP ont le même problème. Malheureusement, la valeur réelle de la SRP comme outil de priorisation est ainsi considérablement réduite.

Dans le cas du Mali, par-delà le CSCR, il faut examiner les processus de planification et de budgétisation afin de juger de la véritable priorité politique accordée à l'environnement. Nous nous penchons sur ce thème dans la quatrième section de ce rapport, après avoir examiné les caractéristiques du cadre institutionnel du secteur de l'environnement.

### **3. Le cadre institutionnel du secteur de l'environnement**

#### **3.1. La structure organisationnelle du secteur de l'environnement**

Au Mali, l'organisation étatique principalement responsable de l'environnement est le Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement (MEA), dont les fonctions sont les suivantes<sup>5</sup> :

---

<sup>4</sup> Voir nos commentaires ci-dessus à propos de l'accent mis par la Loi d'orientation agricole sur la gestion durable des ressources naturelles et sa cohérence avec le PNAE.

<sup>5</sup> Décret n° 4-145 du 13 mai 2004

- L'amélioration de l'habitat
- La mise en application de mesures de protection de la nature et de la biodiversité
- La lutte contre la désertification
- La conception et la mise en application de mesures visant à prévenir ou réduire les risques de catastrophes écologiques
- La prévention, la réduction ou la limitation de la pollution et des nuisances
- La préparation et le suivi de la mise en application de mesures visant à améliorer l'assainissement
- Le contrôle et la gestion de la chasse
- L'éducation des citoyens et la distribution d'information sur l'environnement.

La structure du MEA compte seulement trois directions générales : la Direction nationale de l'Administration et des Finances, la Direction nationale de la Conservation de la nature (DNCN) et la Direction nationale de l'Assainissement et du Contrôle des pollutions et nuisances (DNACPN). Les deux dernières, qui réalisent l'essentiel du travail du ministère, ont un petit bureau dans chacune des régions du pays. Il existe aussi cinq agences rattachées, semi-autonomes mais sous la tutelle du MEA, à savoir un centre de formation, deux zones de conservation nationales, l'Agence du bassin du fleuve Niger (ABFN), chargée de protéger le bassin du fleuve Niger, et le Secrétariat technique permanent du cadre institutionnel chargé de la gestion des questions environnementales (STP/ CIGQE).

Le Secrétariat technique permanent (STP) a été créé en 1998 afin d'appuyer la mise en œuvre de la PNPE. La transversalité de l'environnement a été un thème important pour la PNPE et un comité interministériel a été mis en place pour contrôler l'état global de l'environnement et proposer des mesures de protection, veiller à ce que les enjeux de l'environnement soient suffisamment pris en compte dans les politiques et programmes de développement, contrôler le respect des obligations de la nation par rapport aux traités et conventions internationaux sur l'environnement. Le STP a pour rôle d'appuyer le travail du comité interministériel et son comité consultatif<sup>6</sup>.

Plusieurs autres ministères et agences, notamment le ministère de l'Agriculture et le ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau, exercent des fonctions importantes en matière d'environnement – qu'ils exerçaient, dans la plupart des cas, avant l'élaboration de la PNPE. Le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales (MATCL) a également un rôle à jouer puisque les collectivités locales<sup>7</sup> sont chargées de nombreuses fonctions de protection de l'environnement et d'évacuation des déchets.

### **3.2 La précision et l'opportunité des mandats organisationnels**

Il convient de se demander d'abord si les responsabilités sont attribuées d'une manière suffisamment claire et précise pour que les rôles et mandats des différents organismes soient, en principe, viables. Nous sommes d'avis que, dans l'ensemble, l'attribution des responsabilités est claire. Il existe bien évidemment quelques chevauchements et répétitions inutiles. A titre d'exemple, la responsabilité de la lutte contre la désertification incombe à la

---

<sup>6</sup> Le Comité consultatif avait essentiellement un caractère technique, puisqu'il comptait parmi ses membres les directeurs nationaux des différents ministères, mais la participation d'ONG et de représentants des médias et des chambres de commerce était également assurée. Il avait pour rôle de conseiller le comité interministériel (décret 98-415 du 24 décembre 1998).

<sup>7</sup> Les collectivités locales sont des organismes déconcentrés sous la tutelle du MATCL dont les principales responsabilités concernent les infrastructures au niveau local. Elles ont certains pouvoirs de prélèvement fiscal mais leurs fonds proviennent essentiellement du gouvernement central.

fois au ministère de l'Agriculture et au MEA. Le MEA - notamment la DNACPN – partage avec le ministère des Mines, en ce qui concerne les opérations minières, et le ministère de l'Agriculture, en ce qui concerne les grands périmètres irrigués<sup>8</sup>, les responsabilités en matière de contrôle de la pollution. Les fonctions de contrôle de l'assainissement exercées par la DNACPN sont également partagées avec les collectivités locales et, pour plusieurs personnes consultées, le MEA et la DNACPN ne devraient pas avoir de responsabilité dans le domaine de l'assainissement.

Cependant, la PNPE part du principe que la conservation de l'environnement est une fonction transversale et que chaque organisme gouvernemental doit avoir sa part de responsabilité. Dans cette optique, il vaut mieux charger deux organismes de responsabilité que de n'en charger aucune ! Le constat des chevauchements et répétitions inutiles probables explique en large mesure la création d'un comité interministériel pour coordonner la répartition des responsabilités.

Malheureusement, ce comité interministériel n'a jamais fonctionné de manière efficace. En fait, nous avons été informés qu'il ne s'est jamais réuni. Les ministres membres du comité, à ce qu'il paraît, ne veulent pas du ministre de l'Environnement et de l'Assainissement comme président du comité. Au mieux, ils voient dans le ministre de l'Environnement et de l'Assainissement l'un de leurs pairs mais ont plutôt tendance à lui attribuer un statut inférieur par rapport à l'influence et au prestige qui sont généralement accordés aux autres portefeuilles ministériels. Ce serait inacceptable que le ministre de l'Environnement et de l'Assainissement soit placé directement en position d'autorité sur d'autres ministres. Nous avons été informés que le Premier ministre<sup>9</sup> devait, à l'origine, présider ce comité interministériel et, pour la plupart des personnes consultées, une telle structure aurait représenté un organe de coordination viable.

On peut raisonnablement se demander pourquoi le Premier ministre ne pourrait pas remplir cette fonction de coordination, même en l'absence d'un comité interministériel officiel de coordination du secteur de l'environnement. Le Premier ministre étant officiellement chef du gouvernement et chargé de la coordination des travaux du Conseil des ministres, il n'aurait pas besoin d'un comité spécial pour régler les questions de chevauchements de responsabilité. C'est peut-être que la confusion et l'inefficacité qui découlent des chevauchements institutionnels ne sont pas jugées suffisamment graves pour mériter l'intervention du Premier ministre.

Il convient d'avouer aussi que les ministres, dans la culture politique du Mali, jouissent d'une assez grande autonomie et que l'on tolère (voire que l'on encourage) une certaine concurrence entre ministres. L'intérêt d'adhérer au parti au pouvoir tient en large mesure à la possibilité de se créer une sphère d'influence. Les ministres sont couramment traités de « bâtisseurs d'empire ». On pourrait même dire que la contrepartie, pour les ministres qui accordent leur soutien politique au parti au pouvoir, est précisément cette possibilité de se bâtir un empire. Si le Premier ministre s'avisait à restreindre ces possibilités, cela reviendrait à renier l'accord implicite : bien mieux de laisser les ministres se tenir en échec grâce à un processus de compétition.

Bien entendu, il y a lieu de trouver le juste milieu entre ces pratiques, qui sont généralement considérées comme un aspect indésirable mais nécessaire du jeu politique, et l'exigence de

---

<sup>8</sup> A titre d'exemple, le ministère de l'Agriculture est chargé de veiller à ce que l'Office du Niger respecte les engagements pris lors des évaluations de l'impact environnemental de ses périmètres rizicoles.

<sup>9</sup> La formulation du décret créant le comité (décret n° 98-415 du 24 décembre 1997) a apparemment été changée en dernière minute pour que le ministre de l'Environnement soit nommé président.

base, c'est-à-dire que le gouvernement soit efficace. Comme nous l'avons déjà constaté, c'est sans doute que les inefficiences que créent les chevauchements institutionnels existants ne sont pas jugées suffisamment graves, au niveau politique, pour mériter l'intervention du Premier ministre ou du Président. Malheureusement, les coûts de ne pas entretenir l'environnement comme il faut ne sont pas, dans la plupart des cas, immédiatement apparents : il convient d'inciter à une prise de conscience au niveau politique. Le rétablissement du comité interministériel, présidé par le Premier ministre, favoriserait cette prise de conscience des enjeux et permettrait d'amorcer l'harmonisation efficace des responsabilités institutionnelles.

Evidemment, si l'on souhaite établir une structure institutionnelle capable d'assurer une gestion durable des ressources naturelles et l'entretien de l'environnement, il faut préciser davantage la répartition législative des responsabilités ou bien opérationnaliser le comité interministériel. A mesure que les pressions sur l'environnement augmentent et que le changement climatique accentue les risques de catastrophes naturelles, la résolution de cette impasse institutionnelle deviendra de plus en plus urgente.

### **3.3. L'insuffisance du financement des dépenses récurrentes**

Le deuxième problème de taille qui touche le fonctionnement du cadre institutionnel concerne le financement déficitaire des dépenses récurrentes. La mission n'a pas eu le temps d'effectuer un examen approfondi, mais pratiquement toutes les personnes-ressources que nous avons consultées – à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement – nous ont fait part du problème. Il nous a été possible d'obtenir aussi, à partir des documents analysés et pendant nos entretiens, quelques statistiques qui illustrent les difficultés :

- L'unité DNACPN chargée de contrôler et de donner suite aux études EIE dans le pays tout entier ne compte que deux employés permanents, basés tous les deux à Bamako, et dispose de très peu de fonds pour se déplacer ailleurs. (Stoughton et al., 2006)
- Le Secrétariat technique permanent dispose de seulement 15 effectifs pour couvrir les 30 postes prévus et assurer toute la série des tâches – de coordination, de suivi et de diffusion de l'information – qui sont attribuées au STP. (Alix et Bérubé, 2005 ; et entretiens avec le STP)
- Les ressources financières de la DNACPN permettent de réaliser seulement neuf inspections d'usine par an.

Affirmant que les ressources humaines et financières disponibles sont largement insuffisantes pour permettre la mise en œuvre efficace de la PNPE, Alix et Bérubé (2005) vont jusqu'à remettre en question l'opportunité d'une série aussi ambitieuse d'exigences légales dans un tel contexte. Ils soulignent non seulement le financement limité accordé aux MEA et STP mais aussi les budgets très limités affectés aux collectivités locales.

L'analyse de l'efficacité des dispositions concernant les évaluations d'impact environnemental, menée par Houghton et al. (2006), conclut que :

«... Le système au Mali présente plusieurs forces et intègre très certainement quelques-uns des principes clefs de l'efficacité EIE. Cependant, dans la pratique, l'efficacité du fonctionnement du système ne suffit pas à la réalisation des objectifs souhaités ... Les informations obtenues et analysées avant, pendant et après la mission d'enquête confirment

que le processus EIE – et la protection de l'environnement dans le sens plus large – manque cruellement de ressources. »

En bref, on peut très bien affirmer que le financement actuellement affecté aux dépenses récurrentes par le gouvernement du Mali ne saurait assurer une mise en œuvre efficace de la PNPE.

### **3.4 La compétition pour le financement de projets et les services payants**

Malheureusement, les efforts pour résoudre ce problème ont servi à fragiliser davantage le cadre institutionnel de la PNPE. La plupart des fonctions à financer pour que la PNPE soit mise en œuvre de manière efficace sont des activités récurrentes – le traitement des documents EIE, la réalisation d'inspections régulières, le suivi des actions et les activités de diffusion de l'information. Elles sont censées être financées à partir des budgets opérationnels réguliers du MEA, des collectivités locales et des autres entités gouvernementales responsables de l'environnement. Cependant, le gouvernement malien a toujours eu du mal à répondre aux besoins de financement du budget de fonctionnement, alors que la plupart des organisations gouvernementales s'attendent à recevoir un budget de fonctionnement, qui assure le paiement des salaires, l'entretien des bâtiments, le règlement des frais téléphoniques et d'électricité et seulement une petite proportion du financement des activités récurrentes. Pour d'autres besoins financiers – visites de suivi ou d'inspection à l'intérieur du pays, actions de diffusion de l'information, études, stages ou voyages à l'étranger pour assister à des conférences – il est normal de demander le financement d'un projet (à un bailleur de fonds étranger) ou de faire payer des services <sup>10</sup>.

La difficulté c'est que les fonds de projets sont généralement destinés à financer les actions d'investissement – des actions d'une durée déterminée visant à construire de nouveaux biens ou à valoriser les biens existants. Il arrive que des partenaires techniques et financiers financent les dépenses récurrentes dans le cadre d'un projet, mais ils rechignent à le faire, non seulement parce que cela risque de créer un déficit de financement à la fin du projet mais aussi, plus généralement, parce qu'ils ont pour objectif principal de financer les investissements. Les entités gouvernementales à la recherche de fonds de projet ont donc à réorienter leurs activités vers des fonctions d'investissement et des activités de gestion de projets. Dans le temps, c'est exactement ce que le MEA et d'autres entités responsables de l'environnement ont fait. Laisant tomber les fonctions de base de suivi, d'inspection et de contrôle, ainsi que la sensibilisation du public et la diffusion de l'information, ils se consacrent à faire accepter et à réaliser des projets.

Ils le font non seulement parce qu'un financement gouvernemental des dépenses récurrentes est plus difficile à obtenir que le financement d'un projet, mais aussi parce que les projets permettent d'accéder à des compléments de salaires de différents types, de bénéficier d'indemnités de voyage plus favorables par rapport aux barèmes gouvernementaux, d'accéder aux voyages à l'étranger et aux possibilités de formation. Il est naturel et rationnel que les fonctionnaires soient attirés par ces possibilités. Les partenaires techniques et financiers qui souhaitent faire réaliser leurs projets de façon rapide et efficace s'intéressent naturellement à s'attirer les services des fonctionnaires les plus compétents et, comme d'autres partenaires

---

<sup>10</sup> Les services payants sont moins courants au Mali que dans les trois autres pays étudiés, mais constituent quand même une source de financement supplémentaire. A titre d'exemple, la DNACPN tire une grande partie de ses ressources de la vente aux collectivités locales de récipients de déchets. Ce serait certainement plus rationnel de laisser les collectivités locales s'approvisionner directement et la DNACPN se concentrer sur le contrôle du respect des règlements en matière d'assainissement.

techniques et financiers leur font concurrence, ils ont tendance à offrir les meilleures conditions autorisées par leurs propres procédures.

Cela aboutit, dans le secteur de l'environnement, à faire oublier les fonctions de base nécessaires à la mise en œuvre de la PNPE et à l'entretien de l'environnement. A la place, les projets d'investissement foisonnent mais même s'ils obtiennent un financement, ce qui n'est pas toujours le cas, cela fait généralement suite à une longue période de conception et de négociation de projet. Ces « coûts de transaction » bouffent le temps d'exactement les mêmes fonctionnaires qualifiés, au nombre très limité, auxquels on demande de mettre en application la législation environnementale. Il existe de nombreux projets d'investissement performants qui ont aidé à promouvoir le reboisement, le désensablement des fleuves du Mali ou la protection de la faune indigène mais, en l'absence des activités de base essentielles à la protection de l'environnement et au contrôle du respect des pratiques de gestion durable des ressources naturelles, les bienfaits de ces projets seront de courte durée. Il faudra modifier les incitations pour rétablir l'équilibre et pour que les entités environnementales du Mali puissent répondre aux normes minimales d'entretien de l'environnement que nous préconisons.

#### **4. Les dépenses publiques consacrées à l'environnement**

Dans cette section, nous examinons les tendances récentes des dépenses publiques dans le secteur de l'environnement. Malheureusement, nous ne disposons pas de suffisamment d'informations pour calculer le niveau de financement qui suffirait à entretenir l'environnement<sup>11</sup>. Nous sommes toutefois en mesure d'analyser les tendances dans le temps et d'émettre un avis sur l'évolution de la priorité financière relative accordée à l'environnement. Il nous est également possible d'examiner l'évolution de la structure des dépenses – notamment la répartition entre dépenses d'investissement et budgets opérationnels – pour déterminer si, oui ou non, les tendances décrites ci-dessus s'accroissent.

##### **4.1 Le niveau et la structure des dépenses publiques 2004 - 2006**

Compte tenu du temps disponible, il nous a fallu faire quelques choix concernant l'ampleur et l'objet de notre analyse des dépenses publiques :

- Premièrement, nous avons choisi de limiter notre analyse à l'examen des lignes budgétaires et dépenses consignées dans le budget de l'Etat. Nous n'ignorons pas que cela représente une sous-estimation des dépenses réelles à cause du nombre relativement important de projets financés de l'extérieur, dont les dépenses ne sont pas reprises dans le budget de l'Etat. Cependant, le budget de l'Etat étant élaboré par le pouvoir exécutif et approuvé par l'assemblée nationale, il représente le résultat direct de décisions politiques actives et explicites.
- Deuxièmement, nous nous sommes concentrés essentiellement sur les dépenses à la place des budgets approuvés, compte tenu des divergences très nettes entre les deux. Néanmoins, nous avons comparé les budgets et les dépenses dans les cas appropriés<sup>12</sup>, afin d'avoir une idée de la crédibilité du budget et de l'efficacité du processus d'exécution du budget.

---

<sup>11</sup> Que le financement de base nécessaire à la mise en œuvre de la PNPE n'ait jamais été calculé illustre bien la puissance des incitations à poursuivre des projets.

<sup>12</sup> Très exactement, nous avons cherché à comparer les dotations budgétaires approuvées par l'assemblée nationale et les dépenses liquidées, c'est-à-dire les dépenses dont le paiement a réellement été approuvé.

- Nous avons prêté une attention toute particulière aux dépenses du MEA en tant qu'organisme étatique principalement responsable de l'environnement.
- Nous avons également examiné les dépenses répondant à la classification fonctionnelle 05 du système TOFE (tableau des opérations financières de l'Etat) du FMI/ONU. Ce système international de classement des dépenses selon les fonctions a été adopté par le gouvernement malien en 2003. La fonction 05 couvre les dépenses consacrées à la protection de l'environnement et reprend la plupart des dépenses du MEA (à l'exception des frais d'administration), ainsi que d'autres programmes gouvernementaux destinés à protéger l'environnement<sup>13</sup>. Elle représente toutefois une classification relativement restreinte, qui exclut non seulement de nombreuses activités dans le secteur du développement rural que l'on pourrait légitimement qualifier de dépenses consacrées à l'environnement, mais aussi les dépenses environnementales des collectivités locales.

Nous présentons ci-dessus des données sommaires sur les dépenses du MEA pendant la période 2004-2006. Les tendances des dépenses présentent trois particularités :

- Premièrement, le niveau réel des dépenses a sensiblement augmenté, de 22 % par an en moyenne de 2005 à 2006. Ce taux de croissance dépasse celui des dépenses publiques globales, moins intéressés, d'où une augmentation de la part sectorielle des dépenses globales revenant au MEA de 0,57 % en 2004 à 0,61 % en 2006.
- Deuxièmement, le taux d'exécution du budget des frais de fonctionnement est resté près de 100 %.
- Par contraste, le taux d'exécution du budget des dépenses d'investissement n'a même pas atteint 20 % des dotations budgétaires approuvées.

#### [714]

A notre avis, ce dernier chiffre, c'est-à-dire le taux d'exécution du budget des dépenses d'investissement, est vraisemblablement sous-estimé. Le financement de 60 à 70 % du budget global d'investissement public provient de projets financés de l'extérieur. Les déboursments d'une grande partie de ces projets ne passent pas par le circuit budgétaire national et ne sont donc pas systématiquement comptabilisés comme le seraient d'autres dépenses budgétaires. Il est demandé aux gestionnaires de projet (ou aux bailleurs de fonds) de présenter officiellement des états de dépenses qu'il faut ensuite vérifier avant de les intégrer dans les comptes publics. Par conséquent, une proportion importante des dépenses des projets ne figure pas dans les états de dépenses.

Par contraste, compte tenu des pressions exercées par les ministres sectoriels et les gestionnaires sectoriels pour qu'un nombre aussi important que possible de projets soit inclus dans le budget, les budgets estimés de ces projets sont plus couramment intégrés. Nous avons même été informés que des pressions sont souvent exercées en faveur de l'inclusion de projets dont les accords de financement ne sont pas conclus ou dont les conditions de démarrage ne sont pas encore remplies et dont les déboursments ne risquent donc pas d'être importants.

---

<sup>13</sup> La fonction 05 a six catégories: 051 Gestion des déchets et ordures ; 052 Gestion des eaux usées ; 053 Réduction de la pollution ; 054 Protection de la biodiversité et de l'environnement ; 055 Recherche et développement concernant la protection de l'environnement ; 056 Protection de l'environnement non classifiée ailleurs.

Une grande partie de la différence constatée entre les budgets d'investissement et les dépenses d'investissement s'explique donc par une budgétisation peu réaliste. Néanmoins, il convient de procéder à un ajustement pour tenir compte des dépenses de projets non consignées. Un taux d'exécution de 30 à 35 % nous semble plus probable<sup>14</sup>.

Nous présentons ci-dessous des données sommaires sur les dépenses répondant à la classification fonctionnelle 05 « protection de l'environnement ». Les dépenses du MEA représentant l'essentiel des dépenses consacrées à cette fonction, ce n'est pas étonnant que les tendances soient très similaires<sup>15</sup>. Elles sont même légèrement accentuées : à titre d'exemple, le taux moyen de croissance annuelle des dépenses dans cette catégorie fonctionnelle a été de 26 %, contre 22 % pour le MEA.

## [05]

Le tableau ci-dessous présente la classification économique des dépenses du MEA pour la période 2004-2006. L'évolution du budget de fonctionnement est intéressante. Du fait des améliorations de la perception des recettes au niveau national et de l'accroissement de l'appui budgétaire général, le budget de fonctionnement global du MEA augmente progressivement, ce qui a permis d'affecter une proportion croissante aux dépenses directement liées à la réalisation d'activités de réglementation et de prestation de services, tels que l'achat de produits chimiques (pour les activités de désenfumage), le fonctionnement et l'entretien des véhicules et le paiement des indemnités de voyage. En 2006, 65 % du budget de fonctionnement a été affecté au paiement des salaires, des frais d'électricité et d'eau et des redevances téléphoniques, contre près de 70 % en 2004.

---

<sup>14</sup> La Banque mondiale signale un taux de déboursement de 35 à 40 % pour son portefeuille global de projets.

<sup>15</sup> Il y a une légère divergence entre le taux de dépenses constaté contre la ligne budgétaire 714 (MEA) et les dépenses, plus élevées, constatées pour le MEA dans la catégorie fonctionnelle 05, qui s'expliquerait par l'intégration dans cette catégorie fonctionnelle des dépenses des deux zones de conservation nationale, à Bamako et à Baoulé.

<b>714 - Ministère de l'Environnement et Assainissement</b>			
<b>Structures des Dépenses Liquidées 2004 - 6</b>			
(en %)			
	2004	2005	2006
<b>Dépenses de Fonctionnement</b>			
Personnel	59.9%	55.3%	53.1%
Heures Supplémentaires	0.3%	0.5%	0.5%
Electricité et eau	2.8%	3.0%	1.8%
Rédevances téléphoniques	2.0%	2.7%	3.6%
Autres	35.0%	38.4%	41.1%
	100.0%	100.0%	100.0%
<b>Dépenses d' Investissement</b>			
Études et recherche	36.0%	60.1%	19.8%
Travaux et constructions	22.4%	3.5%	26.0%
Dépenses en investissement	28.8%	16.6%	43.3%
Acquisition de matériel informatique	0.0%	18.5%	3.0%
Fonctionnement lié à l'investissement	12.8%	1.3%	7.9%
	100.0%	100.0%	100.0%
<b>Dépenses Liquidées Totales</b>			
Dépenses de Fonctionnement	70.9%	66.3%	61.0%
Dépenses d' Investissement	29.1%	33.7%	39.0%

Source : Ministère des Finances, Direction générale du budget

#### 4.2 Quelques conclusions : les dépenses publiques consacrées à l'environnement sont-elles suffisantes?

Quelle est l'importance de ces tendances pour notre analyse globale des dépenses ? Tout d'abord, elles semblent confirmer l'hypothèse globale selon laquelle les dépenses publiques consacrées à l'environnement sont faibles. Le Mali consacre moins de 1 % des dépenses publiques globales, moins intéressés, à la protection de l'environnement. Indépendamment de nos avertissements concernant la sous-estimation des dépenses de projets et la couverture restreinte de la classification fonctionnelle, ce chiffre est incontestablement faible. En guise de comparaison, d'après les données sommaires sur l'exécution budgétaire présentées dans le CSCRP<sup>16</sup>, le pourcentage des dépenses consacrées en 2005 aux rubriques « Culture, jeunesse et sports » et « Diplomatie et affaires étrangères » a été respectivement de 1,4 % et 1,9 %.

En revanche, l'augmentation progressive de la part relative des dépenses affectées à la protection de l'environnement témoigne vraisemblablement d'une priorité accrue pour l'environnement.

Le taux impressionnant d'exécution constaté pour le budget de fonctionnement, de 100 % environ pour chacune des trois dernières années, est un autre élément positif. S'il existe de fortes raisons de croire (voir section 3.3) que le budget de fonctionnement est largement insuffisant pour couvrir les besoins prévisibles sur le plan de la surveillance de la mise en œuvre de la PNPE, le fait que ce qui est budgétisé soit effectivement déboursé est

<sup>16</sup> CSCRP (2006), p. 11.

extrêmement important. Tout particulièrement, cela indique qu'une augmentation sensible du budget de fonctionnement permettrait de combler le déficit de financement beaucoup plus efficacement que les projets, pour lesquels les délais d'exécution sont longs, les coûts de transaction pour la préparation et la négociation sont élevés et les taux d'exécution des budgets sont nettement inférieurs.

En résumé, d'après notre examen des dépenses publiques, le gouvernement du Mali a la possibilité d'affecter une part plus importante de son budget à la protection de l'environnement. Par ailleurs, le niveau global des dotations reste trop faible pour permettre une surveillance efficace de la mise en œuvre de la PNPE. Nous savons que, pour la plupart, les intervenants dans le secteur de l'environnement cherchent à combler ce déficit de financement en essayant de se procurer davantage de fonds de projet et en faisant payer des services. Compte tenu des incitations actuelles, ce comportement est rationnel. L'accès à de telles sources de financement est apparemment plus facile et les fonds sont susceptibles d'un emploi plus souple par rapport au budget de fonctionnement – y compris pour assurer les compléments de salaires et autres avantages que le personnel qualifié est de plus en plus enclin à exiger. Par contre, à la lumière du taux d'exécution sensiblement plus élevé du budget de fonctionnement qui serait réalisable, ce comportement ne se justifie pas au titre de l'efficacité.

## **5. Le rôle des partenaires techniques et financiers**

Comme nous avons déjà noté, les partenaires techniques et financiers du Mali jouent un rôle très important de financement des activités environnementales et, plus généralement, de sensibilisation aux enjeux environnementaux. Au fil du temps, ils ont apporté une aide fondamentale à la création et au développement d'une grande partie des composantes politiques, juridiques et institutionnelles du secteur de l'environnement au Mali, y compris la PNPE elle-même, et d'une grande partie des structures régionales indispensables à la lutte contre les problèmes environnementaux touchant l'ensemble du Sahel (désertification, dégradation des sols) ou à la protection de ses zones humides et du bassin de ses fleuves. Bon nombre d'innovations ont été menées à bien au niveau de projets, permettant par exemple d'élaborer de nouvelles approches de la gestion du combustible par les ménages, de protéger la biodiversité et de promouvoir des techniques de gestion durable des ressources naturelles. Ces acquis, généralement bien connus et appréciés au Mali, ne sont pas à oublier.

Néanmoins, en ce qui concerne le problème de base de l'établissement et du maintien d'un cadre institutionnel suffisant à la protection de l'environnement et à la promotion des pratiques de gestion durable des ressources naturelles, nous sommes convaincus que les partenaires techniques et financiers sont en train de fragiliser, sans le vouloir, les institutions qu'il convient de protéger et de développer. Ces partenaires font partie du problème et non pas de la solution.

Dans cette section, nous analysons d'abord le pourquoi et le comment. Nous examinons ensuite les mesures prises jusqu'ici pour redresser la situation avant de nous demander s'il existe un rôle potentiel pour l'appui budgétaire général ou sectoriel en tant que modalité alternative d'appui au secteur de l'environnement. Nous tenons à souligner que nous n'avons absolument pas l'intention de minimiser les contributions bien réelles que les partenaires techniques et financiers ont apporté et continuent d'apporter. Ce sont plutôt les effets secondaires pervers que leurs actions semblent produire et la recherche de solutions qui nous intéressent.

### **5.1 Vue d'ensemble des données sur les dépenses des bailleurs de fonds**

Les informations utilisées dans cette section proviennent en grande partie de LELONG (2006), *Annuaire des projets environnementaux des bailleurs de fonds et des ONG internationales au Mali*. Ce document a été produit sous l'égide du projet PAPE (projet d'appui à la politique environnementale) de GTZ, qui assure un appui institutionnel au Secrétariat technique permanent (STP). Ce document nous a été très utile puisqu'il donne un aperçu du financement extérieur consacré au secteur de l'environnement (voir l'encadré ci-dessous).

Néanmoins, nous sommes étonnés de constater l'inexistence d'une base d'informations plus complètes pour coordonner l'emploi des ressources externes. Plus particulièrement, il existerait normalement une base de données, gérée par l'unité de planification du ministère ou son équivalent (dans ce cas précis, le STP), sur le financement extérieur. Une telle base de données comporterait des déboursments et des budgets estimés et l'idéal serait qu'elle soit articulée sur le budget national. Elle serait source information sur les dépenses de projets à intégrer par la suite dans le budget.

Il est à espérer que l'initiative de préparation de l'annuaire sera renouvelée et favorisera la création d'une base de données plus institutionnalisée et gérée par le gouvernement. Or le fait que ces objectifs de renforcement institutionnel n'aient pas été pris en compte lors de

l'organisation et la préparation de l'annuaire de 2006, même implicitement, est assez inquiétant et en dit long sur les attentes relativement modestes à la fois du gouvernement et de ses partenaires techniques et financiers par rapport aux activités de coordination de l'aide.

### **Aperçu de l'appui des bailleurs de fonds et des ONG pour le secteur de l'environnement**

L'appui extérieur pour le secteur de l'environnement au Mali arrive exclusivement par le biais de projets, exception faite de la proportion infime des 84 milliards de FCFA (185 millions de dollars) par an d'appui budgétaire général reçu par le secteur à travers le processus national de budgétisation.

En 2006, on compte environ 92 projets d'appui environnemental financés de l'extérieur, avec des dotations budgétaires annuelles de 25 milliards de FCFA environ (55 millions de dollars) et des déboursements correspondant vraisemblablement à 40 % de cette somme.

De ces 92 projets :

- ✓ 31 sont gérés directement par le MEA et ses services et organisations ;
- ✓ 14 par d'autres services gouvernementaux ;
- ✓ 37 par des ONG internationales ;
- ✓ 10 par des instituts internationaux de recherche ou autres entités.

Ces 92 projets comportent 147 volets, répartis sur les activités suivantes :

- 25 projets/ sous-projets d'appui aux politiques environnementales ;
- 12 volets d'appui à l'éducation environnementale et à la diffusion d'informations ;
- 9 volets d'appui à l'énergie durable ;
- 21 volets d'appui à l'assainissement et au contrôle de la pollution ;
- 6 volets d'appui à la biodiversité et à la conservation de la nature ;
- 3 volets d'appui à la gestion durable des ressources naturelles dans le secteur agricole ;
- 23 volets d'appui à la gestion des ressources naturelles pour lutter contre la désertification / l'érosion / la diminution des forêts ;
- 24 volets d'appui à la gestion durable des ressources en eau ;
- 24 volets d'appui général à la gestion durable des ressources naturelles.

20 organisations de développement différentes et au moins 34 ONG internationales interviennent dans ces projets.

**Source:** Adapté de LELONG, B. (Mai 2006), *Annuaire des projets environnementaux des bailleurs de fonds et des ONG internationales au Mali*. GTZ, Bamako.

## **5.2 L'intervention des partenaires techniques et financiers fragilise-t-elle les institutions nationales ?**

Dans la troisième section ci-dessus, nous avons examiné les forces et faiblesses des institutions responsables de la mise en œuvre de la PNPE. Nous avons constaté que :

- Les activités à réaliser par le gouvernement pour surveiller la mise en œuvre de la PNPE et veiller à l'adoption de pratiques de gestion durable des ressources naturelles sont, en

grande partie, des activités récurrentes qu'il faut entreprendre systématiquement tous les ans. Il s'agit, entre autres, de l'examen et du traitement des évaluations de l'impact environnemental, l'inspection des usines, des entreprises agricoles, des collectivités locales et d'autres entités responsables du respect des normes relatives à la protection de l'environnement et au contrôle de la pollution, du suivi de l'état physique de l'environnement, de la préparation d'un rapport à l'intention du gouvernement et du public et de la diffusion d'informations sur les pratiques de gestion durable des ressources naturelles.

- La dotation budgétaire annuelle du MEA pour les frais de fonctionnement ne saurait suffire à la réalisation efficace des activités indispensables.
- Le MEA ne croit pas avoir des chances réalistes d'augmenter son budget de fonctionnement jusqu'au niveau requis.
- Cependant, les fonctionnaires du MEA et le personnel de ses services savent bien que les organisations de développement sont prêtes à affecter des sommes importantes à des projets d'investissement dans le secteur de l'environnement, que ces projets sont généralement négociables au niveau sectoriel, sans trop d'ingérence de la part du ministère des Finances ou du Plan, et qu'il existe un niveau relativement élevé de contrôle discrétionnaire sur la gestion de ces budgets de projets.
- Par ailleurs, il est connu que ces projets d'investissement offrent souvent la possibilité d'obtenir différents types de complément de salaire ainsi que des indemnités de voyages plus favorables et autres types d'avantages en nature. Il est souvent difficile de se procurer les services des fonctionnaires mieux qualifiés à moins de leur promettre de tels avantages.
- Obtenir des fonds de projet présente ainsi un très grand intérêt.
- Cependant, les fonds de projet sont essentiellement destinés à des actions d'investissement.
- De ce fait, le MEA et d'autres organismes ayant pour mandat principal de protéger l'environnement par le biais d'activités récurrentes d'inspection, de surveillance et de diffusion de l'information ont dû se charger aussi d'actions d'investissement. En fait, ces actions d'investissement et de gestion de projets en sont venues à monopoliser leur attention aux dépens des activités récurrentes indispensables à la protection de l'environnement.

Dans une certaine mesure, ces incitations perverses affectent le gouvernement malien dans son ensemble, mais leurs effets sont moins évidents dans des secteurs plus explicitement axés sur la prestation de services, tels que l'éducation, la santé ou l'agriculture, où les différences entre les actions d'investissement et ces activités récurrentes sont moins marquées. Dans un secteur tel que l'environnement, où le gouvernement a essentiellement un rôle de réglementation, il existe peu de projets capables de répondre aux besoins du ministère et de promouvoir sa mission de base. Les 31 projets différents actuellement gérés par le MEA ne concernent pas, pour une grande partie, des fonctions adaptées à un service de réglementation et de coordination et devraient plutôt être gérés par les collectivités locales ou des ministères sectoriels tels que le ministère de l'Agriculture ou le ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau.

Cependant, les effets d'incitation pervers créés à l'intérieur des mécanismes gouvernementaux par la structure de financement disponible sont apparemment renforcées par les motivations des organisations de développement. La plupart des organisations de développement intervenant au Mali (et toutes les organisations intervenant dans le secteur de l'environnement) ont signé la Déclaration de Paris, qui privilégie, entre autres, l'action conjointe, le cofinancement et l'emploi de « partenariats implicites » pour faciliter l'harmonisation. Or une vingtaine d'organisations de développement différentes intervient dans le secteur de l'environnement, avec 92 projets en cours. On retrouve quelques exemples de cofinancement de projets mais ils sont rares : le travail indépendant et le démarrage de nouveaux projets semblent l'emporter sur les contributions à des projets existants. Il existe ainsi 25 projets d'appui aux politiques environnementales, qui sont nombreux, à ce qu'il paraît, à se répéter inutilement. Dans ce groupe de 25 projets, il y en a deux qui évaluent l'impact des changements climatiques, trois qui visent à renforcer les capacités de gestion de l'environnement au niveau décentralisé et quatre qui favorisent une meilleure gestion du bassin des fleuves Niger, Sénégal et Gambie (LELONG, 2006).

Pourquoi ce double emploi ? Pourquoi si peu de projets sont-ils cofinancés ? Nos réponses à ces questions sont plutôt des conjectures, puisque nous n'avons consulté que quelques-unes des organisations de développement intervenant dans le secteur de l'environnement et ce n'était que l'un des thèmes discutés pendant nos entretiens.

Nous sommes convaincus que les organisations intervenant dans le secteur de l'environnement respectent bien les principes de la Déclaration de Paris. Ce sont des engagements pris au plus haut niveau, pour lesquels la plupart des organisations ont élaboré des lignes directrices et procédures internes mais, apparemment, ce ne sont pas les motivations dominantes au niveau des pays. Nous sommes d'avis qu'au Mali, comme dans autres pays, les deux principales motivations de la plupart des organisations de développement sont d'une part de s'assurer d'un maximum de visibilité - montrer qu'elles font avancer les choses – et d'autre part de maximiser les déboursements de projets<sup>17</sup>.

La visibilité est d'autant plus importante pour les plus petites organisations de développement et ONG internationales, qui doivent se faire connaître par leur public pour survivre. Même pour les organisations plus grandes, la visibilité semble avoir acquis de l'importance parmi les consultants environnementaux, dont les postes au sein de nombreuses organisations sont en danger à mesure que l'on commence à privilégier une série réduite de « secteurs prioritaires », desquels l'environnement est souvent exclu.

Pratiquement toutes les organisations sont soumises à l'exigence politique (imposée par le conseil de direction ou le Parlement) de maintenir un rapport déboursements-coûts administratifs élevé. Ces deux effets d'incitation ont tendance à pousser les organisations d'une part à réaliser leurs propres projets « visibles » et, d'autre part, à charger leurs propres structures de gérer la mise en œuvre. Ce faisant, les organisations de développement sont plus à même d'influencer les taux de déboursement et de contrôler le processus de mise en œuvre. A titre d'exemple, en passant par leurs propres structures, les organisations de développement évitent les complexités administratives que pourrait supposer le passage par les systèmes gouvernementaux et ont la possibilité de s'attirer les services des meilleurs gestionnaires du secteur public grâce à des mesures d'incitation.

---

<sup>17</sup> Ostrom et al. (2001) présentent une description très claire du jeu de ces effets d'incitation et autres motivations au sein de la coopération suédoise (SIDA). De Renzio et al. (2005) donnent une vue d'ensemble des motivations internes de six organisations de développement. Lawson et al. (2006) examinent les incitations à l'harmonisation et à l'alignement au sein de la Banque mondiale.

Il est évident que la structure des motivations internes est en train de changer et que son influence sur le processus de coopération au développement évolue. Des initiatives sont en cours qui visent à améliorer la coordination de l'appui extérieur au secteur de l'environnement et à renforcer l'harmonisation des processus et procédures. De même, certaines organisations, dont l'ACDI, commencent à privilégier l'emploi de l'appui budgétaire, général et sectoriel, comme modalité s'alignant plus intrinsèquement sur les politiques et systèmes gouvernementaux. Nous examinons ci-dessous les signes de l'impact de ces initiatives.

### **5.3 Le Groupe thématique des PTF environnement**

Le Groupe thématique des PTF environnement rassemble toutes les organisations de développement s'intéressant aux questions environnementales. Un tel groupe existe depuis longtemps, ayant pris différentes formes, mais n'a pas toujours été opérationnel. Constatant l'inactivité du groupe au moment de leur mission en 2005, Alix et Bérubé soulignent l'importance de rétablir un cadre de coordination efficace.

Dans son format actuel, le groupe est en place depuis 18 mois environ. Il se réunit une fois par mois avec la participation des seuls partenaires techniques et financiers, et une fois tous les trois mois avec le gouvernement et les PTF. Les différents membres consultés nous ont informé qu'il fonctionne essentiellement comme forum d'échange d'informations - des rapports y sont distribués, les programmes des missions attendues y sont diffusés et des questions d'intérêt général y sont discutées. La préparation de commentaires sur le premier jet du CSCRP nous a été signalée comme unique exemple d'intervention efficace du groupe, les PTF ayant réussi à formuler une position commune qu'ils ont présentée officiellement au gouvernement. La plupart des membres du groupe souhaiteraient approfondir la coopération et la coordination, tout en reconnaissant que des efforts importants de préparation s'imposent, notamment pour mieux préciser le rôle du groupe – éventuellement au moyen d'un protocole d'accord – et mieux définir le rôle exact du chef de file.

Nous partageons entièrement ces sentiments. L'ambition limitée exprimée par rapport au rôle du groupe nous a un peu étonné. A titre d'exemple, l'idée que l'on puisse utiliser le groupe pour inciter à la mise en application de la Déclaration de Paris n'a pas été considérée comme réaliste à court ou à moyen terme. A vrai dire, on imagine difficilement le groupe dans son format actuel promouvoir des missions conjointes et des études conjointes, encore moins jouer le rôle d'organisme de présélection de projets cherchant à éviter des répétitions inutiles dans le portefeuille des interventions environnementales et à privilégier le cofinancement.

Cette situation existe pour différentes raisons, dont certaines tiennent très simplement à l'histoire et aux personnalités. Pour que le groupe commence à jouer efficacement un rôle d'harmonisation et d'alignement, il faut que les membres du groupe soient prêts à renoncer à une partie de leur autonomie et à soumettre au moins certains types de décisions à l'autorité du groupe. Un climat de confiance doit évidemment être créé pour cela et, dans des situations pareilles, un coup de fouet de l'extérieur s'impose généralement pour que le processus démarre, ce coup de fouet provenant généralement de l'une des trois sources suivantes :

- L'insistance du gouvernement à vouloir faire avancer l'harmonisation et l'alignement :
- La désignation d'une organisation chef de file dans le secteur qui soit capable de jouer un rôle proactif ;

- Une décision concertée prise par les chefs de mission des partenaires techniques et financiers, qui prévoit des mesures de suivi efficaces.

A l'heure actuelle, aucune de ces impulsions ne semble exister. Le gouvernement du Mali ne poursuit pas une politique active de promotion de l'harmonisation et de l'alignement et, pour changer cette situation, il faudra le persuader que d'autres formes d'avantages concrets viendront compenser largement les coûts politiques et administratifs que suppose la restriction des « marchés » de projets au niveau sectoriel. Dans des pays (Tanzanie, Ouganda) où des mesures plus décisives ont été prises pour coordonner l'aide et promouvoir les principes de la Déclaration de Paris, ces avantages ont généralement été assurés par la présence de niveaux élevés d'appui budgétaire. Le Mali n'est pas encore à ce stade-là.

GTZ est actuellement l'organisation chef de file du Groupe thématique des PTF mais n'est pas bien placée pour jouer un rôle proactif et ce pour de nombreuses raisons. Tout d'abord, GTZ n'est pas une agence de financement externe mais plutôt un prestataire d'assistance technique, ce qui a deux conséquences : a) comme elle dispose de beaucoup moins de ressources financières à investir dans le secteur, ses propres actions en faveur de l'harmonisation et de l'alignement ont moins d'impact ; b) chargée essentiellement de conseiller le gouvernement, elle a moins de crédibilité comme porte-parole des agences de financement externes. Strictement, GTZ n'est pas le porte-parole du gouvernement allemand en matière de coopération au développement. Comment donc pourrait-elle jouer le rôle de porte-parole pour les PTF environnement dans leur ensemble ? Un autre type d'organisation chef de file s'impose et c'est une question que les PTF environnement ont intérêt à aborder dans l'immédiat.

Quelques discussions ont déjà eu lieu, au niveau des chefs de mission, à propos des efforts pour approfondir les actions en faveur de l'harmonisation et de l'alignement. Pour nous, il s'agit sans doute là de la voie à suivre pour renforcer les structures de coordination du secteur de l'environnement. Ces efforts ont des implications pour la diffusion et le développement des résultats du présent rapport, sujet que nous aborderons dans nos conclusions.

#### **5.4 L'expérience de l'appui budgétaire au Mali**

La mise en place d'une « approche programme » fait partie des solutions clefs préconisées dans la Déclaration de Paris pour les problèmes créés par la réalisation d'un nombre important de projets non coordonnés, mal alignés sur les politiques et systèmes gouvernementaux. Il s'agit de concentrer le soutien externe sur des programmes cohérents, dirigés par le gouvernement (et normalement élaborés au niveau sectoriel), au moyen de procédures et modalités harmonisées, alignées sur les systèmes gouvernementaux. Il ne s'agit pas forcément d'un appui budgétaire général ou sectoriel mais ces modalités étant, de par leur nature, surtout alignées sur les politiques et systèmes gouvernementaux, l'approche programme a tendance à les privilégier.

Au Mali, l'approche programme progresse relativement bien dans les secteurs de la santé et de l'éducation, tandis que l'intégration d'aspects importants de l'approche a été amorcée dans les secteurs de l'eau, du transport et de l'agriculture. Il existe aussi un dispositif global d'appui budgétaire général. L'encadré ci-dessous présente quelques données sommaires sur ces programmes. S'agissant d'initiatives relativement récentes, nous n'avons pas assez de recul pour juger définitivement de leur pertinence et de leur utilité dans le contexte malien. Néanmoins, l'expérience jusqu'ici nous donne quelques indications sur leur rôle potentiel dans le secteur de l'environnement :

- Un calendrier harmonisé a été établi pour l'examen annuel des dispositifs d'appui budgétaire général et des dispositifs d'appui budgétaire sectoriel pour la santé et l'éducation. Intégré dans le cycle des examens annuels du CSCRП et le cycle de préparation budgétaire, il prévoit deux examens pour chacun des dispositifs, mettant l'accent sur l'évaluation des conditions de déboursement respectivement des tranches fixes et variables.
- Un seul cycle d'examens annuels a eu lieu jusqu'ici et des termes de référence plus détaillés sont à rédiger pour les différents aspects des examens. Cependant, ces derniers sont généralement considérés comme une réussite, permettant notamment un dialogue ouvert et franc sur le programme de réformes en cours, tout en assurant le respect d'un plan régulier de déboursements d'ABG et d'ABS.
- Le dispositif ABG est accompagné d'un programme complet de réforme de la GFP – le PAGAM-GFP, Programme d'action gouvernementale d'amélioration et de modernisation de la gestion des finances publiques.

### **Aperçu des dispositifs d'appui budgétaire général et sectoriel au Mali**

En 2006, sept organisations de développement – la Banque africaine de développement, le Canada, la Commission européenne, la France, les Pays-Bas, la Suède et la Banque mondiale – signent un protocole d'accord sur l'octroi d'un appui budgétaire général au Mali. Le premier examen conjoint annuel de l'ABG a lieu en septembre 2007, avec la participation de l'Allemagne comme observateur et éventuel prestataire futur d'appui budgétaire.

En 2006, les déboursements d'ABG s'élèvent à 84 milliards de FCFA (185 millions de dollars) – soit environ 10 % des dépenses publiques moins intérêts. Des déboursements plus importants sont prévus sur la période 2008 – 2011 à l'appui du CSCRП.

Des protocoles d'accord sont également signés, en 2006 et 2007, par un groupe similaire d'organisations sur l'octroi d'un appui budgétaire sectoriel (ABS) au secteur de l'éducation dans le cadre du programme PISE II (Programme d'investissement dans le secteur de l'éducation II) et au secteur de la santé dans le cadre du programme *PRODES*.

Dans le cadre des deux dispositifs ABS, les fonds sont versés dans des comptes spéciaux du Trésor, qui apparaissent dans le budget spécial d'investissement (le budget développement) sous la forme de lignes budgétaires individuelles. Les projets et activités à financer sous ces rubriques budgétaires sont prévues dans les CDMT de chaque secteur. Les organismes responsables de la mise en œuvre – dans le cas du PISE II, le ministère de l'Éducation nationale (MEN) et le ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle (MEFP) - demandent ensuite à la Direction générale du budget du ministère des Finances l'ouverture de lignes de crédit en leur faveur pour assurer la mise en œuvre.

En 2006, les déboursements d'appui budgétaire sectoriel s'élèvent à 47,2 milliards de FCFA (104 millions de dollars), soit 5,6 % environ des dépenses globales moins intérêts. Nous avons été informés que les procédures de déboursement mises en place pour 2007 (voir ci-dessus) se sont avérées plutôt lourdes, d'où la probabilité d'une réduction sensible des déboursements en 2007.

- Ce programme a été mis en place afin de remédier aux faiblesses de la gestion des finances publiques identifiées lors du diagnostic mené en novembre 2006, selon la

méthodologie PEFA. La mission n'y a pas eu accès, mais nous avons été informés que l'évaluation brosse un tableau d'un système GFP qui, malgré des faiblesses importantes et persistantes, est comparable aux systèmes GFP de la plupart des pays voisins et, à certains égards, sensiblement meilleur.

- Les quatre conditions de base pour le déboursement des tranches fixes<sup>18</sup> de chacun des trois dispositifs ABG / ABS ayant été remplies en 2006, les tranches ont été entièrement déboursées en 2007. Les parties prenantes dans ces processus comptent être en mesure de remplir ces conditions à nouveau en 2007 / 8.
- En 2007, les deux tiers environ des objectifs établis pour la tranche variable d'ABG ont été atteints. Certains bailleurs de fonds (notamment la France et les Pays-Bas) ont accepté de déboursier la totalité de leur tranche variable d'ABG ; le Canada a choisi de déboursier 80 %.

Dans l'ensemble, les organisations intervenant dans ces processus que nous avons pu consulter ont exprimé leur satisfaction quant aux résultats obtenus jusqu'ici et elles se montrent plutôt optimistes pour l'avenir. Aucune d'entre elles n'y voit des « solutions instantanées » aux problèmes politiques et institutionnels du Mali et elles sont toutes conscientes du fait que la concrétisation des réformes prendra encore du temps. Dans les domaines plus sensibles sur le plan politique (restructuration du secteur du coton), les progrès ont été particulièrement lents en 2006 / 07. Néanmoins, pour les intervenants ABG, l'existence d'un dialogue ouvert et franc est un élément positif susceptible de faciliter le développement d'un appui politique plus cohérent pour ces réformes. En dépit des difficultés que suppose la mise en place de structures efficaces de gestion et de mise en œuvre, les fonctionnaires de la Banque mondiale sont persuadés qu'un renforcement de l'appui budgétaire, assorti d'un processus structuré de dialogue stratégique, permettra au Mali d'avancer. Le programme de la Banque mondiale pour le Mali prévoit d'atteindre, d'ici 2011, une répartition égale des déboursements entre les prêts de politique de développement (l'appui budgétaire) et les prêts d'investissement (les projets). L'objectif de la Commission européenne serait du même ordre.

#### **5.4.1 Enseignements clefs pour le secteur de l'environnement**

Ces dispositifs représentent-ils la marche à suivre pour le secteur de l'environnement ? Nous dirions « peut-être oui », mais des travaux plus détaillés de recherche et de conception s'imposent avant de pouvoir trancher définitivement. Par ailleurs, il convient d'assimiler et de mettre en application les enseignements tirés des dispositifs existants :

- A l'heure actuelle, le financement des activités récurrentes indispensables à la surveillance efficace de l'environnement et à la mise en œuvre rationnelle de la PNPE est largement insuffisant. Si, grâce à l'appui budgétaire, ces besoins étaient couverts à partir du budget de fonctionnement, comme il se doit, cela comblerait une lacune importante tout en permettant de mieux respecter l'obligation de rendre compte dans le secteur de l'environnement.

---

<sup>18</sup> Ces conditions étant : a) le respect des obligations imposées par la Facilité FMI pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance ; b) des progrès satisfaisants sur le plan de la mise en œuvre du CSCRP ; des progrès sur le plan de la mise en œuvre du programme de réforme de la GFP (PAGAM-GFP) ; d) la priorisation des dépenses budgétaires conformément au CSCRP, notamment en accroissant les dotations pour les secteurs de la santé, de l'éducation, du transport et de l'eau.

- Du fait que ces activités récurrentes ne relèvent pas exclusivement du MEA mais aussi des collectivités locales et divers autres ministères sectoriels, la mise en place d'un dispositif d'appui budgétaire sectoriel pourrait s'avérer inutilement lourde et problématique.
- Si un dispositif ABS devait être adopté pour l'environnement, ce serait certainement prudent de prévoir des systèmes de déboursement plus souples et efficaces par rapport aux systèmes actuels dans les secteurs de la santé et de l'éducation.
- Le CDMT représente potentiellement un outil utile pour la programmation du déploiement des ressources disponibles pour l'environnement. Cependant, très peu de secteurs ont su élaborer des CDMT réalistes et viables, compte tenu des grandes difficultés que suppose l'obligation de programmer l'utilisation du financement externe de projets sur lesquels on dispose d'un contrôle limité et d'informations limitées.
- L'éducation et la santé sont les seuls secteurs ayant vraiment réussi à élaborer des CDMT robustes. On notera que ces deux secteurs se sont efforcés de réduire les niveaux de financement de projets et de faire tenir tous les financements externes dans un seul et même cadre d'action, ce qui laisse entendre que la rationalisation et la restructuration du financement externe de projets sont les conditions sine qua non de l'élaboration de CDMT performants.
- Malgré le succès aussi bien de l'ABG que de l'ABS, tout le monde s'accorde à reconnaître la nécessité de consacrer davantage d'efforts à la rationalisation des systèmes de gestion, de suivi et de déboursement<sup>19</sup>. Du fait des problèmes de conception et de gestion à résoudre, le démarrage de dispositifs ABG et ABS demande généralement un long travail administratif. Les parties prenantes ont intérêt à en tenir compte.

## **6. Conclusions et recommandations**

Au début de notre mission, il était question de déterminer si le niveau (et l'emploi) actuel des dépenses publiques et le cadre actuel des politiques et institutions environnementales suffisent à assurer l'entretien du capital naturel de la nation. Nous ne contestons pas l'importance d'investir dans l'environnement afin de valoriser le capital naturel et promouvoir des systèmes améliorés de gestion des ressources naturelles qui soient en mesure de créer des revenus plus élevés et durables pour les pauvres. Toutefois, à notre avis, le point de départ doit être l'entretien de l'environnement. Les structures politiques, financières et institutionnelles au Mali sont-elles capables d'en assurer l'entretien correct ?

### **6.1 Conclusions relatives aux politiques, institutions et finances dans le secteur de l'environnement**

Nous avons constaté la solidité relative des politiques. La Politique nationale de protection de l'environnement (PNPE), approuvée par l'Assemblée nationale en 1998, représente toujours l'instrument juridique clef de la politique environnementale au Mali. Elle véhicule un concept global de l'environnement, mettant l'accent sur sa protection au moyen d'une gestion durable des ressources naturelles. Prenant comme point de départ l'idée que l'environnement est un concept transversal, la PNPE souligne la nécessité d'intégrer la protection de l'environnement

---

<sup>19</sup> Cet aspect est également souligné dans l'aide-mémoire de l'examen conjoint de l'appui budgétaire de septembre 2007, qui propose quelques solutions éventuelles.

dans la conception, la planification et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques et programmes de développement.

Une mise à jour de la PNPE s'impose à la fois pour suivre le rythme des changements technologiques et pour se tenir au courant de la législation régionale et internationale. Il convient de peaufiner les normes et règlements servant de base à sa mise en œuvre. Plus particulièrement, un perfectionnement du décret de 2003 sur les EIE s'impose pour simplifier les obligations incombant aux petits projets et aux projets ordinaires.

Par ailleurs, la PNPE constitue toujours un cadre de référence robuste. Sa conception est claire et elle est très bien connue et comprise. A notre avis, ce n'est pas l'adoption de normes environnementales excessivement ambitieuses mais plutôt les faiblesses des cadres financier et institutionnel qui expliquent pourquoi elle n'a pas été intégralement mise en œuvre.

Les dépenses publiques consacrées à l'environnement sont apparemment loin d'être suffisantes. Le Mali n'affecte même pas 1 % des dépenses publiques globales, moins intéressés, à la catégorie fonctionnelle « protection de l'environnement ». Pour nous, les données sur les dépenses publiques sous-estiment les dépenses des projets et la couverture de la classification fonctionnelle est trop restreinte. Néanmoins, ce chiffre est incontestablement faible. En guise de comparaison, d'après le CSCR, le pourcentage des dépenses consacrées aux rubriques « Culture, jeunesse et sports » et « Diplomatie et affaires étrangères » a été respectivement de 1,4 % et 1,9 %.

Les dépenses publiques sont particulièrement faibles par rapport aux budgets de fonctionnement, ce qui entame la capacité du MEA et d'autres intervenants dans le secteur de l'environnement à assurer les fonctions de surveillance, de suivi, de contrôle et de diffusion de l'information qui sont d'une importance capitale pour la mise en œuvre de la PNPE. A titre d'exemple, l'équipe chargée d'examiner et de traiter les études d'impact environnemental au sein du MEA ne comptant que deux personnes, la surveillance est inévitablement très partielle.

En revanche, l'augmentation progressive de la part relative des dépenses affectées à la protection de l'environnement témoigne vraisemblablement d'une priorité accrue pour l'environnement.

Le taux impressionnant d'exécution constaté pour le budget de fonctionnement, de 100 % environ pour chacune des trois dernières années, est un autre élément positif. Si le budget de fonctionnement est largement insuffisant pour couvrir les besoins prévisibles sur le plan de la surveillance de la mise en œuvre de la PNPE, le fait que ce qui est budgétisé soit effectivement déboursé est extrêmement important. Cela indique qu'une augmentation sensible du budget de fonctionnement permettrait de combler le déficit de financement beaucoup plus efficacement que les projets, pour lesquels les délais d'exécution sont longs, les coûts de transaction pour la préparation et la négociation sont élevés et les taux d'exécution des budgets sont de 20 % seulement.

Les budgets de fonctionnement très limités du MEA et d'autres intervenants dans le secteur de l'environnement réduisent inévitablement leurs chances d'assurer un fonctionnement institutionnel performant.

Malheureusement, les efforts pour résoudre ce problème ont servi à fragiliser davantage le cadre institutionnel de la PNPE. La plupart des fonctions à financer pour que la PNPE soit mise en œuvre de manière efficace sont des activités récurrentes – le traitement des

documents EIE, la réalisation d'inspections régulières, le suivi des actions et les activités de diffusion de l'information. Elles sont censées être financées à partir du budget de fonctionnement, mais celui-ci ne suffit généralement qu'au paiement des salaires, à l'entretien des bâtiments, au règlement des frais téléphoniques et d'électricité et à la couverture de seule une petite proportion du financement des dépenses récurrentes. Pour d'autres besoins financiers – visites de suivi ou d'inspection à l'intérieur du pays, actions de diffusion de l'information, études, ... – il est normal de demander le financement d'un projet à un bailleur de fonds étranger ou de faire payer des services.

La difficulté c'est que les fonds de projets sont généralement destinés à financer les actions d'investissement – des actions d'une durée déterminée visant à construire de nouveaux biens ou à valoriser les biens existants. Il arrive que des partenaires techniques et financiers financent les dépenses récurrentes dans le cadre d'un projet, mais ils rechignent à le faire, non seulement parce que cela risque de créer un déficit de financement à la fin du projet mais aussi, plus généralement, parce qu'ils ont pour objectif principal de financer les investissements. Les entités gouvernementales à la recherche de fonds de projet ont donc à réorienter leurs activités vers des fonctions d'investissement et des activités de gestion de projets. Dans le temps, c'est exactement ce que le MEA et d'autres entités responsables de l'environnement ont fait. Laisant tomber les fonctions de base de suivi, d'inspection et de contrôle, ainsi que la sensibilisation du public et la diffusion de l'information, ils se consacrent à faire accepter et à réaliser des projets.

Ils le font non seulement parce qu'un financement gouvernemental des dépenses récurrentes est plus difficile à obtenir que le financement d'un projet, mais aussi parce que les projets permettent d'accéder à des compléments de salaires de différents types, de bénéficier d'indemnités de voyage plus favorables par rapport aux barèmes gouvernementaux, d'accéder aux voyages à l'étranger et aux possibilités de formation. Il est naturel et rationnel que les fonctionnaires soient attirés par ces possibilités. Les partenaires au développement qui souhaitent faire réaliser leurs projets de façon rapide et efficace s'intéressent naturellement à s'attirer les services des fonctionnaires les plus compétents et, comme d'autres partenaires techniques et financiers leur font concurrence, ils ont tendance à offrir les meilleures conditions autorisées par leurs propres procédures.

Cela aboutit, dans le secteur de l'environnement, à faire oublier les fonctions récurrentes de base nécessaires à la mise en œuvre de la PNPE et à l'entretien de l'environnement. A la place, les projets d'investissements foisonnent mais même s'ils obtiennent un financement, ce qui n'est pas toujours le cas, cela fait généralement suite à une longue période de conception et de négociation de projet. Ces « coûts de transaction » bouffent le temps d'exactly les mêmes fonctionnaires qualifiés, au nombre très limité, auxquels on demande de mettre en application la législation environnementale.

Il existe de nombreux projets d'investissements performants qui ont permis de promouvoir le reboisement ou le désensablement des fleuves du Mali ou la protection de la faune indigène mais, en l'absence des activités de base indispensables à la protection de l'environnement et au contrôle du respect des pratiques de gestion durable des ressources naturelles, les bienfaits de ces projets seront de courte durée. En bref, les effets d'incitation actuellement créés par la structure du financement de l'environnement entament la qualité des institutions environnementales du Mali. Par conséquent, le respect des normes minimales d'entretien de l'environnement n'est pas assuré.

## **6.2 Conclusions relatives à l'appui des partenaires techniques et financiers pour l'environnement**

Les partenaires au développement du Mali jouent un rôle très important de financement des activités environnementales et de sensibilisation aux enjeux environnementaux. Ils ont apporté une aide fondamentale à la création et au développement des composantes politiques, juridiques et institutionnelles du secteur de l'environnement au Mali, y compris la PNPE elle-même, et d'une grande partie des structures régionales indispensables à la lutte contre les problèmes environnementaux touchant l'ensemble du Sahel ou à la protection de ses zones humides et du bassin de ses fleuves. Bon nombre d'innovations ont été menées à bien au niveau de projets, permettant par exemple d'élaborer de nouvelles approches de la gestion durable des ressources naturelles. Ces acquis, généralement bien connus et appréciés au Mali, ne sont pas à oublier.

Néanmoins, en ce qui concerne le problème de fond de l'établissement et du maintien d'un cadre institutionnel suffisant à la protection de l'environnement et à la promotion des pratiques de gestion durable des ressources naturelles, nous sommes convaincus que les partenaires au développement sont en train de fragiliser, sans le vouloir, les institutions qu'il convient de protéger et de développer. Ces partenaires font partie du problème et non pas de la solution.

Et les raisons à cela ? Tout simplement, il y a trop de projets, qui sont mal coordonnés et incitent les institutions et agences environnementales maliennes à délaisser leurs rôles de base. Les effets négatifs sur le cadre institutionnel sont décrits ci-dessus.

## **6.3 Recommandations**

Afin que le Mali valorise au mieux ses ressources naturelles et s'équipe pour faire face aux défis environnementaux encore plus importants que le changement climatique risque de lancer, il est urgent de remédier à la situation actuelle. Les partenaires techniques et financiers ont également intérêt à prendre des mesures urgentes. Ce qui se passe actuellement dans le secteur de l'environnement au Mali est quasiment l'antithèse d'une aide efficace et totalement en désaccord avec les principes de la Déclaration de Paris, en faveur desquels tous les partenaires techniques et financiers intervenant dans le secteur de l'environnement se sont engagés.

Or, dans le fond, ce sont des problèmes maliens à résoudre par les Maliens eux-mêmes. Nos principales recommandations s'adressent donc au gouvernement du Mali. Elles ont pour but essentiel d'aider le gouvernement malien à maîtriser la situation. Nous présentons une série de recommandations secondaires relatives aux actions d'appui que les partenaires techniques et financiers ont intérêt à envisager.

### **6.3.1 Maîtriser la situation – ce que le gouvernement malien pourrait faire**

La mission a eu peu de contact avec les autorités maliennes et pas du tout avec les hautes instances gouvernementales. Compte tenu de cela, nous reconnaissons qu'il serait présomptueux de présenter des recommandations de fond<sup>20</sup>. Il se peut que certaines des initiatives que nous proposons soient déjà en cours à notre insu ; il y a peut-être aussi d'autres suggestions, aussi souhaitable que soit leur mise en pratique, qui ne sont tout simplement pas

---

<sup>20</sup> Pour notre propre défense, nous précisons que pratiquement toutes les parties prenantes consultées nous ont encouragés à émettre des recommandations de fond !

faisables pour des raisons que nous ignorons. Si tel est le cas, nous nous excusons par avance et répétons simplement que nous avons pour objectif fondamental de favoriser le débat et faciliter les changements. Sous ces réserves, nous émettons les recommandations suivantes :

- Premièrement, il convient de l'accroître la régularité et la fréquence des débats sur les enjeux environnementaux au niveau des plus hautes instances gouvernementales. C'est précisément le but visé par la création du comité interministériel sur l'environnement. Pour nous, la relance de ce comité, sous la présidence du Premier ministre, est à conseiller en premier lieu.
- Deuxièmement, il importe de trouver le moyen de mobiliser des fonds pour le budget de fonctionnement du MEA et des autres agences chargées de protéger l'environnement. Plusieurs mesures sont à prendre à cet égard :
  - Le MEA et les autres agences concernées doivent avoir pour consigne de préparer des estimations budgétaires réalistes des dépenses récurrentes requises pour mettre en œuvre la PNPE.
  - Ces estimations sont à examiner attentivement avec le ministère des Finances et, le cas échéant, avec les partenaires techniques et financiers intervenant dans le secteur afin de fixer un CDMT plus réaliste et mieux structuré pour le secteur.
  - A court terme, les ressources supplémentaires sont à mobiliser en limitant la croissance d'autres secteurs.
  - A plus long terme, la négociation d'un renforcement de l'appui budgétaire avec les partenaires techniques et financiers permettrait d'obtenir des fonds.
- Troisièmement, le gouvernement a intérêt à trouver le moyen de réduire le nombre de projets gérés par le MEA et les autres agences ayant pour première responsabilité de mettre en œuvre la PNPE. Si la réduction du nombre (en rationalisant et en restructurant le portefeuille existant) doit être l'objectif principal, il se peut aussi qu'une réduction du niveau de financement soit nécessaire si le rapport coûts-avantages des projets ne justifie pas un investissement aussi important. Là encore, plusieurs actions sont à envisager pour atteindre l'objectif :
  - Le MEA et les autres agences concernées doivent avoir pour consigne de négocier avec leurs PTF la fusion des projets séparés intervenant actuellement dans le même domaine ou dans un domaine similaire et, avant tout, de s'assurer que le rapport coûts-avantages de chaque nouveau projet justifie sa réalisation et que le cofinancement et les autres possibilités d'harmonisation des interventions des bailleurs de fonds sont exploités au maximum. Cet exercice est à réaliser lors de la préparation du CDMT 2009-2012.
  - Parallèlement, une mise à jour de la politique générale relative aux projets est à préparer par le Secrétariat à l'Harmonisation pour préciser (ou préciser à nouveau) les circonstances dans lesquelles le gouvernement du Mali est prêt à accepter le financement externe de projets et les méthodes de mise en œuvre qui sont à privilégier. Dans la mesure du possible, il convient d'intégrer dans la déclaration de politique générale des normes régissant les indemnités versées au personnel à partir des fonds de projet.
- Simultanément, les initiatives gouvernementales visant à améliorer les conditions d'emploi des rares groupes de professionnels dans le secteur public sont à accélérer. Il y a lieu de remplacer les indemnités versées dans le cadre des projets (souvent discrétionnaires et peu transparentes) par des conditions d'emploi officiellement

améliorées qui sont tout à fait transparentes et justifiables par rapport à la performance et aux qualifications professionnelles.

- Finalement, la mise à jour de la législation PNPE, et notamment de ses décrets d'exécution, s'impose pour que tous les aspects de la législation puissent être mis en application avec les ressources financières et humaines sur lesquelles le gouvernement peut vraisemblablement compter.

C'est essentiellement au personnel professionnel du MEA, des PTF et des autres agences concernées par la mise en œuvre de la PNPE que revient la tâche de mettre ces mesures en application. Il importe d'intégrer, dans le train des mesures correctives définitivement arrêtées, les opinions et les idées de ces professionnels sur les différentes questions examinées dans le présent rapport. **L'organisation d'un atelier pour discuter et peaufiner les recommandations ci-dessus serait donc tout à fait indiquée.**

### 6.3.2 Actions d'appui à envisager par les partenaires techniques et financiers

Comme nous l'avons déjà souligné, c'est au gouvernement du Mali de résoudre les problèmes du secteur de l'environnement au Mali. Cependant, certaines actions sont à envisager par les partenaires techniques et financiers dans le secteur de l'environnement à l'appui des initiatives recommandées :

- Tout d'abord, à notre avis, un renforcement de la coordination de l'appui des PTF dans le secteur de l'environnement s'impose. Plus particulièrement, il convient de restructurer le Groupe thématique des PTF environnement pour qu'il puisse jouer un rôle plus visible et proactif. Plusieurs mesures sont à prendre à cet égard :
  - Premièrement, il y a lieu de nommer un nouveau type d'organisation chef de file qui soit capable de conduire le programme de changement qui s'impose<sup>21</sup>. Le choix doit porter sur l'une des organisations apportant un financement externe considérable au secteur, dont les actions sont importantes en soi (à cause de la contribution financière) et qui est à même d'influencer les autres STP tout en bénéficiant d'une forte crédibilité auprès du gouvernement.
  - Deuxièmement, des lignes directrices sont à élaborer (que tous les membres du groupe peuvent accepter) concernant la présentation régulière au ministère des Finances et aux ministères sectoriels concernés d'informations sur les budgets et les dépenses des projets<sup>22</sup>.
  - Un processus de rationalisation et de restructuration du portefeuille existant de projets s'impose pour maximiser les possibilités de cofinancement et supprimer les répétitions inutiles.
  - Il convient d'entreprendre ces actions dans le cadre d'un processus d'appui à l'élaboration d'un CDMT actualisé et amélioré pour le secteur couvrant la période 2009-2012.
  - L'apprentissage sur le tas que supposera la mise en application de ces mesures permettra de déterminer un rôle plus adapté pour le Groupe thématique et pour l'organisation chef de file. La rédaction de nouveaux termes de référence, pour le groupe, son chef de file et d'autres fonctionnaires, est donc à envisager début 2009.

---

<sup>21</sup> Nous tenons à souligner que cette recommandation ne suppose aucune critique à l'égard de GTZ ; le problème tient uniquement à ses caractéristiques inhérentes qui reflètent tout simplement son mandat.

<sup>22</sup> La base de données ODA-MOZ élaborée à Maputo, au Mozambique, présente une bonne illustration du format de rapport qui pourrait être adopté. Elle a été suivie de près par la délégation de la Commission européenne, qui serait certainement prête à fournir des précisions.

- Parallèlement à ces mesures « internes », les PTF environnement ont intérêt à proposer au gouvernement l'appui dont il pourrait avoir besoin pour mener à bien le programme ci-dessus. Un tel appui pourrait prendre la forme d'une assistance technique ou d'un apport moins formel de conseils directs grâce à la participation à des groupes de travail, etc. ou bien d'un effort de mobilisation de l'appui des PTF, voire d'une « surveillance » des actions des PTF afin de faciliter le respect des nouvelles politiques sur l'efficacité de l'aide.
- L'un des éléments clefs de la stratégie esquissée ci-dessus consiste à assurer une couverture plus importante des dépenses récurrentes au moyen du budget de fonctionnement à la place des projets. Cela nécessitera presque certainement un renforcement de l'appui budgétaire et l'introduction d'indicateurs de performance en matière environnementale dans le cadre des dispositifs d'appui budgétaire. A notre avis, une adaptation du dispositif ABG actuel serait plus indiquée qu'un dispositif ABS séparé. Cependant, un dispositif ABS n'est pas à exclure et **nous recommandons donc d'amorcer un processus de consultation participative pour en déterminer les spécificités avec le gouvernement.**

## Références

- Alix, C. et Bérubé, J. (December, 2005). *Suivi à l'intégration des considérations environnementales dans le cadre de la programmation du Mali*. Rapport à l'intention de l'ACDI, Canada.
- Bird, N.M. and Cabral, L. 2006. Addressing environmental objectives in a budget support context: what have we learned? An interim report for DFID. ODI, London. 46 pp.
- Bird, N.M. and Cabral, L. 2007. Changing aid delivery and the environment: can General Budget Support be used to meet environmental objectives? ODI Briefing Paper 17. ODI, London. 4 pp.
- Drakenberg, O, 2007. An integrated economic analysis for Mali with particular focus on environmentally sustainable development and climate change. Draft report for SIDA Helpdesk for Environmental Economics, Stockholm, Sweden.
- Gouvernement du Mali, 2006. *Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*. Bamako, Mali.
- IDD and Associates. 2006. Evaluation of General Budget Support: synthesis report. Executive Summary. International Development Department, University of Birmingham, UK. 21 pp.
- IMF, August 2006. Mali: Fourth Review under the PRGF Arrangement. IMF, Washington DC.
- Lawson, A., Boadi, G., Ghartey, A., Ghartey, A., Killick, T., Kizilbash Agha, Z. and Williamson, T. 2007. Joint evaluation of multi-donor budget support to Ghana. Final Report. Volume One: Evaluation Results and Recommendations on Future Design & Management of Ghana MDDBS. ODI, London and CDD-Ghana. 156 pp.
- Lelong, B, 2006. *Annuaire des projets environnementaux des bailleurs de fonds et des ONG internationales au Mali*. GTZ Rapport pour le Groupe Thématique des PTF Environnement, Bamako, Mali
- Ministère de l'Environnement et Assainissement, 2006. *Rapport national sur l'Etat de l'Environnement 2005*. Gouvernement du Mali, Bamako.
- Stoughton, M with Bouaré, S., Francis, P., Keita.S, Razafindretsa, J., and Rakotoary, J-C. October 2006. Improving the EIA system and the funding of environmental management in Mali. Cadmus Group for USAID, Bamako, Mali.
- Waldman, L., with Barrance, A., Benitz Ramos, R.F., Gadzekpo, A., Mugenyi, O., Nguyen, Q., Tumushabe, G., Stewart, H. 2005. Environment, politics, and poverty: lessons from a review of PRSP stakeholder perspectives. IDS, UK.
- World Bank. 2003. Delivering Global Public Goods locally: lessons learned and successful approaches. The World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2006b. Where is the wealth of nations? Measuring capital for the 21st century. The World Bank, Washington, DC.

## **Annexe**

### Liste des personnes interviewées :

#### **Gouvernement**

<b>Nom</b>	<b>Désignation</b>	<b>Institution</b>
Abdoulaye BERTHÈ	Secrétaire général	Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement
Boubacar DAIKITÈ	Directeur national adjoint, Direction nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et des Nuisances	Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement
Moussa DEMBELE	Directeur adjoint Secrétaire technique permanent	Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement
Dr Moulaye FAROTA, PhD	Conseiller technique	Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement
Elmehedi AG HAMITA	Directeur, ABFN	Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement
M. Abdoulaye TRAORÈ	Chef Division Contrôle des Pollutions et des Nuisances, DNACPN	Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement
Drissa TRAORÈ	Chef Division Etudes et Planification. DNACPN	Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement
Fousseyni MARIKO Seydou KEITA	Secrétaire général Ingénieur géologue	Ministère de l'Agriculture Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau
Sekou HAIDARA	Secrétaire exécutif Fonds de développement de l'eau	Ministère des Mines et de l'Energie et de l'Eau
Moctar KONE	Inspecteur de Finances Directeur du Budget	Ministère des Finances
Moussa M. SISSOKO	Ingénieur en Informatique Direction générale du Budget	Ministère des Finances
Ahamadou H. SIDIBE	Chef, Unité Développement des Infrastructures de base et Secteurs productifs	Ministère de l'Economie et de la Planification, Cellule technique Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

## Partenaires techniques et financiers, ONG

Nom	Désignation	Institution
Dr Michaela BRAUN YAO	Conseillère technique principale, Projet d'Appui à la Politique environnementale	GTZ
Aida Dembélé MBA Madame DANTÈ	Consultant environnemental Consultant environnemental	PNUD Ambassade royale des Pays- Bas
Mamadou Agustin DEMBELÈ Taoufiq BENNOUNA	Chargé de l'Environnement Spécialiste Suivi/Evaluation Principal spécialiste de l'environnement Secrétariat Terra Africa	USAID Banque mondiale
Abdoulaye KONATE	Economiste Principal, Réduction de la pauvreté et Gestion économique	Banque mondiale
Darquis GAGNÈ	Conseiller/Directeur-adjoint de la Coopération	Ambassade du Canada
Sadibou KEITA Diamalitou Singaré DIARRA	Consultant environnemental Coordinateur Secteur : Sécurité et Croissance des Revenus des Ménages	Ambassade du Canada Ambassade du Canada
Boubacar Alpha BAH Lyne CARON Seydou TOYOLA Ibrahim MBA	Economiste Directrice  Directeur	BECIS SAHEL 21 SAHEL 21 Alliance au Mali pour l'Environnement - AMEN