

TERMES DE REFERENCE POUR LA PREPARATION DE LA 2^{ème} GENERATION DU CSLP (2007-2011)

1. Contexte

L'élaboration du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) est un tournant important de la conduite de la politique de développement du pays. D'abord parce qu'il définit une stratégie intégrée de développement, construite à partir d'un consensus entre les acteurs nationaux. Ensuite parce qu'il permet de hiérarchiser clairement les priorités nationales de développement. Enfin, parce qu'il devient le cadre de la programmation budgétaire et de la coordination de l'aide extérieure. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), adopté par le Gouvernement le 29 mai 2002, est désormais le cadre unique de référence à moyen terme en matière de politique de développement au Mali et le principal référentiel pour l'ensemble des partenaires techniques et financiers dans leur appui au pays.

Le CSLP est au cœur des politiques publiques de développement ainsi que des actions engagées par le Gouvernement dans sa lutte contre la pauvreté. De plus, il représente un outil sur lequel les partenaires techniques et financiers s'appuient pour mettre en place leur programme d'aide.

Le suivi-évaluation du CSLP constitue une des préoccupations majeures du Gouvernement du Mali et des partenaires au développement qui l'accompagnent dans la mise en œuvre de ses politiques et stratégies de développement. Cet intérêt est lié à la demande croissante d'informations sur les résultats et l'impact de l'aide au développement et des efforts internes dans tous les domaines, particulièrement dans celui de la lutte contre la pauvreté.

La version actuelle du CSLP couvre la période 2002-2006. Sa mise en œuvre a permis d'engager plusieurs actions dans tous les axes prioritaires retenus. Après trois années de mise en œuvre du CSLP, il apparaît un certain décalage entre les résultats atteints et les objectifs initialement fixés.

Ceci résulte du fait que la période sous revue a été marquée par un contexte national, régional et international peu favorable. Ce contexte se caractérise par les crises géopolitiques (en Irak et en Côte d'Ivoire), la détérioration des termes de l'échange et leurs corollaires sur l'économie du Mali ainsi que par l'instabilité de la pluviométrie associée à l'attaque des criquets pèlerins.

2. Justification :

Malgré l'importance du CSLP pour l'action gouvernementale et pour l'adhésion des bailleurs de fonds aux politiques de développement, le rapport 2003-2004 de mise en œuvre du CSLP a permis de relever un certain nombre de **faiblesses** qu'il convient de combler pour assurer au CSLP son statut de cadre unique de référence des politiques et stratégies, à savoir :

- **le manque de cohérence explicite entre le CSLP, les stratégies sectorielles/thématiques** et le budget de l'Etat ;
- **la faible synergie entre le CSLP et d'autres documents de politiques sectorielles** quant à l'identification des actions favorables aux couches vulnérables de la population ;
- **le faible lien entre le processus CSLP et les instruments budgétaires** à court et à moyen terme (budget-programme, CBMT, CDMT, etc) ;
- **la non explicitation de la cohérence entre le CSLP et les OMD**, surtout dans la perspective qui veut que le CSLP soit considéré comme le plan d'action à moyen terme pour les OMD ;
- **l'insuffisance dans l'effort d'harmonisation des procédures** : on peut observer un certain nombre d'efforts de la part des bailleurs visant à mieux coordonner les procédures de suivi conjoint, des ententes de co-financement ainsi que certaines initiatives de coopération déléguée. Si les représentants gouvernementaux estiment que les efforts de coordination semblent s'améliorer, ils trouvent toujours que l'harmonisation des procédures n'a pas fait suffisamment de chemin depuis l'adoption du CSLP. Ils fondent ainsi beaucoup d'espoir dans les mesures d'appui budgétaire qu'ils conçoivent comme une mesure permettant de concrétiser à la fois l'alignement de l'aide et l'harmonisation des procédures. Du côté des bailleurs, ce sont les enjeux du suivi et d'évaluation de la mise en oeuvre du CSLP ainsi que la transparence et la fluidité des données produites par le gouvernement qui comptent le plus ;
- **la faible opérationnalisation du dispositif institutionnel de suivi évaluation** : le dispositif n'a pas fonctionné dans tous ses compartiments particulièrement les comités régionaux CSLP ;
- **la faible capacité institutionnelle constatée au niveau des méthodes, outils, instruments et indicateurs utilisés**, les difficultés rencontrées peuvent être résumées comme suit : i) Le système d'information demeure encore inapte à mesurer précisément les indicateurs de performance, étant donné le manque d'une culture de gestion axée sur les résultats; ii) La fiabilité et la cohérence de l'information et des statistiques obtenues de diverses sources demeure un problème sérieux.
- **la problématique du choix et suivi des indicateurs** par les départements sectoriels (définition, mode de calcul, situation de référence, source de vérification, etc) ;
- **la faible qualité des statistiques de base.**

Par ailleurs, il apparaît, au regard de la version actuelle du CSLP, que certains domaines importants n'ont pas été suffisamment mis en exergue malgré leur lien direct avec la pauvreté. Il s'agit, entre autres des domaines suivants :

- l'environnement ;
- la sécurité alimentaire ;
- le développement de la production agricole ;
- la filière coton ;
- la lutte contre le VIH/SIDA ;
- l'artisanat et le tourisme ;
- le commerce ;
- la lutte contre la corruption ;
- les aspects genre ;
- etc.

Enfin la mise en oeuvre du CSLP a permis de faire trois constats majeurs :

- **la problématique du renforcement des capacités.** En effet, des faiblesses ont été constatées sur le plan des compétences parmi les différentes parties prenantes (des

ministères d'exécution, aux organismes de la société civile), en matière de formulation et d'analyse des politiques, de budgétisation, de suivi et d'évaluation ;

- **le renforcement du cadre analytique** : nécessité d'effectuer un travail plus analytique pour définir comment les politiques et programmes de développement peuvent le mieux mener à la réduction de la pauvreté, la stratégie de croissance réductrice de pauvreté ;
- **l'insuffisance dans le fonctionnement des comités régionaux CSLP** : ceci a handicapé l'implication optimale des acteurs régionaux et locaux au suivi-évaluation du CSLP.

Le caractère itératif du CSLP, l'adhésion de l'ensemble des acteurs au CSLP, l'utilisation du CSLP comme cadre d'intervention des PTFs, ont mis en exergue les enjeux et la nécessité d'une relecture du CSLP pour bâtir la nouvelle génération du CSLP sur des bases plus solides notamment en faisant mieux ressortir les priorités et trouver des mesures correctives pour une meilleure atteinte des objectifs assignés en matière de croissance et de lutte contre la pauvreté.

3. Objectifs du CSLP 2007-2011

Le Gouvernement s'est engagé, selon un large processus participatif, dans la préparation de la seconde génération de son Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) couvrant la période 2007-2011. Les grandes orientations de ce CSLP II devrait reposer sur :

- ✓ la consolidation des acquis du CSLP 2002-2006 ;
- ✓ l'intégration des OMD ;
- ✓ l'accélération de la croissance à travers la levée des contraintes majeures et une meilleure exploitation des atouts et potentialités du pays ;

Le CSLP II intégrera par ailleurs des problématiques majeures, véritables déterminants de la croissance durable au Mali :

- Sécurité alimentaire durable
- Impact des prix des hydrocarbures sur l'économie
- Réformes du secteur coton
- Réforme du secteur Electricité-eau
- Appui budgétaire direct
- Investissement dans les Ressources Humaines (quantité, qualité, motivations)

L'objectif fondamental du CSLP II sera une réduction significative de la pauvreté à travers une croissance forte et soutenue (environ 7%) ;

De ce fait, la priorité sera accordée :

- aux secteurs productifs ;
- à la consolidation du processus de décentralisation.

Le Gouvernement s'est engagé, selon un large processus participatif, dans la préparation de la seconde génération de son Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) couvrant la période 2007-2011. Les grandes orientations de ce CSLP II devrait reposer sur :

- ✓ la consolidation des acquis du CSLP 2002-2006 ;
- ✓ l'intégration des OMD ;
- ✓ l'accélération de la croissance à travers la levée des contraintes majeures et une meilleure exploitation des atouts et potentialités du pays ;

Le CSLP II intégrera par ailleurs des problématiques majeures, véritables déterminants de la croissance durable au Mali :

- Sécurité alimentaire durable
- Impact des prix des hydrocarbures sur l'économie
- Réformes du secteur coton
- Réforme du secteur Electricité-eau
- Appui budgétaire direct
- Investissement dans les Ressources Humaines (quantité, qualité, motivations)

L'objectif fondamental du CSLP II sera une réduction significative de la pauvreté à travers une croissance forte et soutenue (environ 7%) ;

De ce fait, la priorité sera accordée :

- aux secteurs productifs ;
- à la consolidation du processus de décentralisation.

4. Résultats attendus :

L'élaboration d'un nouveau CSLP devrait être précédé **d'un état des lieux** qui permettrait de :

- connaître la situation de départ d'un certain nombre d'indicateurs permettant par la suite de mesurer les progrès accomplis et d'évaluer l'impact de sa mise en œuvre ;
- faire aussi l'analyse de la cohérence entre stabilité macroéconomique, budget de l'Etat stratégies sectorielles et CSLP ;
- déterminer les sources de croissance qui permettront d'atteindre un taux de croissance élevée et équitable ainsi que les éléments de politique qui peuvent promouvoir ce type de croissance ;
- analyser le système de suivi actuel à la lumière de l'existence des différents systèmes de suivi sectoriels en place (santé et éducation notamment) ;
- Analyser le fonctionnement du dispositif de suivi du CSLP et de la cellule CSLP ;
- Tirer profit de toutes les études menées par la cellule concernant le CSLP comme par exemple l'analyse du CSLP sous l'angle des droits humain.

Ainsi, les principaux résultats attendus du nouveau CSLP concernent :

- la disponibilité d'un cadre macro-économique plus cohérent avec le budget d'Etat et les stratégies sectorielles ;
- la disponibilité d'un plan d'actions prioritaires triennal glissant bâti autour d'une stratégie de croissance accélérée et équitable ;
- une meilleure visibilité de la contribution des différents secteurs à la lutte contre la pauvreté ;
- meilleure identification du rôle des acteurs dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation ;
- Meilleure intégration CSLP-CDMT-Processus budgétaire ;
- Indicateurs mieux ciblés et quantifiés.

5. Activités à mener :

- analyse approfondie du cadre macro-économique ;
- analyse du CSLP sous l'angle des droits humains ;
- relecture des mécanismes institutionnels du CSLP ;
- consolider le cadre analytique ;
- renforcement du cadre d'analyse sur lequel se fonde le document. Pour cela il est essentiel d'améliorer nos connaissances des différentes dimensions de la pauvreté et apporter des éclairages récents sur son évolution et le ressenti des populations.

- renforcement de la partie sectorielle en évaluant plus clairement l'impact des politiques sectorielles sur la réduction de la pauvreté et en identifiant les politiques sectorielles qui permettraient d'atteindre plus rapidement les OMD ;
- révision de la liste des indicateurs pour assurer un meilleur suivi-évaluation du CSLP et des politiques sectorielles.

6. Calendrier de préparation¹

Date	Activités	Acteurs impliqués	Résultats attendus
Septembre 2005	Adoption des TDR	Comité de pilotage, Commission Mixte Mali-PTFs, Gouvernement	TDR disponible
Octobre-décembre 2005	Consultation des acteurs	-Départements ministériels - Société civile - Secteur privé - Institutions de la République - Régions, Communes	Grandes orientations du CSLP 2007-2011
Janvier-février 2006	Travaux des groupes thématiques	Ensemble des acteurs	Rapports de groupes disponibles
Mars-avril 2006	Consultations régionales et locales	Acteurs régionaux et locaux	Contributions régionales et locales
Mai 2006	Préparation de la version provisoire du document CSLP 2007-2011	Comité de Pilotage	Disponibilité de la version provisoire du document
Juin 2006	Finalisation du document (atelier national)	Ensemble des acteurs	Disponibilité de la version finale du document.
Juillet-août 2006	Préparation de la loi de finances 2007 sur la base des orientations de nouveau CSLP	Tous départements ministériels et PTFs	Disponibilité du projet de loi de finances
Septembre 2006	Adoption par le Gouvernement du Projet de Loi de finance et du CSLP 2007-2011	Gouvernement	Projet de Loi de Finances 2007 et CSLP 2007-2011, adopté
Octobre-décembre 2006	Processus d'adoption par l'Assemblée Nationale, de la Loi de finances 2007 et du CSLP 2007-2011	Assemblée Nationale	Documents approuvés par l'Assemblée Nationale
Janvier 2007	Début de mise en œuvre du CSLP 2007-2011	Ensemble des acteurs	Documents de suivi de la mise en œuvre

7. Conduite du processus

Le processus de préparation sera conduit à travers les mécanismes institutionnels du CSLP. Cependant, sur un plan pratique et opérationnel, le processus sera impulsé par deux organes essentiels :

- le Comité de pilotage du CSLP et
- le Cadre Partenarial qui servira d'organe technique de la Commission Mixte Mali-PTFs.

Ces deux organes se réuniront régulièrement sous la responsabilité de la Cellule CSLP.

Les modalités pratiques de participation des acteurs (au niveau national, régional et local) ainsi que les activités détaillées et chiffrées (études/enquêtes, analyses, ateliers, CDMT, mises en cohérences, etc) seront arrêtées par ces deux instances et validés, au besoin, par la Commission Mixte Mali-PTFs et le Gouvernement.

8. Propositions pour la mise en place de groupes de travail autour du CSLP

¹ Une feuille de route plus détaillée sera préparée avec le démarrage du processus

a) consolider le cadre analytique

Plusieurs axes de travail peuvent être envisagés. Toutefois deux objectifs doivent être particulièrement pris en compte :

- **Renforcer le cadre d'analyse sur lequel se fonde le document.** Pour cela il est essentiel d'améliorer nos connaissances des différentes dimensions de la pauvreté et apporter des éclairages récents sur son évolution et le ressenti des populations.
- **Renforcer la partie sectorielle** en évaluant plus clairement l'impact des politiques sectorielles sur la réduction de la pauvreté et en identifiant les politiques sectorielles qui permettraient d'atteindre plus rapidement les indicateurs du MDG's.

b) opérationnaliser le CSLP

➤ **Revoir les indicateurs**

Il s'agira de revoir un certain nombre d'entre eux et d'évaluer dans quelle mesure il est possible de les améliorer. Dans cette perspective, plusieurs éléments doivent être pris en compte :

- **la notion de fonctionnalité ou d'opérationnalité ;**
- **le processus de décentralisation ;**
la nécessité de préciser les indicateurs.
 - **Axer le rapport sur des propositions d'action**
 - **Renforcer la coordination DSNI/CSLP**

Il convient plus largement de réfléchir aux moyens :

- de renforcer les structures de collecte et d'analyse de l'information statistique
- de renforcer la coordination entre les structures existantes
- de viser une plus grande homogénéisation des bases de données
- d'identifier à court et moyen terme les besoins d'informations quantitatives et qualitatives des différentes structures et particulièrement de la cellule CSLP

➤ **Articuler le CSLP avec le budget**

➤ **Renforcer la cellule de coordination du CSLP**

9. Incidence financière²

La mise en œuvre de ces activités sera assurée à la fois par le budget national et la contribution des partenaires techniques et financiers.

Bamako le 02 janvier 2006

² Une évaluation détaillée des coûts sera faite à partir des actions retenues dans la feuille de route

ANNEXE : EVOLUTION DE CERTAINS INDICATEURS

	2000	2001	2002	2003	2004
EDUCATION					
Taux brut de scolarisation au 1er cycle		56,51	64,34%	67,00%	71%
Taux brut de scolarisation au 1er cycle des filles		46,53	53,70%	56,40%	64%
Ratio élèves/Maître			71,2	67	60
Pourcentage des redoublants du 1er cycle			20,00%	19,8%	17%
SANTE					
Proportion de la population vivant à moins de 5km d'un CS fonctionnel	36	41	44,0%	46%	47,00%
Taux de vaccination DTCP3 des enfants de moins d'un an	52	61	74%	79%	80%
Taux de couverture CPN	45	52	47,4 %	52,7	57,0
Taux d'accouchements assistés	36	41	40 %	42 %	43 %
ENTRETIEN ROUTIER					
Nombre de Kms de routes bitumées entretenus			3024	2950	3397
Nombre de Kms de routes en terre entretenus			5976	5550	5976
Etat du réseau routier – km de routes bitumées en très bon et en bon état			1300	1475	1562
Etat du réseau routier – km de routes en terre en très bon et en bon état			657	687	717
EAU POTABLE					
Pourcentage de villages bénéficiaires d'au moins un point d'eau moderne	60,0%	71,0%	81,6%	81,4%	83,0%
Taux d'accès à l'eau potable en milieu rural	45,5%	46,4%	56,9%	60,6%	62,5%
Taux d'accès à l'eau potable au Mali	48,7%	49,9%	57,0%	60,1%	63,7%
Nombre de forages et de points d'eau modernes	18.488	19.405	23.034	24.562	25.149
AGRICULTURE					
Production céréalière totale (tonnes)	2.386.296	2.309.868	2.583.816	3.402.221	2.844.902
Production de coton (tonne)	459.123	242.795	570.989	439.722	620.655
Superficies aménagées (ha) en maîtrise totale			5.157	7.048	8.498
INDICATEURS MACRO					
Taux de croissance	-3,3	12,0	4,3%	7,4%	2,2 %
Incidence de la pauvreté			63,8 %		