



MALI

RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE — EVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS — PIMA

Mai 2018

Le présent rapport d'assistance technique sur le Mali a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, en août 2017.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (+1 202) 623-7430 • Télécopie : (+1 202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org • Site internet : <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

Fonds monétaire international
Washington

Mali

Evaluation de la gestion des investissements publics – PIMA

Benoît Taiclet, Gwénaëlle Suc, Nicolas Botton, Fabienne Mroczka, Onintsoa Raoilisoa,
Pierre Roumegas, et Yemdaogo Tougma



Rapport d'Assistance Technique

Août 2017

TABLE DES MATIÈRES

ABBREVIATIONS	5
PREFACE	7
PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION	8
I. L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU MALI : CONTEXTE	12
A. Evolution de l'investissement et du stock de capital publics	12
B. Qualité efficence et impact de l'investissement public	15
II. EVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	18
A. Pilier I: Planification des investissements publics	20
B. Pilier II : Affectation des investissements publics	30
C. Pilier III : Exécution des investissements publics	37
D. Capacités et questions transversales	44
III. RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION	51
ANNEXE	
1. Questionnaire PIMA	59
ENCADRES	
1. Le cadre PIMA	19
2. Définition des arriérés de paiement sur dépenses d'investissement	40
3. Acteurs impliqués dans les processus d'exécution	41
TABLEAUX	
1. Synthèse de l'évaluation	10
2. Synthèse évaluation pilier I	20
3. Evolution des indicateurs de convergences UEMOA pour le Mali	21
4. Exemples d'indicateurs stratégiques sectoriels	23
5. Synthèse évaluation pilier II	30
6. Répartition des dépenses en capital 2015 – 2017	32
8. Synthèse évaluation pilier III	37
9. Synthèse évaluation capacités et questions transversales	44
10. Délais de passation des marchés publics	49

GRAPHIQUES

1. Mali et pays comparables : cadre institutionnel pour la gestion des investissements publics	9
2. Cadre institutionnel et effectivité du cadre	9
3. Investissement total, public et privé	14
4. Investissement public et croissance du PIB	14
5. Sources de financement des dépenses en capital	14
6. Part des dépenses d'investissement dans le budget	14
7. Stock de capital public et dette publique	14
8. Stock de capital public par habitant	14
9. Indicateurs d'accès aux infrastructures publiques	16
10. Perception de la qualité des infrastructures	16
11. Frontière d'efficacité (indicateur hybride)	17
12. Indicateur d'efficacité (PIE-X)	17
13. Indicateur d'efficacité qualité (PIE-X) - composante qualité	17
14. Indicateur d'efficacité quantité (PIE-X) - composante physique	17
15. Evolution comparée de la dette publique et des dépenses en capital	22
16. Composition des ressources d'investissement des collectivités	25
17. Part des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans les budgets locaux	25
18. Stock de capital lié aux PPP au Mali comparé à celui d'autres pays d'Afrique francophone	28
19. Dépenses d'investissement sur financement extérieur hors budget	32
20. Composition du Budget Spécial d'Investissement sur financement	36
21. Morcellement des systèmes d'information impliqués dans la gestion des investissements publics	45
22. Modes de passation des marchés	48
23. Coûts d'entretien dans le budget de l'Etat	50
24. Structure du plan d'action	51

ABBREVIATIONS

AE	Autorisation d'engagement
AICE	"Application intégrée de comptabilité de l'État"
ANICT	Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales
ARMDS	Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de services publics
BCEAO	Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BM	Banque Mondiale
BSI	Budget spécial d'investissement
BVG	Bureau du vérificateur général
CCOCSAD	Comités communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CLOCSAD	Comités locaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement
CNO	Comité national d'orientation des appuis techniques aux collectivités territoriales
CNPE	Comité national de politique économique
CP	Crédit de paiement
CPS	Cellule de planification stratégique
CREDD	Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable
CRMT	Cadre des ressources externes à moyen-terme
CROCSAD	Comités régionaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement
CUT	Compte unique du Trésor
DAO	Dossier d'appel d'offres
DFM	Direction des finances et du matériel
DGABE	Direction générale de l'administration des biens de l'État
DGB	Direction générale du budget
DGD	Direction générale des douanes
DGDP	Direction générale de la dette publique
DGI	Direction générale des impôts
DGMP-DSP	Direction générale des marchés publics et des délégations de services publics
DNCF	Direction nationale du contrôle financier
DNPD	Direction nationale de la planification du développement
DNTCP	Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique
DPEBP	Document de programmation économique et budgétaire pluriannuel
EDM	Energie du Mali
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> (Département des finances publiques du FMI)
FBCF	Formation brute de capital fixe
FCFA	Franc de la communauté financière d'Afrique
FNACT	Fonds national d'appui aux collectivités territoriales

IF	Inspection des finances
INSTAT	Institut national de la statistique
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i> (Agence japonaise de coopération internationale)
LLF	Loi relative aux lois de finances
MDODs	Maître(s) d'ouvrage délégué(s)
Mds	Milliards
MEF	Ministère de l'économie et des finances
ODD	Objectif de développement durable
PCE	Plan comptable de l'État
PDESC	Programme de développement économique, social et culturel
PE	Plan d'engagement
PEC	Plan d'engagement consolidé
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> (Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière)
PES	Plan d'engagement sectoriel
PIB	Produit intérieur brut
PIE-X	<i>Public Investment Efficiency Index</i>
PIMA	<i>Public Investment Management Assessment</i> (Evaluation de la gestion des investissements publics)
PPM	Plan de passation des marchés publics
PPMC	Plan de passation des marchés publics consolidé
PPMS	Plan de passation des marchés publics sectoriel
PPP	Partenariat public-privé
PRED	Programme de réforme économique pour le développement (Logiciel de suivi de l'exécution budgétaire)
PT	Plan de trésorerie
PTF	Partenaires techniques et financiers
PTI	Programme triennal d'investissement
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
SDI	Schéma directeur informatique
SHA	Secrétariat à l'harmonisation de l'aide
SIGIP	Système intégré de gestion des investissements publics

PREFACE

A la demande de Monsieur Boubou Cissé, Ministre de l'Economie et des Finances du Mali, une mission du Département des finances publiques (FAD) du FMI et de la Banque Mondiale (BM) s'est rendue à Bamako du 1er au 15 juin 2017, afin de réaliser les travaux relatifs à l'évaluation de la gestion des investissements publics, selon la méthodologie PIMA (*Public Investment Management Assessment*).

La mission, conduite par M. Benoit Taiclet (Economiste Principal, FAD), comprenait Mme Gwénaëlle Suc (économiste, FAD), Mme Fabienne Mroccka et M. Yemdaogo Tougma (économistes, Banque Mondiale), M. Nicolas Botton (conseiller résident au Mali, FAD), Mme Onintsoa Raoilisoa et M. Pierre Roumegas (experts, FAD)

Au terme de son séjour, la mission a présenté ses principales conclusions à son Excellence Monsieur Boubou Cissé lors d'une séance de restitution le 16 juin présentant les conclusions préliminaires de la mission. Une version provisoire du rapport a été remise aux services du MEF lors de cette séance.

La mission a travaillé très étroitement avec M. Bamoussa Koné (Directeur National de la Planification du Développement), M. Sidiki Traoré (Directeur Général du Budget), M. Sidi Almoctar (Directeur National du Trésor et de la Comptabilité Publique), M. Boubacar Ben Bouillé (Directeur Général des Marchés Publics) et leurs équipes.

Elle a tenu des séances de travail avec : la section des comptes de la Cour suprême ; la cellule partenariat public privés (PPP) rattachée à la Primature ; le bureau du Vérificateur général, les services de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest (BCEAO) ; les services de l'Inspection générale des finances ; la Direction générale de l'administration des biens de l'Etat (DGABE) ; la Direction générale de la dette publique (DGDP) ; la Direction nationale du contrôle financier (DNCF) ; l'Institut National de la Statistique (INSTAT) ; l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) ; la direction d'Energie du Mali (EDM) ; les Cellules de planification stratégique et les directions des finances et du matériel des ministères en charge de l'éducation nationale, des mines, de l'énergie et de l'eau, de la santé et de l'hygiène publique, de la décentralisation et de la réforme de L'Etat, des équipements et du désenclavement.

La mission a également rencontré les partenaires techniques et financiers (PTF) du Mali, M. Arsène Kaho de la Banque mondiale, M. Dicko Hamaciré de la Banque africaine de développement, Mme Myriam Bacquelaine, Cheffe de la Mission Diplomatique de l'Ambassade de Belgique, M. Bernard Dagouassat et M. Jacques Batut de l'Ambassade de France, M. Jan Meise de l'Ambassade d'Allemagne, Mme Lieve Deherder de l'Ambassade du Danemark, Mme Michiko Miyamoto et M. Mamadou Barry de la *Japan International Cooperation Agency* (JICA).

La mission remercie les autorités maliennes pour leur chaleureux accueil, leur disponibilité et leur généreuse hospitalité au cours de cette mission.

La mission remercie également M. Abdoulaye Tall, Représentant résident du FMI, et son équipe, pour avoir facilité le travail de la mission et pour leur précieux soutien.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION

1. Cette évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) au Mali met en lumière un cadre de gestion robuste dont l'efficacité est paradoxalement faible.

Conformément à la méthodologie élaborée par le département des finances publiques (FAD) du FMI, cette évaluation PIMA dresse un état des lieux de l'investissement public, ses caractéristiques et son efficacité, puis passe en revue les procédures de gestion pour en déterminer les faiblesses (voir tableau 1). Au Mali, le cadre de gestion est assez robuste si on le compare aux pays de la sous-région et aux autres pays en voie de développement, mais il produit peu de capital fixe durable par unité de dépense d'investissement par habitant.

2. La force institutionnelle du cadre de gestion des investissements publics est bonne, relativement aux pays comparables.

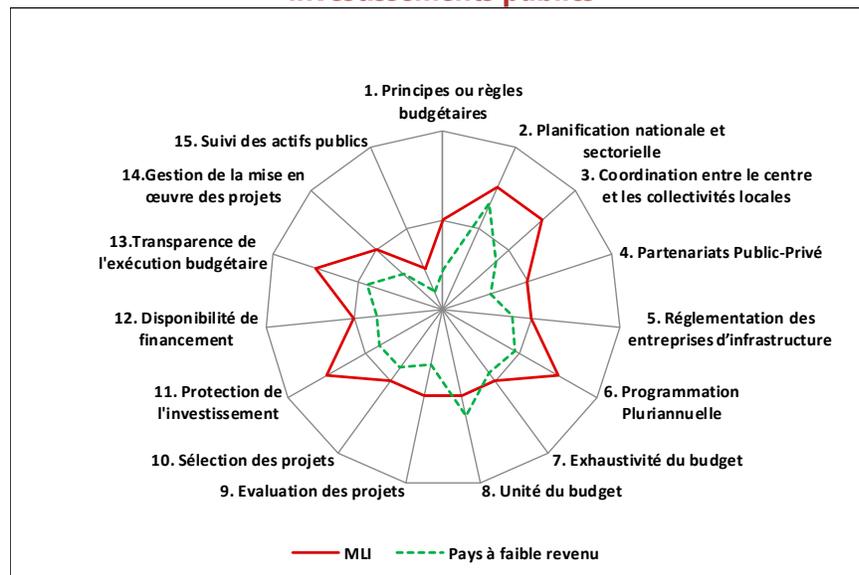
L'évaluation des 15 institutions (ou composantes) du cadre de gestion dégage des scores généralement bons, dans ou au-dessus de la moyenne des pays à faible revenu pour la quasi-totalité des composantes (Graphique 1). Quatre exceptions ressortent : le cadre institutionnel applicable aux partenariats publics privés (PPP) est incomplet ; la comptabilisation et la valorisation des actifs, particulièrement les actifs non financiers, est en devenir ; la disponibilité des financements pour les investissements souffre d'une gestion des engagements et des prévisions de trésorerie de l'Etat perfectible ; enfin l'évaluation des projets n'est ni systématique ni approfondie. Ces écarts aux bonnes pratiques sont en cours de résorption dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau cadre juridique dérivé des directives régionales de l'Union économique et monétaire de l'Ouest africain (UEMOA). Malgré quelques faiblesses dans la coordination avec les collectivités locales, la gestion des PPP, la réglementation des entreprises, et la sélection des projets (institutions 3, 4, 5, et 10). Ce cadre relativement robuste est dans l'ensemble bien appliqué (Graphique 2).

3. Le système de gestion ne produit pas un stock de capital fixe durable en rapport avec les efforts d'investissement produits.

Les services ne sont généralement pas imprégnés d'une culture administrative d'efficacité ni d'une maîtrise des outils d'analyse financière ou d'analyse des risques. Les gestionnaires semblent soucieux de l'application formelle des procédures mais ils ne se focalisent pas assez sur des résultats concrets, mesurables, à moindre coût dans les délais impartis. Ainsi en dépit des efforts du gouvernement et des partenaires pour dégager des ressources budgétaires, la formation brute de capital fixe publique est extrêmement irrégulière et sa tendance est déclinante dans le temps. Le stock de capital fixe progresse nettement moins rapidement que l'économie et la population, ce qui place le Mali parmi les pays les moins équipés de la sous-région en termes de capital fixe par habitant. Cette faible performance résulte d'un écart d'efficacité considérable : le Mali ne parvient à concrétiser que 57% de son effort d'investissement en capital fixe, contre 73% dans les autres pays du monde en moyenne.

4. Le présent rapport propose des mesures visant à réduire le gap d'efficience de la gestion des investissements publics. Partant du paradoxe ainsi mis en lumière (un système assez robuste, mais inefficace), le rapport propose de tirer le meilleur parti du cadre institutionnel, sans le modifier fondamentalement, mais de changer la culture et les pratiques administratives pour produire plus d'infrastructures, de meilleure qualité, et plus durables. Trois approches sous-tendent le plan d'action proposé ci-après (partie III) : (1) tirer le meilleur parti des ressources existantes ; (2) mobiliser des ressources et les consacrer à l'investissement ; et (3) améliorer la durabilité du parc d'infrastructures. Une approche transversale (4) visant à instaurer une culture du résultat et de l'intégrité, par la professionnalisation de la gestion, doit appuyer la mise en œuvre de ces trois approches opérationnelles.

Graphique 1. Mali et pays comparables : cadre institutionnel pour la gestion des investissements publics



Graphique 2. Cadre institutionnel et effectivité du cadre

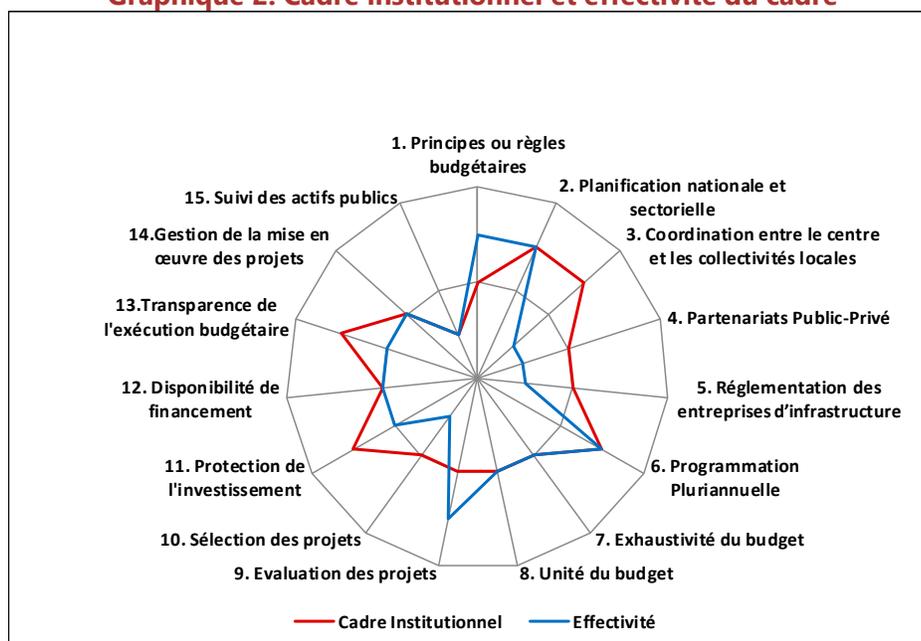


Tableau 1. Synthèse de l'évaluation

Étape/Institution		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité des réformes
1	Règles budgétaires	Moyen. Les règles permanentes applicables à la politique budgétaire ne ciblent pas spécifiquement les dépenses en capital.	Elevé. Le niveau des dépenses en capital est préservé tandis que l'endettement reste contenu dans les plafonds fixés par l'UEMOA.	*
2	Planification nationale et sectorielle	Elevé. Le plan triennal d'investissement, qui est publié, décline par secteur la stratégie nationale d'investissement. L'élaboration du PTI repose sur un processus partenarial ascendant.	Elevé. Les stratégies sectorielles et nationale sont correctement articulées, revues chaque année et consolidées dans un document unique qui présente les principaux indicateurs d'activité et d'impact par secteur.	*
3	Coordination centre-collectivités locales	Elevé. La loi limite le recours à l'emprunt des collectivités à l'investissement. Le montant des transferts est connu plus de six mois avant le début de l'exercice. La coordination de la planification est concertée.	Faible. Le rôle, financier et opérationnel, des collectivités dans l'effort de financement reste en pratique très faible.	***
4	Partenariats public-privé	Moyen. Le cadre juridique (loi de 2016) est en cours de mise en œuvre. Il ne donne pas de définition générale des PPP et n'impose pas le principe d'un plafond d'engagement ou de garanties pluriannuelles. Le suivi des engagements financiers relatifs aux PPP n'est pas organisé.	Faible. Les PPP conclus avant 2016 n'ont pas fait l'objet d'études préalables et ne sont pas connus du parlement ? Les engagements financiers ne sont pas systématiquement enregistrés.	***
5	Réglementation des entreprises d'infrastructure	Moyen. Les grands marchés des infrastructures économiques sont soumis à une concurrence internationale et nationale. Des autorités indépendantes régulent ces marchés, les prix sont libres, sauf pour l'électricité. La surveillance des entreprises publiques d'infrastructure est faible.	Faible. Faute d'une surveillance structurée, les plans d'investissement des entreprises publiques ne font pas l'objet d'une revue par les services de l'Etat. Les risques financiers liés aux opérations d'investissement des entreprises ne sont pas suivis dans un rapport consolidé.	***
6	Programmation pluriannuelle	Elevé. Les dépenses en capital des ministères font l'objet de plafonds et de programmation pluriannuels, qui tiennent compte de l'intégralité des coûts de projets et sont publiés.	Elevé. Bien que la mise en œuvre du Budget programme ne sera effective qu'à partir de 2018, le dispositif de programmation pluriannuelle est cohérent	*
7	Caractère exhaustif du budget	Moyen. Les dépenses en capital sont généralement effectuées dans le cadre du budget mais la Loi de Finances ne contient pas d'information sur les PPP	Moyen. La prise en compte au budget de l'Etat des dépenses d'investissement sur financements extérieurs est incomplète et les transactions des PPP ne sont pas suivies	*
8	Unité du budget	Moyen. Le budget est présenté suivant une nomenclature économique, administrative et fonctionnelle. Il y a une présentation par programme jointe en annexe de la LdF	Moyen. Le basculement en budget programme est prévu pour 2018. Les charges récurrentes sont prévues dans le budget mais ne sont pas spécifiées par projet	**

Tableau 1. Synthèse de l'évaluation

Étape/Institution		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité des réformes
9	Évaluation <i>ex ante</i> des projets	Moyen. La préparation des dossiers de projets d'investissement fait l'objet d'une évaluation <i>ex ante</i> et la méthodologie d'évaluation est en cours de revue	Faible. Les grands projets structurants ne font pas systématiquement l'objet d'une évaluation <i>ex ante</i> suivant une méthodologie standard. L'analyse des risques intégrée dans les critères retenus reste limitée.	***
10	Sélection des projets	Moyen. Les projets sont systématiquement examinés sur la base de critères non publiés, et budgétisés sur la base d'une liste de projets examinés	Faible. L'examen des projets n'inclut pas systématiquement une revue technique sur la qualité des études et manque des critères exécutable	***
11	Protection des investissements	Elevé. Les investissements sont protégés par le cadre institutionnel et la documentation budgétaire intègre lisiblement le coût total des projets.	Moyen. L'effectivité ne sera appréciable qu'avec la pleine mise en œuvre des systèmes d'information, mais la pratique récente permet cette protection.	*
12	Disponibilité de financements	Moyen. Le cadre normatif prévoit les différents outils de programmation et de gestion mais laisse la possibilité de financements extérieurs dans des banques commerciales.	Moyen. Même si les fonds sont décaissés à temps, l'absence de plans d'engagement et les financements extérieurs hors CUT perturbent cette disponibilité.	**
13	Transparence de l'exécution	Elevé. Le cadre institutionnel prescrit l'ouverture et la transparence des marchés publics, le suivi physico-financier des projets ainsi que les audits externes <i>ex post</i> .	Moyen. Dans les faits, le manque de traçabilité des procédures et de coordination entre les acteurs peut nuire à la transparence.	*
14	Gestion de la mise en œuvre	Moyen. Des règles s'appliquent à la gestion et à l'évaluation des projets, mais elles ne considèrent pas les aménagements apportés aux projets durant le cours de leur exécution.	Moyen. La gestion effective est complexifiée par les faiblesses du système d'information et les évaluations se centrent encore peu sur les résultats attendus.	**
15	Comptabilisation des actifs	Faible. Le cadre institutionnel sur les comptabilités matières et patrimoniale nécessite une réglementation plus détaillée et opérationnelle.	Faible. L'inventaire des biens publics est effectué partiellement, les comptes de patrimoine n'intègrent pas d'informations et il n'y a pas d'amortissements.	***
16	Capacités	Moyen. Le cadre réglementaire, en cours de modification, intègre les besoins de l'investissement public mais nécessite un accompagnement et un renforcement des capacités humaines et informatiques.	Moyen. Des outils et des échanges d'information manquent pour obtenir une vision intégrée des projets de leur programmation à l'exécution, Les plans de formations sont perfectibles.	**
17	Marchés Public	Elevé. Selon les textes, le processus de passation des marchés est ouvert et transparent, les marchés peuvent faire l'objet de suivi physico-financier en coordination avec les autorités contractantes et sont audités.	Moyen. Les marchés publics pourraient être davantage transparents, ouverts et efficace, les lenteurs dans les délais peuvent nuire à la transparence et l'efficacité.	**
18	Maintenance	Moyen. Il existe des règles et méthodologies pour certains ministères pour le calcul des coûts récurrents lors de la planification des grands projets. Cependant, ces méthodologies ne sont pas harmonisées ou consolidées.	Faible. Les coûts de maintenance lorsqu'ils sont évalués ne sont pas systématiquement et intégralement inclus dans le budget.	***

I. L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU MALI : CONTEXTE

5. L'investissement public est un puissant levier de politique publique. L'investissement public fournit aux usagers des infrastructures ou des biens d'utilité collective ou participant au fonctionnement de l'administration et sert de stimulus pour l'investissement privé. Les investissements publics sont constitués de la part des dépenses publiques du budget national relevant d'une production non marchande et visant à la formation brute de capital fixe (FCBF) et d'autre part d'une partie de l'accumulation du capital fixe des organismes et entreprises publiques. S'il est intégré dans une approche de politique économique soutenable, l'investissement public garantit la continuité des services et biens collectifs, l'attractivité économique du pays, et participe à la croissance.

6. L'investissement public produit le stock de capital fixe public qui est une composante essentielle de la production. Le capital fixe est l'ensemble des actifs corporels ou incorporels destinés à être utilisés dans le processus de production pendant au moins un an (ce sont des biens durables). La FCBF des administrations publiques (État et autres collectivités), consiste en l'achat ou la production d'actifs fixes (biens d'équipement, logements, bâtiments...) acquis pour être utilisés au moins un an dans le processus de production de biens et services incorporés au capital acquis, aux terrains, et aux actifs incorporels. Au Mali, la FCBF publique est estimée en comptabilité nationale comme une dérivée de la dépense d'investissement inscrite au budget de l'Etat, corrigée des dépenses ne concourant pas à la formation d'actifs durables. Le stock de capital fixe est constitué des FCBF cumulées, affectées, dans le temps, d'un coefficient d'attrition.

A. Evolution de l'investissement et du stock de capital publics

7. Au Mali, l'investissement public joue un rôle de levier en plus de son impact économique direct. L'investissement public en 2015 ne représente qu'un cinquième (20.8 %) de l'investissement total public et privé confondu (graphique 3) mais il est devenu un levier essentiel pour stimuler l'investissement du pays. Les politiques d'investissement public visent, outre le fonctionnement normal des services, à améliorer l'attractivité du pays aux investisseurs de l'étranger par l'amélioration des réseaux et capacités publics et du climat des affaires. Il vise également à promouvoir l'investissement privé domestique par des programmes de logement sociaux et d'hébergement de services publics (dont santé et éducation publiques). Cette fonction de stimulus de l'investissement privé est venue sur le tard, elle semble assez nette depuis 2002, année à partir de laquelle les cycles d'investissement publics et privés sont synchronisés (graphique 3). Durant cette même période, le cycle d'investissement s'est mieux corrélé avec la croissance (graphique 4) ce qui suggère que l'investissement est effectivement lié à la croissance économique.

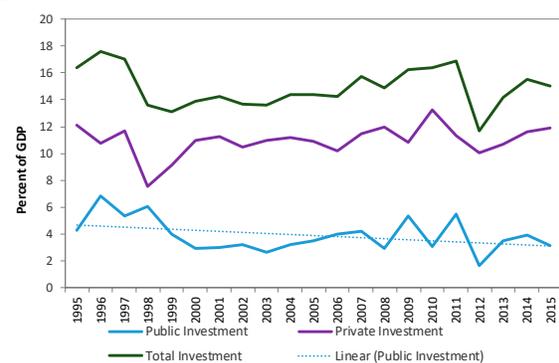
8. Le gouvernement du Mali cherche, avec un succès limité, à dégager des ressources domestiques pour l'investissement public. Le gouvernement du Mali cherche à accroître ses dépenses d'investissement (identifiées comme équipement et investissement dans le budget de l'Etat). Cette orientation de politique économique était particulièrement affirmée depuis les années 2010, dans le cadre du programme soutenu par la facilité élargie de crédit avec le FMI. Les memoranda adressés par le gouvernement du Mali au conseil d'administration du FMI comportaient ainsi régulièrement mention de la volonté du gouvernement : (i) d'accroître ses recettes pour dégager de l'espace budgétaire, et (ii) de consacrer cet espace aux dépenses porteuses de croissance inclusive - dont l'investissement constituait l'essentiel. Ces orientations de politique économique ont, dans les faits, peu affecté la composition du budget (graphique 6). La part des dépenses d'investissement sur ressources nationales dans le budget est restée de l'ordre de 40 % (soit environ la moitié des recettes fiscales) sur la période 2004-15, avec un creux particulièrement marqué lors de la crise de 2012 quand l'assèchement du Trésor a contraint les autorités à stopper l'investissement pour servir les salaires et autres dépenses prioritaires (graphique 5).

9. Les partenaires au développement fournissent une aide considérable pour soutenir l'investissement au Mali. L'aide financière au développement du Mali emprunte deux principaux canaux, l'appui budgétaire ou l'aide projet : (i) des appuis budgétaires sectoriels ou globaux (entre 10 et 20 % de l'aide financière tous bailleurs confondus) sont versés dans les caisses de l'Etat sous conditions et sont intégrés aux ressources budgétaires pour être exécutés selon les procédures de droit commun ; (ii) des aides-projet (entre 80 et 90 % de l'aide financière tous bailleurs confondus) sont affectées à la réalisation de projets dans le cadre de conventions entre l'Etat et l'institution ou le pays partenaire. La part de ces aides-projets dans l'investissement public varie entre 20 % et 50 % avec une volatilité considérable d'une année sur l'autre liée au non-respect des critères de déclenchement et aux aléas des procédures.

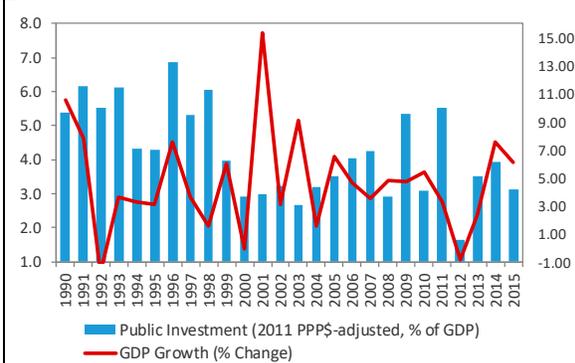
10. Les efforts financiers des partenaires et du gouvernement ont produit une FBCF volatile et déclinante dans le temps. L'étude sur 25 ans de l'effort d'investissement public (FCBF public) du Mali (graphique 3) fait ressortir les tendances suivantes : la part de l'investissement public dans le PIB est en baisse constante sur la période ; elle est très volatile, avec un écart moyen de 1.7 % de PIB d'une année sur l'autre ; et, depuis 2011, le Mali décroche de l'UEMOA. Au final, le retard pris par le Mali sur la moyenne de l'UEMOA atteint 4 % de PIB en 2015. Ces tendances peuvent s'expliquer par une progression du PIB assez forte sur la période considérée (+4.6 % en moyenne annuelle) qui ne s'est pas accompagné d'une croissance équivalente de l'investissement public, la forte vulnérabilité de l'investissement public à la volatilité des financements extérieurs, et l'effet des chocs macroéconomiques et géopolitiques, en particulier celui de 2012.

11. L'évolution du capital fixe sur les 15 dernières années est en deçà de la croissance économique et démographique. Le stock de capital fixe représentait environ 110 % du PIB en 2000 et moins de 70 % du PIB en 2015 (graphique 7). Cette évolution du capital fixe public a été nettement en deçà de la croissance économique, ce qui équivaut à une érosion significative des actifs publics, pouvant s'expliquer par des conditions géopolitiques, climatiques et environnementales particulièrement dures et le faible effort de rénovation des infrastructures existantes, dont la qualité et la maintenance sont réputées perfectibles. Rapporté à la population, ce stock de capital fixe a également connu une dépréciation de l'ordre de 17 % entre 2000 et 2015 (en dollar constant, ajusté un pouvoir d'achat, par habitant). Le stock de capital fixe par habitant est ainsi inférieur à celui des autres pays de l'UEMOA (graphique 8).

Graphique 3. Investissement total, public et privé¹

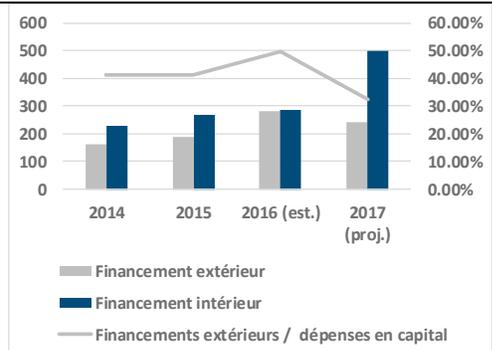


Graphique 4. Investissement Public et croissance du PIB

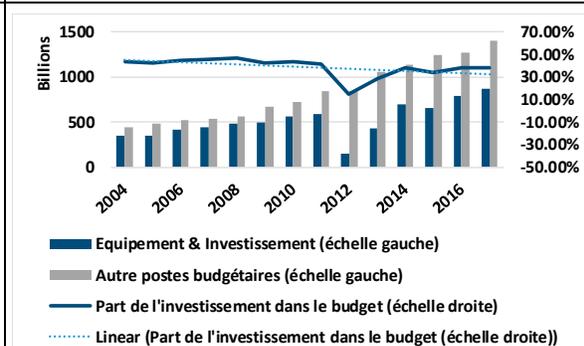


Source : Perspectives de l'Economie Mondiale et estimations des services du FMI. (en \$ de 2011 ajustés/PPA, % du

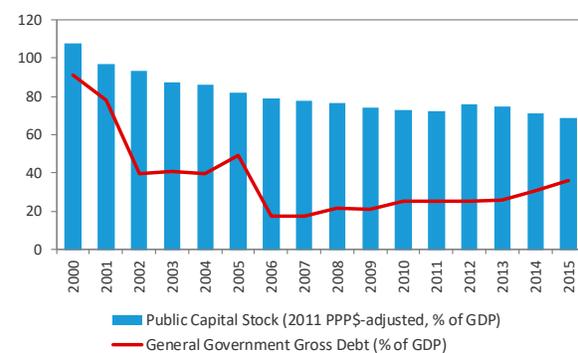
Graphique 5. Sources de financement des dépenses en capital (Mds FCFA)



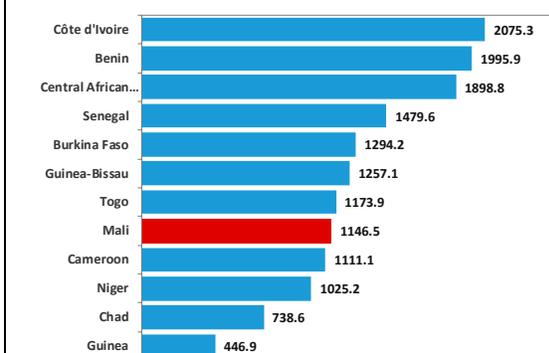
Graphique 6. Part des dépenses d'investissement dans le budget (% PIB)



Graphique 7. Stock de capital public et dette publique



Graphique 8. Stock de capital public par habitant (2015)



Source : Perspectives de l'Economie Mondiale et estimations des services du FMI.

¹ Sauf mention contraire : données en \$ de 2011 ajustés/PPA, % du PIB.

12. Dans ce contexte, le rapport entre le stock de capital fixe et de dette publique se dégrade légèrement même si la dette est relativement maîtrisée (graphique 7). Depuis 2000, la dette publique a connu une forte décrue sous l'effet des annulations consenties par les créanciers au début des années 2000 passant de 91 % du PIB (2000) à 17 % (2006). Depuis elle est relativement maîtrisée, autour de 20 à 36 % du PIB, soit nettement en deçà du plafond fixé par l'UEMOA à 70 % du PIB. En 2015, le taux de couverture de la dette publique par le capital fixe, classée en risque modéré de détresse, s'est cependant dégradé : alors que la dette ne représentait que 22 % du capital fixe en 2005, ce ratio est passé à 53 % en 2015 avec une tendance légèrement croissante.

B. Qualité efficiente et impact de l'investissement public

13. L'investissement public est une composante essentielle des plans de développement. Le gouvernement du Mali a mis en œuvre des plans de développement et de réduction de la pauvreté. Les objectifs de ces plans ont été corrélés à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. Le dernier plan en date, le cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable du Mali (CREDD 2016-18), vise à « promouvoir un développement inclusif et durable en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités dans un Mali uni et apaisé, en se fondant sur les potentialités et les capacités de résilience en vue d'atteindre les Objectifs de Développement Durable (ODD) à l'horizon 2030 ». Environ 40 % des dépenses projetées au titre du CREDD (3440 Milliards de FCFA) sont consacrées à l'investissement. Sont notamment privilégiés l'accès aux infrastructures de santé et d'éducation, à l'eau potable, à l'électricité, ainsi que les efforts de désenclavement.

14. Sous l'effet de ces plans de développement, l'accès aux infrastructures publiques s'est amélioré malgré l'attrition de l'investissement public. L'accès aux infrastructures se mesure par rapport à divers indicateurs rapportés à la population : le nombre d'enseignants par millier d'habitants, les km de route par millier d'habitants, le nombre de lits d'hôpitaux/ par millier d'habitants et le pourcentage de la population ayant accès à de l'eau potable. Ces indicateurs se sont améliorés ces dernières années à l'exception notable de la santé (graphique 9). On peut citer, parmi les éléments permettant d'expliquer ces progrès : l'effet de la décentralisation (notamment vers les communes) sur les infrastructures de proximité, les efforts de désenclavement, les grands programmes hydro agricoles et le résultat des plans d'investissement des grandes agences et entreprises publiques.

15. La qualité des infrastructures, perçue comme bonne relativement aux autres pays comparables, se dégrade depuis 2012. La qualité des infrastructures perçue par les usagers est évaluée par sondage². Cette perception peut naturellement varier dans le temps pour des raisons subjectives, les répondants se montrant plus ou moins exigeants d'une année sur l'autre. Il est donc important, sur ce critère de situer le Mali par rapport aux pays comparables (Afrique subsaharienne, pays en voie de développement ou autres pays membres de l'UEMOA. Sur dix ans, la qualité des infrastructures au Mali est très similaire à ses comparateurs (graphique 10). Entre 2010 et 2012, elle était même supérieure à la moyenne. Malheureusement elle se dégrade depuis 2012, laissant penser que l'attrition du stock de capital fixe finit par affecter la qualité d'infrastructures essentielles.

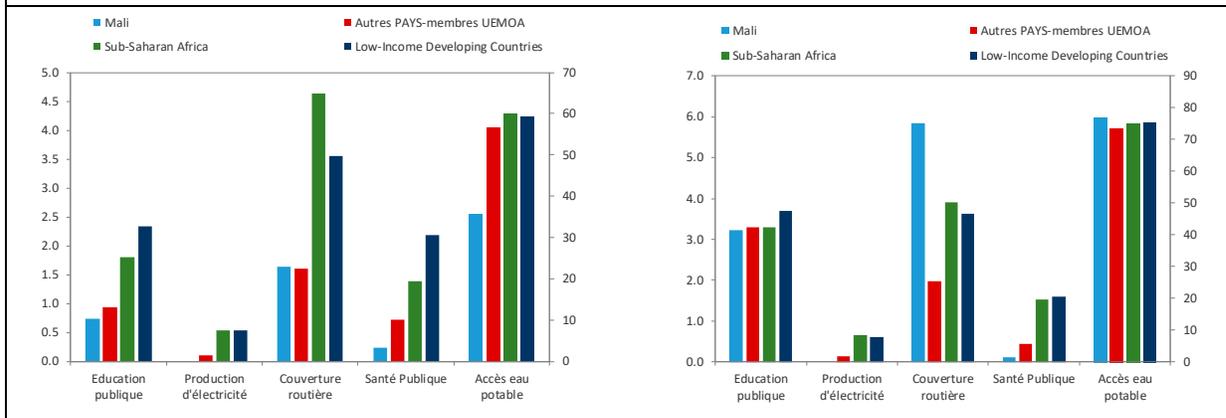
² Données compilées par le *World Economic Forum* à partir de sondages d'opinion réalisés par secteur d'infrastructure dans chacun des pays concernés. La méthodologie et la taille des panels varient selon les secteurs.

16. Les calculs du FMI montrent que l'efficacité de l'investissement public est relativement faible au Mali. L'indicateur *Public Investment Efficiency Index (PIE-X)*³, qui se fonde sur une mesure agrégée de la couverture des infrastructures et sur la perception de leur qualité pour évaluer l'efficacité de l'investissement public, attribue au Mali une note de 0.57 sur une échelle de 0 à 1 (Graphique 11), inférieure à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (0,64) et des pays émergents (0,73) - montrant combien le Mali est éloigné de la frontière d'efficacité (Graphique 10).

17. L'écart d'efficacité reflète le faible volume et la couverture des infrastructures maliennes plutôt que leur qualité, réputée meilleure que les pays comparables. Ce constat reflète en réalité une perception très contrastée des infrastructures maliennes avec :

- Une bonne composante qualité (Graphique 13), de 0.81, comparée à une moyenne de 0.78 dans les pays émergents et de 0.80 dans les pays d'Afrique sub-saharienne ;
- Une mauvaise composante physique de l'indicateur, mesurée par l'accès aux infrastructures (Graphique 14) de 0.32, contre une moyenne mondiale de 0.59 et une moyenne des pays d'Afrique subsaharienne de 0.46;
- Un écart d'efficacité combiné des deux composantes ci-dessus (graphique 12) de 0.43 comparé à 0.27 pour les autres pays du monde.

Graphique 9. Indicateurs d'accès aux infrastructures publiques

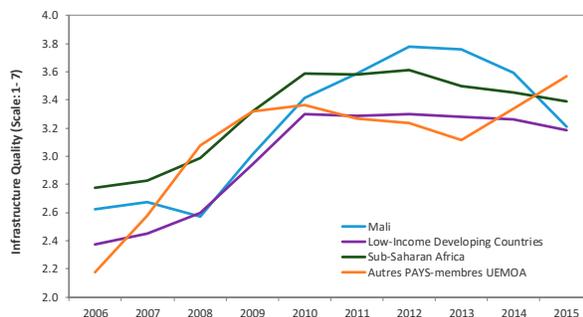


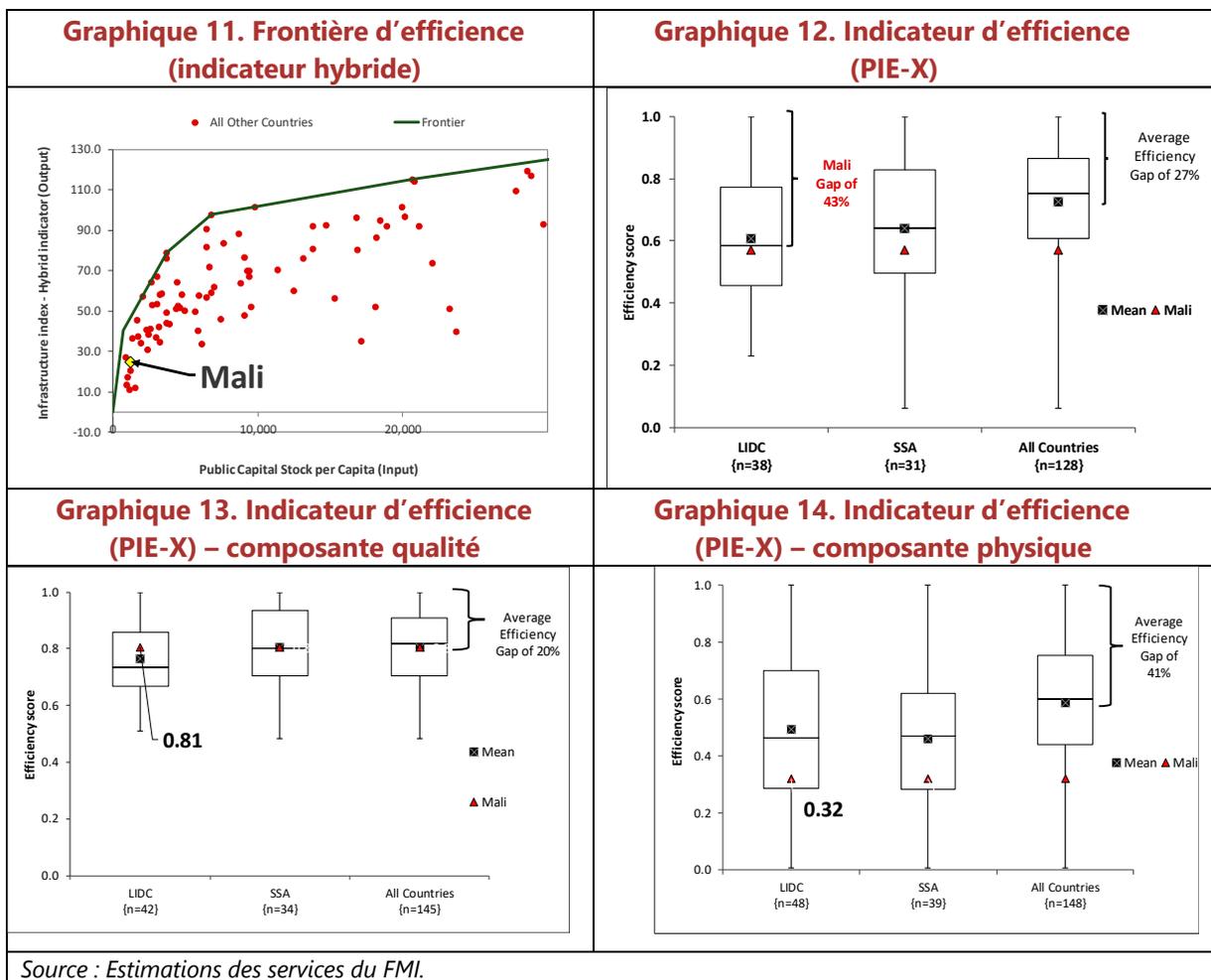
Source : *Indicateurs de développement dans le monde (2015)*.

Les unités varient en fonction des mesures d'accès aux infrastructures considérées. Echelle de gauche : l'accès aux infrastructures publiques scolaires est mesuré en nombre d'enseignants du secondaire pour 1000 personnes ; la production d'électricité par habitant en kWh pour 1000 personnes ; les routes par habitant en km pour 1000 personnes ; l'accès aux infrastructures de santé en lits d'hôpital pour 1000 personnes. Echelle de droite : l'accès à l'eau traitée est mesuré en pourcentage de la population en bénéficiant.

Graphique 10. Perception de la qualité des infrastructures

Source : World Economic Forum (2015).





18. Au Final, et pour résumer les développements précédents, le Mali n'a pas une infrastructure digne des fonds qu'il y a consacrés. L'inefficacité de la gestion a conduit à une déperdition considérable des fonds investis, alors même que les budgets d'investissement ont diminué dans le temps provoquant une baisse de la FBCF. Le Mali se trouve en 2015-17 dans une situation peu enviable :

- Malgré l'aide des partenaires, l'effort d'investissement (FBCF) est faible et volatile ;
- Sous l'effet de l'environnement naturel et géopolitique extrêmement dur, le patrimoine d'infrastructure se dégrade rapidement, faute d'une maintenance adaptée ;
- Aux yeux des usagers, la qualité des infrastructures se dégrade depuis 2012 ;
- Enfin, même si l'accès aux infrastructures essentielles s'est amélioré depuis 25 ans, le stock de capital fixe par habitant reste l'un des plus faibles de la sous-région.

³ Pour plus d'informations sur la définition et le calcul de l'indicateur PIE-X, voir document du Conseil d'Administration du FMI « Making Public Investment More Efficient » publié en juin 2015.

II. EVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

19. Cette section présente les résultats de l'évaluation PIMA pour le Mali (pour la méthodologie, voir encadré 1, et le détail des critères et scores, Annexe 1). Les trois piliers du PIMA (planification, affectation, et exécution) sont examinés à tour de rôle puis les questions transverses. Pour chacune des pratiques un tableau présente la force institutionnelle⁴ par des scores obtenus selon deux axes : le cadre institutionnel en premier lieu (sur la base des lois, décrets, et règlements existants) et son effectivité en deuxième (sur la base d'une appréciation de sa mise en pratique). Le tableau indique également le niveau de priorité des réformes à mener (« *** »).

Constats globaux

20. La force institutionnelle du cadre de gestion des investissements publics est bonne, relativement aux pays comparables. L'évaluation des 15 institutions (ou composantes) du cadre de gestion dégage des scores généralement bons, dans ou au-dessus de la moyenne des pays à faible revenu pour la quasi-totalité des composantes. Quatre exceptions ressortent toutefois :

1. **Le cadre institutionnel applicable aux partenariats publics privés (PPP) est incomplet.**

Alors que le pays a déjà accumulé un peu plus de 3% de PIB en capital fixe par le biais de PPP (des concessions de service public), ce n'est qu'en 2016 qu'une loi est venue fixer le cadre légal. La cellule spécialisée dans les PPP placée auprès du PM, n'est encore opérationnelle.

2. **La comptabilisation et la valorisation des actifs, particulièrement les actifs non financiers, est en devenir.** Cette fonction sera développée dans le cadre des réformes en cours. En attendant ces avancées, les comptabilités matières et générale ne sont ni exhaustives ni cohérentes.

3. **La disponibilité des fonds aux investissements est encore aléatoire.** Même si le Mali n'accumule pas d'arriérés de paiement, la gestion souffre d'une prévision des engagements et de la trésorerie perfectible.

4. **Enfin, l'évaluation des projets n'est ni systématique ni approfondie.** Elle se focalise plus sur les indicateurs que les résultats socio-économiques attendus.

21. Plusieurs réformes viendront améliorer la force institutionnelle de la gestion des investissements publics. Les écarts aux bonnes pratiques relevés dans cette évaluation PIMA sont en cours de résorption dans le cadre de la mise en œuvre des directives régionales de l'Union économique et monétaire de l'Ouest africain (UEMOA). Le budget programme, la gestion en AE et CP, la comptabilité en droits constatés, le remembrement de la trésorerie dans un compte unique du Trésor sont autant de réformes susceptibles d'améliorer ce cadre de gestion relativement robuste, et généralement bien appliqué, quoique de manière formelle, par les gestionnaires. Il reste à souhaiter que la mise en place d'une gestion axée sur les résultats, viendra changer les cultures administratives pour passer d'une application formelle du cadre à une véritable recherche de performance.

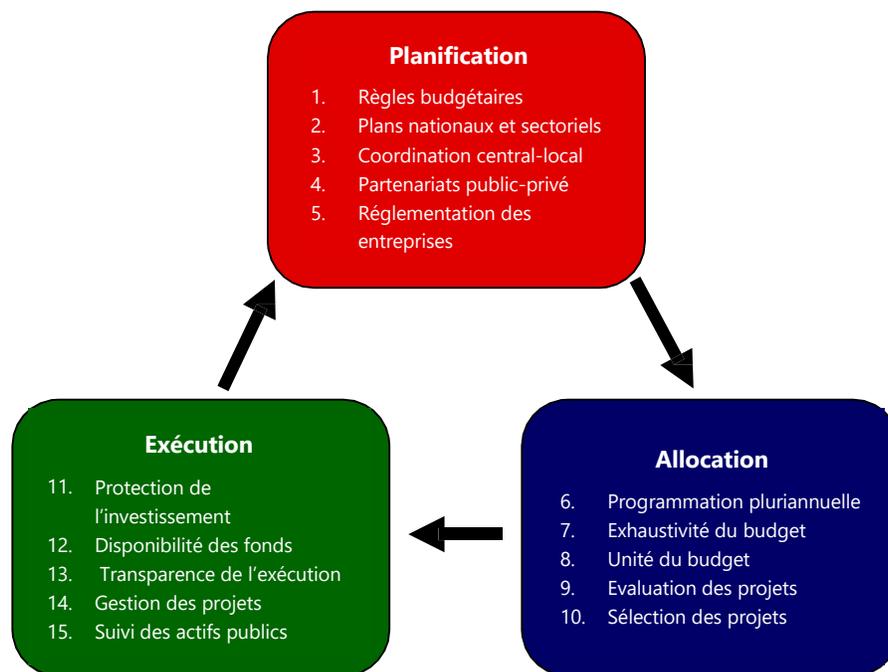
Encadré 1. Le cadre PIMA

Les services du FMI ont développé un cadre d'évaluation de la gestion des investissements publics dénommé PIMA (*Public Investment Management Assessment* en anglais). Ce cadre vise à évaluer la qualité du cadre institutionnel dans les textes et en pratique afin d'aider les pays à tirer le plus de bénéfice de leur investissement public pour atteindre les objectifs de croissance et de développement. Le PIMA identifie les forces et les faiblesses des institutions et les accompagne de recommandations pratiques afin de les renforcer et d'augmenter l'efficacité et l'impact de l'investissement public.

L'outil évalue 15 pratiques (appelées « institutions ») qui interviennent dans les trois grandes étapes du cycle d'investissement public (graphique ci-dessous) :

- **La planification** des niveaux d'investissement pour toutes les entités du secteur public pour assurer des niveaux viables d'investissements publics ;
- **L'affectation** des investissements aux secteurs et projets appropriés ;
- **L'exécution** des projets dans les temps et crédits alloués.

Pour chacune de ces 15 institutions, trois indicateurs sont analysés et notés selon un score qui détermine si le critère est satisfait en totalité, en partie, ou non satisfait. La moyenne des scores forme la force institutionnelle de chaque institution qui peut être **élevée, moyenne, ou faible**.



⁴ Pour la clarté des concepts : nous comprenons la « force institutionnelle » de la gestion des investissements publics comme un composé de la qualité du « cadre institutionnel » et de « l'effectivité » de sa mise en œuvre.

A. Pilier I : Planification des investissements publics

22. Une bonne planification permet d'assurer la soutenabilité des investissements publics et l'articulation des stratégies de développement. Cette partie de l'évaluation PIMA sert à déterminer si le Mali dispose (i) de principes ou règles budgétaires préservant l'investissement ; (ii) de plans nationaux et sectoriels définissant des stratégies d'investissement ; (iii) d'une bonne coordination entre administrations centrale et locales en matière d'investissement ; (iv) d'une gestion transparente des partenariats public-privé ; et (v) d'une réglementation des entreprises d'infrastructure promouvant la concurrence.

23. L'effectivité du cadre institutionnel pour la planification des investissements publics au Mali est faible pour les entités hors de l'administration centrale. Le cadre institutionnel en place est robuste et complet à l'exception notable des partenariats publics privés (PPP) et des entreprises d'infrastructure. Sa mise en œuvre est nettement perfectible pour toutes les entités ne relevant pas directement de l'administration centrale. D'où l'importance de réformes visant à opérationnaliser les services en charge des PPP, tirer le meilleur parti des fournisseurs d'infrastructures publics et, plus important dans le contexte de décentralisation, encadrer et stimuler l'investissement local. Le tableau 2 ci-après met en évidence les forces et faiblesses institutionnelles du cadre de planification.

Tableau 2. Synthèse évaluation pilier I

Étape/Institution		Cadre institutionnel	Effectivité	Priorité des réformes
1	Règles budgétaires	Moyen. Les règles permanentes applicables à la politique budgétaire ne ciblent plus spécifiquement les dépenses en capital.	Elevé. Le niveau des dépenses en capital est préservé tandis que l'endettement reste contenu dans les plafonds fixés par l'UEMOA.	*
2	Planification nationale et sectorielle	Elevé. Le plan triennal d'investissement, qui est publié, décline par secteur la stratégie nationale d'investissement. L'élaboration du PTI repose sur un processus partenarial ascendant.	Elevé. Les stratégies sectorielles et nationale sont correctement articulées, revues chaque année et consolidées dans un document unique qui présente les principaux indicateurs d'activité et d'impact par secteur.	*
3	Coordination centre-collectivités locales	Elevé. La loi limite le recours à l'emprunt des collectivités à l'investissement. Le montant des transferts est connu plus de six mois avant le début de l'exercice. La coordination de la planification est concertée.	Faible. Le rôle, financier et opérationnel, des collectivités dans l'effort de financement reste en pratique très faible.	***
4	Partenariats public-privé	Moyen. Le cadre juridique (loi de 2016) est en cours de mise en œuvre. Il ne donne pas de définition générale des PPP et n'impose pas le principe d'un plafond d'engagement ou de garanties pluriannuelles. Le suivi des engagements financiers relatifs aux PPP n'est pas organisé.	Faible. Les PPP conclus avant 2016 n'ont pas fait l'objet d'études préalables. Les engagements financiers ne sont pas systématiquement enregistrés.	***
5	Réglementation des entreprises d'infrastructure	Moyen. Les grands marchés des infrastructures économiques sont soumis à une concurrence internationale et nationale. Des autorités indépendantes régulent ces marchés, les prix sont libres, sauf pour l'électricité. La surveillance des entreprises publiques d'infrastructure est faible.	Faible. Faute d'une surveillance structurée les plans d'investissement des entreprises publiques ne font pas l'objet d'une revue par les services de l'Etat. Les risques financiers liés aux opérations d'investissement des entreprises ne sont pas suivis dans un rapport consolidé.	***

Règles budgétaires

24. Les règles budgétaires applicables au Mali reposent sur les indicateurs de convergence de l’UEMOA et ne ciblent pas spécifiquement les dépenses en capital. En tant qu’Etat membre de l’UEMOA, le Mali applique les critères de convergence de l’Union établis par une directive de 1999 et actualisés en 2015. Ces règles sont mises en œuvre dans le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) qui présente le cadrage macro-économique à trois ans. Des critères de premier et de second rang couvrent ainsi les principaux indicateurs économiques (cf. tableau 3). Jusqu’en 2015, ils incluaient un critère de second rang visant à ce que le ratio des investissements financés sur ressources intérieures aux recettes fiscales soit supérieur à 20%. Ce critère a été supprimé depuis 2015, de même qu’au niveau de la Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO)⁵. Il n’existe par ailleurs pas de règle budgétaire nationale, de rang supra légal, s’appliquant aux dépenses en capital.

Tableau 3. Evolution des indicateurs de convergences UEMOA pour le Mali

	Normes	2012	2013	2014	2015	2016
Critères de 1er rang						
Solde global/PIB	>= - 3%	-0,9	-2,3	-2,8	-2,3	-3,7
Taux d’inflation	<= 3%	5,3	-0,6	0,9	1,5	<3,0
Encours de la dette publique/PIB	<= 70%	24,3	26,4	27,3	31,3	30,3
Critères de 2nd rang						
Masse salariale/Recettes fiscales	<= 35%	38,4	36,1	35,2	33,1	32,8
Taux de pression fiscale	>= 20%	11,9	12,3	12,5	14,0	14,7
Taux de croissance du PIB (%)		-0,8	2,3	7,0	6,0	5,3

Source : Commission de l’UEMOA, CNPE Mali.

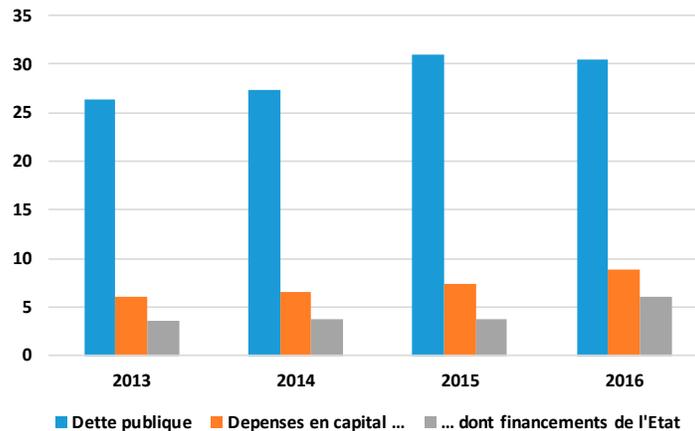
25. Cependant, plusieurs mesures récentes ou en cours de mise en œuvre visent à protéger les dépenses en capital. Depuis 2015, des orientations sont prises lors des arbitrages budgétaires pour contenir les dépenses de fonctionnement et maintenir le niveau d’investissement. De plus, dans le cadre de la mise en œuvre des directives portant cadre harmonisé de la gestion des finances publiques de l’UEMOA, la budgétisation des dépenses d’investissement en autorisations d’engagement, dont la pleine application est prévue à partir de l’exercice 2018, devrait contribuer à fiabiliser et pérenniser les engagements budgétaires relatifs à ces dépenses en les inscrivant dans une perspective pluriannuelle. Une présentation des dotations budgétaires distinguant autorisations d’engagement (AE) et crédits de paiement (CP) est déjà jointe depuis 2016 à titre d’information en annexe à la loi de finances.

26. Tout en renforçant progressivement les dépenses en capital dans la période récente, le Mali maintient son endettement à un niveau maîtrisé. Le montant des dépenses en capital, y compris les dépenses financées directement par l’Etat augmente régulièrement depuis 2013, passant de 389,6 Mds FCFA en 2013 (6 % du PIB) à 740 Mds FCFA en 2016 (8,9 % du PIB). Cet effort d’investissement s’accompagne d’une augmentation de la dette publique qui

⁵ Par la 45ème session ordinaire du sommet des chefs d’Etats de la CEDEAO en juillet 2014.

reste limitée et permet de maintenir le niveau d'endettement en deçà du critère de convergence de l'UEMOA. La dette publique représente ainsi 30,5 % du PIB en 2016 contre 26,4 % en 2013. Ce stock de dette publique est jugé soutenable avec un risque modéré de détresse d'endettement⁶.

Graphique 15. Evolution comparée de la dette publique et des dépenses en capital
(En % du PIB)



Source : Mission d'après données FMI.

Planification nationale et sectorielle

27. La stratégie nationale d'investissement est définie par le CREDD et déclinée par secteur dans le plan triennal d'investissement (PTI). Le cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable du Mali (CREDD) porte sur la période 2016-2018 et constitue le document de référence des politiques et stratégies de développement, en lien avec les objectifs de développement durable (ODD) adoptés en septembre 2015 par la communauté internationale. Le développement des infrastructures est une des priorités affichées de l'axe stratégique « Promotion d'une croissance inclusive et durable » du CREDD⁷. Ces orientations stratégiques guident la production du plan triennal d'investissement (PTI) publié en annexe de la loi de finances. Le PTI est établi sur trois années glissantes et fixe la liste des projets planifiés par ministère et par secteur de planification. Il présente les coûts associés à chaque projet d'investissement. Ces chiffrages s'inscrivent dans le cadre macro-économique de mise en œuvre du CREDD. La programmation sectorielle définie par le PTI est enfin reprise dans les cadres de dépenses à moyen-terme.

28. L'élaboration des stratégies nationales et sectorielles s'appuie sur un processus participatif ascendant qui garantit leur coordination effective. Le CREDD a été produit à partir d'une série de consultations avec l'ensemble des parties prenantes. Au niveau sectoriel, le processus d'élaboration du PTI est défini annuellement par une lettre-circulaire du ministre chargé du plan. Les cellules de planification stratégique (CPS) animent ainsi les discussions par secteur, pouvant regrouper plusieurs ministères et associant les acteurs étatiques. Elles sont chargées d'assurer la remontée de l'expression des besoins sectoriels au niveau de la

⁶ Rapport des services du FMI Juin 2017, analyse de soutenabilité de la dette.

⁷ L'objectif poursuivi est de développer les énergies renouvelables, accroître l'accès à l'électricité, améliorer les transports, l'équipement et les technologies de l'information pour l'ensemble des secteurs.

direction nationale de la planification du développement (DNPD), afin de les prendre en compte dans le PTI. En pratique, toutes les CPS ne procèdent pas aux arbitrages qu'elles devraient réaliser entre les projets proposés par les ministères, avant de les transmettre à la DNPD. Cependant, les priorités des secteurs sont correctement intégrées dans le plan triennal d'investissement et les différentes stratégies sont correctement coordonnées. De même, les contrats de performance établis entre les ministères et les établissements publics administratifs placés sous leur tutelle permettent d'articuler leurs stratégies d'investissement respectives.

29. Un suivi annuel des stratégies nationales et sectorielles est réalisé, s'appuyant sur des objectifs et des indicateurs d'activité et d'impact mesurables. Le CREDD est doté d'un dispositif de suivi-évaluation qui vise à produire l'état d'avancement de la stratégie au niveau national. Des revues annuelles sont également conduites au niveau sectoriel pour suivre l'état d'avancement des projets. Les indicateurs retenus combinent à la fois selon les cas un suivi de l'activité et des résultats obtenus, comme le montrent les exemples suivants.

Tableau 4. Exemples d'indicateurs stratégiques sectoriels

Secteur	Indicateurs
Energie	Taux d'accès à l'électricité au niveau national (%)
	Taux d'accès à l'électricité en milieu urbain (%)
	Taux d'accès à l'électricité en milieu rural (%)
Routes	Longueur de routes bitumées entretenues
	Longueur de routes bitumées en bon état
Transport ferroviaire	Tonne kilométrique
	Voyageur kilométrique
	Passagers transportés
	Marchandises transportées
Education	Taux Brut de Scolarisation (TBS) au 1er cycle (en %)
	TBS au 1er cycle des filles (en %)
	Taux d'admission au 1er cycle (en %)
	Taux d'achèvement au 1er cycle (en %)
	Pourcentage de redoublants au 1er cycle (en %)
	Indice de parité TBS Filles/Garçons
	Rapport Elèves/Maître au 1er cycle

Source : Mission d'après Rapport 2015 de mise en œuvre de la stratégie nationale.

Coordination entre le gouvernement central et les collectivités locales

30. Le recours à l'emprunt par les collectivités territoriales est limité par la loi au financement de l'investissement. L'article 227 de la loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales précise que les ressources des collectivités territoriales incluent « le produit des emprunts autorisés qui sont exclusivement destinés au financement des investissements ». L'article 216 prévoit par ailleurs l'affectation aux dépenses d'investissement d'un prélèvement obligatoire, dont le taux est fixé par le représentant de l'Etat après consultation du président de l'exécutif local.

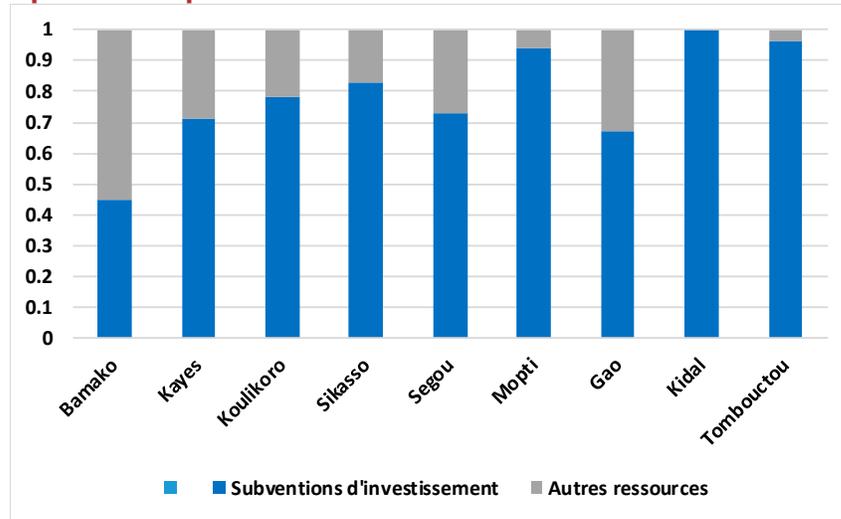
31. Les plans d'investissement des collectivités territoriales sont définis dans le cadre d'un processus concerté avec l'Etat. Le programme de développement économique, social et culturel (PDSEC) constitue le cadre de référence pour les projets d'investissement des collectivités territoriales. Ce programme est mis en œuvre depuis 2015 au travers de contrats de plan Etat-région, conclus pour cinq ans, et qui ciblent en priorité les « investissements structurants, créateurs de richesses et d'emploi »⁸. Des cadres de concertation et de coordination existent également pour coordonner les actions de développement aux différents échelons: comité national d'orientation des appuis techniques aux collectivités territoriales (CNO); comités régionaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CROCSAD) ; comités locaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CLOCSAD) ; comités communaux d'orientation, de coordination des actions de développement (CCOSAD).

32. Le montant des transferts affectés aux dépenses d'investissement des collectivités est généralement connu au moins six mois avant le début de l'exercice. Depuis 2007, le Mali a mis en place un Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT), majoritairement abondé par le concours des partenaires techniques et financiers, et en partie par les dotations budgétaires et subventions de l'Etat. Ce fonds est administré par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT). Pour l'attribution des subventions d'investissement, l'ANICT s'appuie sur une formule de péréquation qui combine deux séries de critères : (i) critères de situation (les besoins des collectivités au regard de leur contexte territorial) ; et (ii) critères de performance (la bonne administration fiscale des collectivités). Des lettres de cadrage transmises par l'ANICT communiquent chaque année aux collectivités le montant des transferts prévus au budget de l'Etat. En 2016, cette lettre a été transmise le 9 juin.

33. En pratique, le rôle des collectivités dans l'effort d'investissement demeure insuffisant, pour des raisons à la fois financières et techniques. L'investissement local, dans son financement comme dans sa réalisation, demeure très dépendant du soutien de l'Etat. Le budget de l'Etat constitue la principale source de financement des collectivités, tandis que les ressources propres des collectivités sont faibles. Depuis 2007, le produit des ressources propres des collectivités territoriales (en particulier les ressources non fiscales) reste peu élevé. De plus, l'Etat exécute lui-même une part significative des dépenses réalisées au niveau local via les dotations de crédits aux services déconcentrés mais également via les crédits exécutés par la portion centrale (en particulier les projets multi-régionaux).

⁸ Des contrats de plan ont été signés avec 5 régions et 2 sont en cours de signature (Kidal et district de Bamako). Néanmoins, l'ensemble des financements affectés aux contrats ont été inscrits en loi de finances 2017.

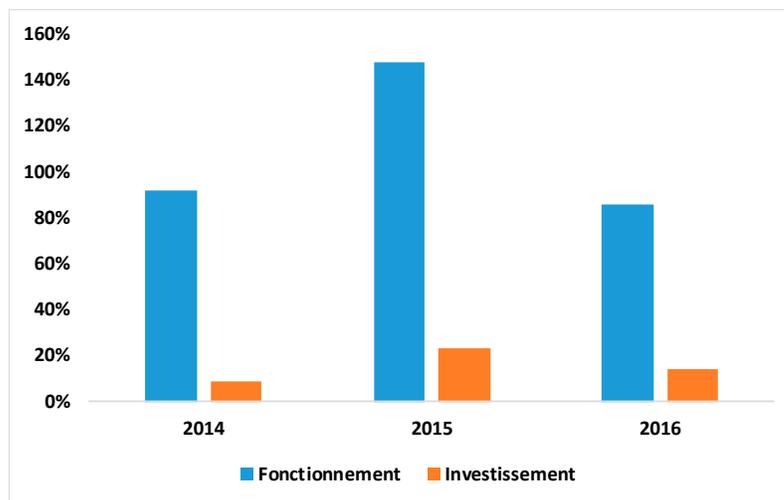
Graphique 16. Composition des ressources d'investissement des collectivités



Source : DNTCP, comptes de gestion des collectivités agrégés au niveau régional pour l'exercice 2015.

34. Les budgets d'investissement des collectivités sont extrêmement faibles. D'après les données transmises pour l'évaluation PEFA en 2016, les dépenses d'investissement atteignent 27,4 Mds FCFA, soit 14 % des dépenses totales inscrites dans les budgets des collectivités territoriales. Bien que cette part ait plus que doublé en trois ans (cf. graphique 17), elle demeure très limitée en raison de l'insuffisance des ressources propres des collectivités et de leur forte dépendance au budget de l'Etat.

Graphique 17. Part des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans les budgets locaux



Source : Rapport PEFA 2016.

Partenariats public-privé

35. Le cadre juridique des partenariats public-privé (PPP) a été récemment posé, par la loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 et le décret du 9 février 2017. La loi ne donne pas de définition générale des PPP mais liste les types de contrats qui sont considérés comme des PPP : concessions, concessions de travaux, concessions de service, concessions de service d'intérêt général sans service public, concession de service avec service public, affermage, régie intéressée, contrat mixte, partenariat à paiement public. La loi prévoit également la mise en place d'une unité PPP chargée d'apporter une expertise aux différentes étapes du processus. Conformément aux bonnes pratiques, les contrats de PPP doivent enfin faire l'objet d'une approbation par le Ministre chargé de l'économie et des finances avant leur signature. Celui-ci vérifie notamment la soutenabilité budgétaire des projets.

36. Certains éléments, dont l'inclusion dans le cadre juridique des PPP est reconnue comme une bonne pratique internationale, ne figurent cependant pas dans la loi et son décret d'application :

- L'introduction d'un principe de plafond des engagements financiers ou garanties du secteur public aux PPP.
- La mention des risques qui doivent être obligatoirement portés par le partenaire privé, afin d'éviter que le contrat n'entraîne des risques trop élevés pour la partie publique.
- L'intégration du taux de retour sur investissement de l'opérateur privé parmi les critères d'attribution du PPP et dans les clauses obligatoires du contrat.
- Le vote par le Parlement de l'autorisation d'engagement sur les PPP, dès la première année de leur mise en place (cf. LOLF) ainsi que l'exigence de rendre publics tous les contrats PPP (cf. décret gouvernance).

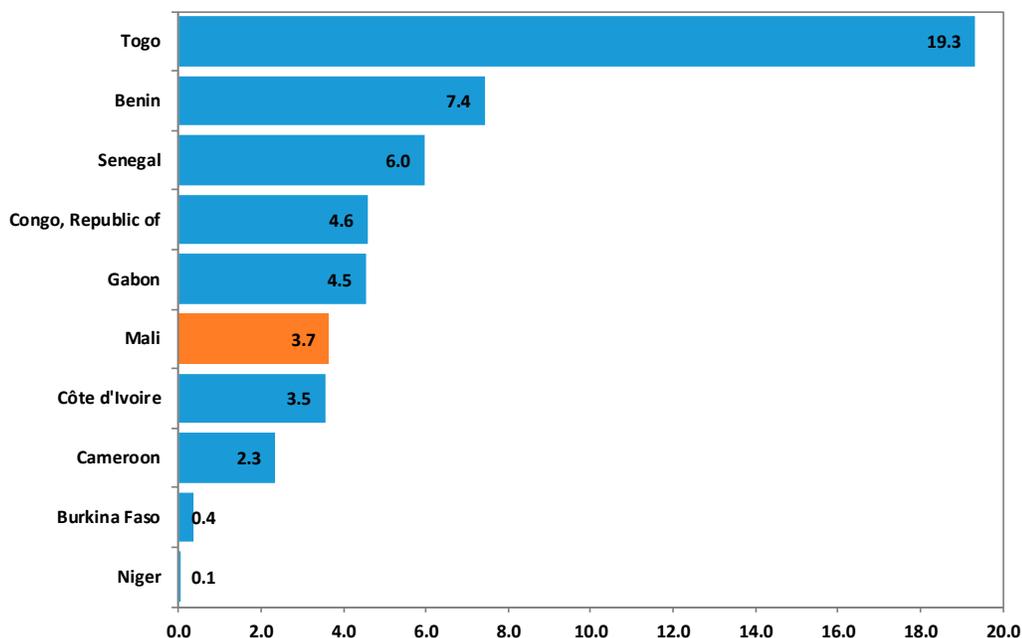
37. La loi introduit par ailleurs des possibilités de dérogations qui mériteraient d'être strictement définies et rendues plus restrictives dans des décrets d'application :

- La loi exclut de la procédure les offres spontanées et les contrats passés selon la procédure négociée directe faisant suite à une urgence résultant de circonstances imprévisibles.
- Si la loi pose un principe général de transparence des contrats de PPP et de mise en concurrence des soumissionnaires, elle offre des possibilités importantes d'y déroger par des procédures d'appel d'offres restreint et de gré à gré.
- La loi ouvre la possibilité que le partenaire privé ait le droit à une indemnité si des événements imprévisibles bouleversent l'équilibre économique du contrat. Ceci peut entraîner des renégociations nombreuses et coûteuses de contrats.

38. En l'absence de cadre légal jusque fin 2016, l'évaluation préalable des projets désormais prévue n'a pas été mise en œuvre pour les PPP conclus antérieurement. La loi précise qu'avant le lancement de toute procédure, une évaluation doit être conduite, en incluant : (i) une analyse démontrant que le projet présente une utilité économique et sociale ainsi qu'un bilan environnemental positif, (ii) une analyse du mode de réalisation du projet en partenariat public-privé démontrant un bilan plus favorable que celui des autres modes de la commande publique ; (iii) une analyse de la soutenabilité budgétaire appréciant les conséquences du projet sur les finances publiques et sur la disponibilité des crédits et, le cas échéant, sa compatibilité avec les orientations de la politique immobilière. Jusqu'en 2016, plusieurs contrats ont été conclus, répondant à la définition d'un PPP désormais posée par la loi : Transrail (activité ferroviaire), Ozone (assainissement), parc zoologique, Mali Technique Système (contrôle technique des véhicules) ; Mali Plaques (confection des plaques d'immatriculation) ; Energie du Mali (électricité) ; SOMAGEP (distribution d'eau potable). La mise en œuvre de ces contrats a ainsi permis la création d'un stock de capital (cf. graphique 18). Cependant, ces contrats n'ont pas été soumis aux obligations légales qui n'existaient pas jusque-là.

39. Si l'unité chargée du suivi des PPP est en cours d'opérationnalisation, la coordination du suivi financier avec le Ministère des Finances reste à mettre en place. L'unité "de partenariats public-privé" a été mise en place auprès du Premier ministre en février 2017 à la suite de la publication du décret précisant ses missions : assistance et expertise technique, validation des évaluations préalables, avis sur les projets de contrat, participation au suivi des projets. Parallèlement, le Ministère des finances doit jouer un rôle essentiel pour identifier, évaluer et surveiller la soutenabilité budgétaire et les passifs éventuels liés aux PPP. Cependant, aucune organisation ou procédure n'a, à ce stade, été mise en place au Ministère des finances afin de réaliser un suivi des coûts et des risques budgétaires émanant des PPP et de s'assurer que les mesures adéquates sont prises pour prévenir et traiter ces risques. Des modalités pratiques de communication et d'échanges d'information nécessiteraient également d'être définies entre l'unité de PPP et le Ministère des finances pour garantir la réactivité et la pertinence des réponses apportées lorsque les risques budgétaires liés à un projet deviennent trop élevés.

Graphique 18. Stock de capital lié aux PPP au Mali comparé à celui d'autres pays d'Afrique francophone
(en % du PIB)



Source : Perspectives de l'Economie Mondiale et estimations des services du FMI.

Réglementation des entreprises d'infrastructure

40. Les grands marchés des infrastructures économiques sont soumis à une concurrence internationale et nationale, et les prix des services sont fixés librement. Les marchés de l'eau, de l'électricité, des télécommunications et des transports sont totalement ouverts à la concurrence. On peut cependant noter en pratique un monopole de fait sur le marché de la production d'électricité, bien que la loi ne le prévoit pas. Des autorités indépendantes interviennent pour réguler ces marchés, mais les prix sont libres, sauf pour les prix relatifs à la distribution de l'électricité.

41. La surveillance des entreprises publiques d'infrastructure reste faible. L'Etat détient la propriété totale ou partielle de 52 entreprises publiques (dont cinq établissements publics à caractère industriel et commercial). Le suivi de ce portefeuille est réalisé par la Direction générale de l'administration des biens de l'Etat (DGABE). Chaque année, à partir du mois de juin, la DGABE collecte l'information financière sur les entreprises publiques à l'aide de questionnaires et établit ainsi un répertoire des entreprises publiques. Cependant, environ un tiers des entreprises ne transmettent pas l'information demandée. Le montant ainsi connu du portefeuille de l'Etat s'élève à 62,5 Mds FCFA, soit 1,5 % du PIB. La consolidation réalisée par la DGABE n'est transmise qu'aux tutelles techniques et n'est pas exploitée par la Direction générale du budget. De plus, hormis pour les cinq EPIC disposant d'un contrat de performance avec l'Etat, les plans d'investissement des entreprises publiques ne font pas l'objet d'une revue par l'Etat qui permettrait de garantir leur coordination avec les priorités du plan triennal d'investissement et de maîtriser les risques financiers éventuels qu'ils présentent pour l'Etat. A ce jour, seule la gestion financière d'Electricité du Mali fait l'objet d'une surveillance financière spécifique au titre des engagements pris par le Gouvernement malien dans le cadre du programme conclu avec le FMI. Les résultats financiers de l'entreprise sont en particulier transmis trimestriellement. La Direction générale du budget envisage de développer l'analyse des risques budgétaires liés aux opérations des entreprises publiques, mais pour l'instant cette fonction n'est pas développée.

Pilier I. Principaux écarts aux meilleures pratiques

Institution	Ecarts	Importance
4	Absence de principe d'un plafond des engagements financiers ou garanties du secteur public aux PPP	Forte
4	Faible coordination du MEF et de l'unité de PPP	Forte
4	Faible surveillance financière sur les PPP et les entreprises publiques	Forte
5	Manque de communication d'informations financières entre DGB, DGABE, ministères de tutelle, et les entreprises publiques	Moyenne
4/5	Faibles capacités d'analyse financière sur les PPP et les entreprises publiques	Moyenne
4	Pas de consolidation des passifs contingents	Moyenne
3	Faibles capacités et ressources des collectivités territoriales	Forte

B. Pilier II : Affectation des investissements publics

42. Dans cette partie, l'évaluation PIMA analyse les forces et faiblesses des institutions concourant à la bonne allocation des besoins. L'analyse évalue si le Mali : (i) procède à une budgétisation pluriannuelle qui assure la transparence et la prévisibilité des niveaux d'investissement ; (ii) veille à l'exhaustivité du budget, assurant que tous les investissements publics sont autorisés par le corps législatif et inclus dans les documents budgétaires ; (iii) opte pour un processus budgétaire unifié ; (iv) procède à une évaluation ex ante des projets, et (v) possède un système de sélection des projets.

43. Le cadre institutionnel pour l'affectation des investissements publics est d'assez bonne qualité mais la gestion des projets doit être améliorée. Les processus de programmation pluriannuelle et de budgétisation des investissements sont de bonne qualité comparativement aux autres pays de l'UEMOA, même si une part importante des projets sur financement extérieur ne passent pas par les procédures nationales. Les voies d'amélioration résident principalement dans la gestion des projets-en particulier les processus, mal mis en œuvre, de sélection et d'évaluation. Ces carences dans la gestion des projets peuvent expliquer la faible efficience de l'investissement public (mise en évidence supra, partie I, Graphique 14. Indicateur d'Efficience - composante physique).

Tableau 5. Synthèse évaluation pilier II

Étape/Institution		Cadre institutionnel	Effectivité	Priorité des réformes
6	Programmation pluriannuelle	Elevé. Les dépenses en capital des ministères font l'objet de plafonds et de programmation pluriannuels, qui tiennent en compte de l'intégralité des coûts de projets et sont publiés	Elevé. Bien que la mise en œuvre du Budget programme ne sera effective qu'à partir de 2018, le dispositif de programmation pluriannuelle est cohérent	*
7	Caractère exhaustif du budget	Moyen. Les dépenses en capital sont généralement effectuées dans le cadre du budget mais la Loi de Finances ne contient pas d'information sur les PPP	Moyen. La prise en compte des dépenses d'investissement sur financements extérieurs est incomplète et les transactions des PPP ne sont pas suivies	*
8	Unité du budget	Moyen. Le budget est présenté suivant une nomenclature économique, administrative et fonctionnelle. Il y a une présentation par programme jointe en annexe de la LdF	Moyen. Le basculement en budget programme est prévu pour 2018. Les charges récurrentes sont prévues dans le budget mais ne sont pas spécifiées par projet	**
9	Évaluation ex ante des projets	Moyen. La préparation des dossiers de projets d'investissement fait l'objet d'une évaluation ex ante et la méthodologie d'évaluation est en cours de revue	Faible. Les grands projets structurants ne font pas systématiquement l'objet d'une analyse cout-bénéfice suivant une méthodologie standard. L'analyse des risques intégrée dans les critères retenue reste limitée.	***
10	Sélection des projets	Moyen. Les projets sont systématiquement examinés sur la base de critères non publiés sur le site du MEF, et budgétisés sur la base d'une liste de projets examinés	Faible. L'examen des projets n'inclut pas systématiquement une revue technique sur la qualité des études et manque des critères exécutable	***

Programmation pluriannuelle

44. La programmation pluriannuelle fixe des plafonds intégrant le coût total des projets par Ministère et par programme. Le dispositif de programmation interministériel produit et publié⁹ plusieurs documents complémentaires et cohérents :

- Le Document de Programmation Economique et Budgétaire Pluriannuel (DPEBP) pour l'exercice 2017-2019 est élaboré. Il sera présenté au Parlement à l'occasion d'un Débat d'Orientation Budgétaire pour l'exercice 2018.
- Le Tome I relatif au Budget Programme, annexé à la Loi de Finances 2017, contient des projections pluriannuelles par nature de dépenses et par Ministère.
- Le Programme Triennal d'Investissement (PTI) 2017-2019, préparé par la Direction Nationale de la planification du développement et du Développement (DNDP), fournit la programmation triennale glissante des investissements.
- Le Budget Spécial d'Investissement (BSI), qui est la tranche annuelle du plan triennal d'investissement (PTI), est intégré au budget de l'Etat. Le PTI tient compte de l'intégralité du coût des projets, ainsi que des dépenses annuelles de chaque projet sur trois ans.
- En outre, tous les ministères élaborent des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) sectoriels.

45. Dans l'ensemble, la démarche de programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement du Mali est cohérente. La budgétisation pluriannuelle permet de sécuriser l'allocation de moyens nécessaires à la concrétisation des investissements publics et à leur performance. Il existe une bonne articulation des différents outils de programmation (DPEBP et PTI) avec le budget annuel. L'usage des mécanismes de report de crédits d'investissement est appliqué pour les dépenses sur financement extérieur, et nécessite une décision gouvernementale pour les dépenses sur financement intérieur. Le recours progressif aux mécanismes de gestion des autorisations d'engagement (AE) et de crédit de paiement (CP) dès 2018 va permettre de renforcer les acquis.

Exhaustivité du budget

46. La Loi de Finances couvre les dépenses en capital réalisées par les administrations publiques. Elle intègre les dépenses d'investissement de l'administration centrale, de l'administration déconcentrée, des transferts aux établissements publics et des collectivités locales. Les dépenses en capital (i.e. contribuant à la formation brute du capital fixe) sont intégrées dans le Titre V du Budget, puis réparties sur deux sous catégories : (i) équipements (notamment mobiliers, constructions et réhabilitations...), et (ii) investissements (l'ensemble des projets sur financement intérieur et extérieur considérés comme matures et structurants rapportés dans le BSI). La documentation budgétaire actuelle ne contient cependant aucune information spécifique sur les transactions liées aux PPP, ce dispositif étant en cours de mise en place.

⁹ Le DPEBP et le PTI sont rendu publics sur le site du [ministère de l'économie et des finances](http://www.mef.gov.mg)

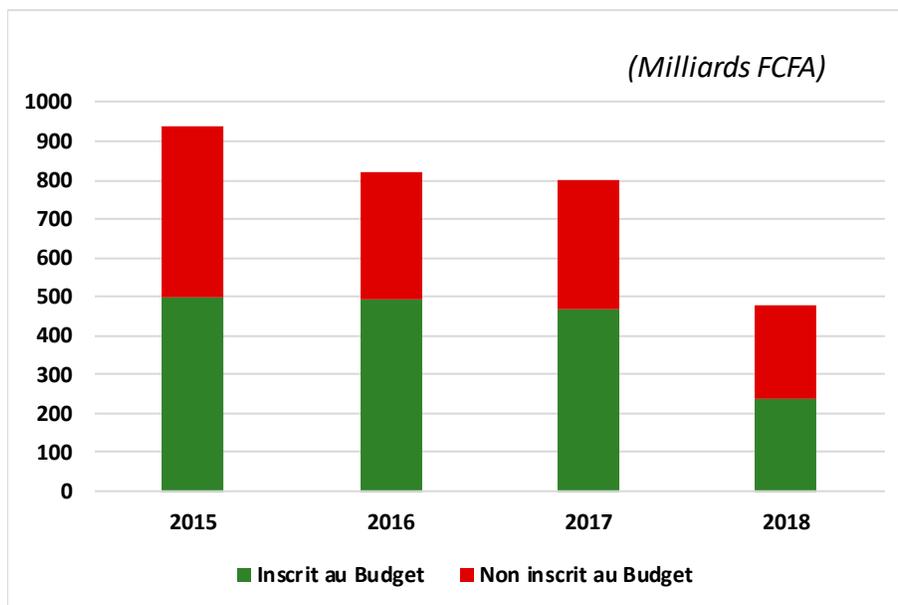
Tableau 6. Répartition des dépenses en capital 2015 – 2017

<i>En Milliards de FCFA</i>	2015	2016	2017
Dépenses en capital	649.5	803.3	864.8
Financements intérieurs	339.1	524.7	561.9
<i>Equipements et investissement</i>	189.2	289.3	274.3
<i>BSI Intérieur</i>	149.9	235.4	287.6
Financements extérieurs	271.2	260.2	285.1
Appuis Budgétaires	39.3	18.4	17.7

Source : Boost / PRED.

47. Le budget de l'Etat couvre environ la moitié des investissements réalisés par le secteur public et financés sur ressources extérieures. Les dépenses d'investissement sur financement extérieur (i.e. faisant l'objet de convention de financement de l'Etat et appliquant les procédures nationales) sont régulièrement retracées dans le budget. Les projets moins matures mais inscrits sur les prévisions de financement des bailleurs, et ceux exécutés hors procédures nationales ne sont pas inclus dans la documentation budgétaire. Les investissements des collectivités locales sont retracés séparément du budget de l'Etat dans le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT), majoritairement abondé par les bailleurs, et en partie par les dotations et subventions de l'Etat. Pour apporter une meilleure vision d'ensemble des investissements du secteur public, un Cadre des Ressources à Moyen Terme, le CRMT 2016-2018 a été élaboré par le Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA). Le montant en volume financier des aides-projet extrabudgétaires rapportés dans le CRMT, est de l'ordre de 40% à 50% du total des appuis projet pour la période 2015-2018 (Cf. Graphique 19).

Graphique 19. Dépenses d'investissement sur financement extérieur hors budget



Source : CRMT 2016 – 2018.

Unité du budget

48. Les dépenses en capital sont présentées dans un document unique utilisant une classification conforme aux standards internationaux. Les dépenses budgétaires (en capital et courantes) sont présentées dans la loi de finances suivant une nomenclature économique, administrative et fonctionnelle conforme au manuel des finances publiques du FMI de 2001 et aux directives de l'UEMOA. Les annexes de la loi de finances incluent une présentation indicative du budget par programmes. La classification économique utilisée regroupe sous le titre V, dépenses en capital, les dépenses liées au fonctionnement courant des projets et les dépenses d'équipements des ministères et institutions. La nomenclature permet de distinguer les projets structurants et les dépenses d'équipement des ministères et institution, sous réserve d'un retraitement des données budgétaires.

49. Certaines dépenses en capital sont dispersées sur d'autres titres budgétaires. Les charges communes contiennent à la fois des dépenses en capital et des dépenses courantes, et ne sont pas réparties par ministères et institutions. Certaines dépenses en capital sont comptabilisées dans les comptes et fonds spéciaux du trésor. Ces carences nuisent à une bonne programmation sectorielle des dépenses d'investissements et d'équipements.

50. Des dépenses récurrentes sont inscrites dans le budget de fonctionnement, sans possibilité de les relier aux projets auxquels elles sont rattachées. Le manuel de programmation des projets invite les ministères sectoriels à estimer les coûts récurrents de leurs principaux projets mais, en pratique, cela n'a pas été réalisé. Seuls les projets d'investissements dont le coût dépasse un milliard de FCFA font l'objet d'estimation de la nature des charges récurrentes ainsi que leur mode de financement. Les dépenses d'entretien routier, font l'objet d'une programmation dans le PTI et sont budgétisées en tant que projets et présentées conformément à la nomenclature budgétaire en vigueur. A l'exception du Programme de réfection des bâtiments publics (inscrit sur le BSI) il n'y a en général pas de lignes budgétaires spécifiquement liées aux charges récurrentes (entretien, maintenance, rénovation) des infrastructures, à mesure qu'elles sont construites.

Evaluation des projets

51. Une bonne évaluation des projets est le gage d'une sélection efficace et la garantie d'une exécution mieux préparée et maîtrisée. Elle offre une vision unifiée, homogène et priorisée des projets d'investissement. Elle garantit l'adéquation des projets aux priorités de politiques, définit les options conceptuelles éclairant la décision politique, détermine les impacts socio-économiques, évalue les risques associés au projet et la manière de les maîtriser. La mise en place d'un cadre d'évaluation homogène et standardisé permet de fluidifier et d'optimiser le processus de sélection de projets, divers et nombreux par nature.

52. Au Mali, il n'existe pas encore de méthodologie standard pour les évaluations ex ante. Un fonds d'études et de préparation des projets, géré par le MEF à travers la DNPDP, a été mis en place depuis 2014 pour la conception de projets bancables dans certains secteurs. Cependant, les crédits alloués à ce fonds restent insuffisants pour permettre l'évaluation systématique et complète de l'ensemble des projets. Il n'existe pas de méthodologie standard pour l'évaluation ex-ante, et l'analyse coût-bénéfice des grands projets n'est pas systématique. Des éléments de préfaisabilité, de faisabilité et de rentabilité économique et sociale figurent certes parmi les critères de sélection, mais leur mise en œuvre n'est pas systématique. L'évaluation et l'approbation des investissements financés sur ressources extérieures, est effectuée par les bailleurs selon leurs propres systèmes.

53. Un comité technique de sélection des programmes et projets d'investissements est en place depuis 2014. Le comité, présidé par le représentant du Ministre chargé du Plan, est composé des représentants de la DNPDP, de la DGB, de la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP), du contrôle financier (DNCF), du trésor (DNTCP) et des Cellules de Planification stratégique (CPS). Il a pour mission d'étudier, d'évaluer et de sélectionner les dossiers des projets d'investissement public à inscrire au PTI et au BSI. Le comité se réunit deux fois par an en session ordinaire. Le modèle de fiche projet soumis au comité par les ministères sectoriels inclut les informations suivantes : (i) l'identification du projet, la durée et le secteur d'intervention ; (ii) la région d'exécution et le niveau central ou/et local du financement; (iii) le calendrier prévisionnel du projet couvrant tout le cycle de gestion (préparation, réalisation et l'après projet) ; (iv) le cadre de performance du projet (objectifs généraux, objectifs spécifiques, activité) ; (v) le cadre de prévision et de suivi des réalisations physico-financières ; et (vi) identification et projection des financements (intérieur et extérieur).

54. Dans la pratique, les ministères sectoriels rencontrent des difficultés pour conduire l'évaluation ex ante des projets et programmes. En raison du manque de capacité technique des porteurs de projet, les informations transmises à la DNPDP ne sont généralement pas complètes, ce qui limite les études d'impact socio-économique, et l'évaluation de la pertinence, de la viabilité et de la rentabilité économique et financière des projets. Cependant les dossiers de projets et programmes soumis aux PTF, dont la préparation a été appuyée techniquement et financièrement, sont généralement plus solides, et intègrent souvent des éléments d'analyse avantages-coûts.

55. L'évaluation des projets n'incluse pas systématiquement une évaluation des risques. L'analyse des difficultés et problèmes majeurs est généralement fournie dans la fiche de suivi-évaluation des projets en cours, mais il n'existe pas une analyse ex ante des risques pouvant affecter la réalisation des objectifs du projet. Les autorités considèrent ce point comme une faiblesse majeure nécessitant un renforcement de capacités.

Sélection des projets

56. Bien que robuste et encadré, le processus de sélection des projets manque de transparence. Le Mali dispose d'un manuel de procédure de programmation et de suivi-évaluation des investissements publics, qui est actuellement en cours de mise à jour. Ce manuel a fait l'objet d'une validation interministérielle et sert d'outil de référence pour la sélection des

projets présentés par les ministères sectoriels. Il précise clairement les rôles et responsabilités (aux niveaux national et régional) ainsi que les procédures à observer à chaque étape du cycle de gestion de l'investissement public (l'identification, la préparation/formulation, l'évaluation ex-ante, la mise en œuvre/suivi-évaluation, et l'évaluation ex-post). Malheureusement ce manuel et les critères et processus de sélection qu'il prescrit ne sont pas publiés sur le site du MIF.

57. Les critères de sélection des projets à inscrire aux PTI et BSI ne sont pas publiés.

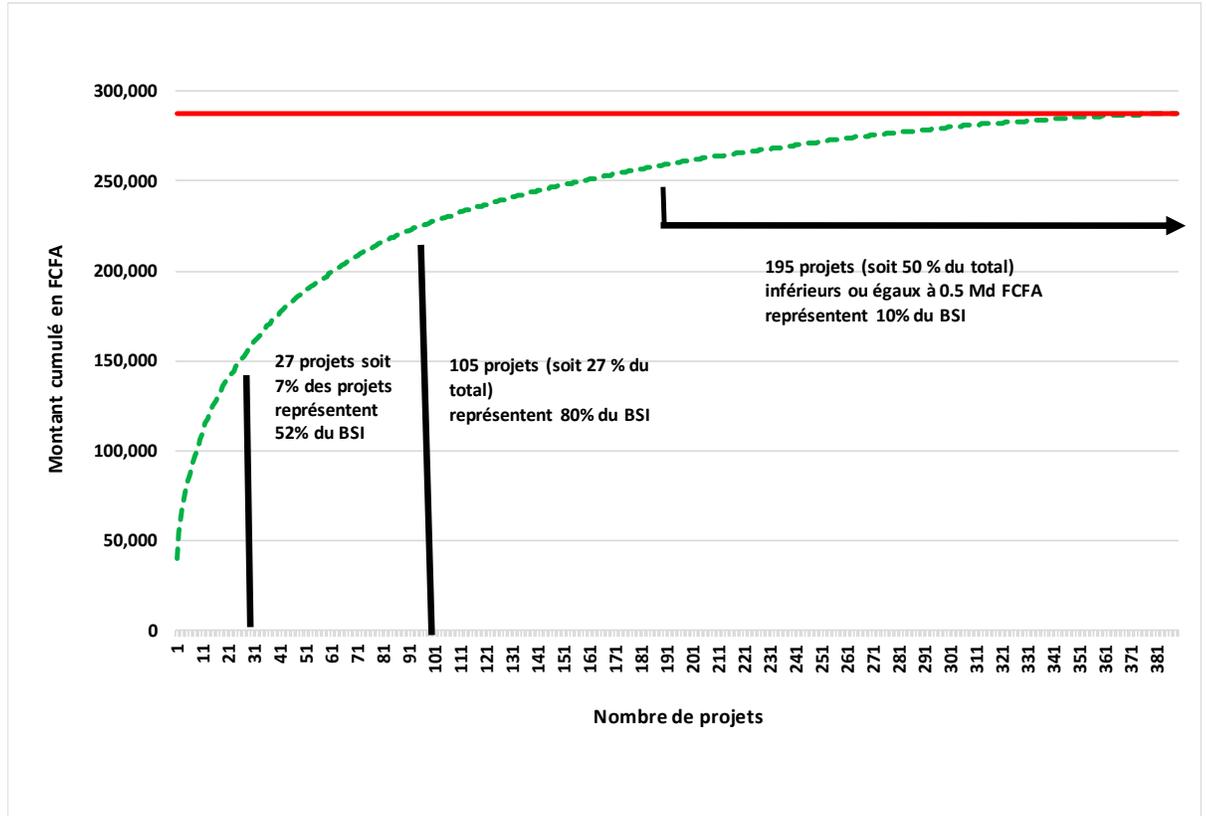
L'examen des projets soumis au comité technique de sélection est basé sur les critères (non publiés) suivants : (1) *critères préalables* : existence d'étude de faisabilité et bonne formulation du projet ; (2) *critères de base* : adéquation avec les axes prioritaires d'intervention du CREED, taux de valeur ajoutée, impact sur le service de la dette, et taux de financement sur ressources intérieures, impacts sur la diminution du niveau de la pauvreté, nombre d'emplois créés ; (3) *critères complémentaires* : effets sur l'environnement, effets sur la réhabilitation pour les projets sociaux, effets intégrateur et réducteur de disparités (multi- régionalisme) ; et (4) *critères de budgétisation*: disponibilité du financement, caractère prioritaire des projets à contrepartie nationale, évaluation et prise en charge des coûts récurrents. Un système de pondération des critères est utilisé en usage interne au sein de la DNPD pour appuyer le processus de sélection.

58. La réforme du processus de sélection des projets n'a pas encore produit tous ses fruits. Les nouveaux critères ne concernent que les nouveaux projets. Aucun critère sur les projets en cours et/ou en phase terminale de mis en œuvre n'a été établi. Faute de temps et/ou de capacités techniques, et malgré les injonctions de la DNPD et du comité de sélection, les ministères sectoriels ne se sont pas encore appropriés le nouveau processus et procèdent rarement à un premier arbitrage avant de soumettre les propositions de projet à la DNPD.

59. Une réévaluation des projets anciens, inscrits au BSI semble indispensable. Malgré la politique volontariste de la DNPD consistant à écarter du BSI les projets à faible valeur ajoutée, ou dont la durée est excessive, le BSI intérieur (graphique 20) contient encore nombre de projets de faibles montants, certains en phase terminale, qui consomment inutilement l'enveloppe budgétaire destiné aux investissements. En effet, seul 27 projets (soit 7% du nombre total de projets) représentent 50% du BSI intérieur, alors que 195 projets (soit 50% du nombre total de projets) ont des crédits inférieurs ou égaux à 500 Millions FCFA. Sur ces 195 projets de faibles montants, 25% ont une maturité de plus de 10 années et 87 projets sont en phase terminale et / ou en dépassement de phase d'exécution.

60. Enfin, il n'existe pas d'appréciation du caractère exécutable des projets. Les critères de choix omettent de vérifier si les projets sont prêts à être exécutés – échéanciers de marchés publics, termes de référence détaillés, spécifications techniques et disponibilité foncière. Cette absence de revue technique peut déboucher sur la budgétisation des projets non exécutables, entraîner des délais importants dans l'exécution des dépenses d'investissement et impacter la qualité des produits des projets.

Graphique 20 : Composition du Budget Spécial d'Investissement sur Financement Intérieur 2017



Source : DGB / Budget Spécial d'Investissement.

Pilier II. Principaux écarts aux meilleures pratiques

Institution	Ecarts	Importance
8	Nomenclature programme encore inutilisée	Moyenne
8	Actualisation PRED en cours, inachevée	Moyenne
9	Pas de méthodologie standard pour préparer les évaluations	Moyenne
9	Analyse coût avantage non systématique	Forte
10	Absence de revue technique, sur la qualité des études et leur caractère exécutable	Forte

C. Pilier III : Exécution des investissements publics

61. L'exécution des investissements doit délivrer des actifs productifs et durables.

L'exécution économiquement rentable, et dans les délais impartis, des projets d'investissements publics nécessite un financement global, une gestion efficace ainsi qu'un suivi transparent. Ce troisième pilier de l'évaluation PIMA vise à assurer la délivrance d'actifs productifs et durables. Il détermine si l'ensemble des acteurs : (i) ont un dispositif de protection des investissements ; (ii) assurent la disponibilité des fonds ; (iii) veillent à la transparence dans l'exécution des projets ; (iv) gèrent la mise en œuvre des projets et ; (v) assurent le suivi des actifs publics.

62. Le cadre institutionnel pour l'exécution des investissements est d'assez bonne qualité, sa principale faiblesse réside dans la comptabilisation des actifs. La conduite des projets est généralement bien encadrée, l'exécution du budget de dépenses en capital est satisfaisante dans l'ensemble. L'administration doit maintenant mettre en place un système de comptabilisation et de suivi plus performant. Les réformes visant à mettre en œuvre la comptabilité patrimoniale en ligne avec les directives de l'UEMOA permettront de pallier cette faiblesse.

Tableau 8. Synthèse évaluation pilier III

Étape/Institution		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité des réformes
11	Protection des investissements	Elevé. Les investissements sont protégés par le cadre institutionnel et la documentation budgétaire intègre lisiblement le coût total des projets.	Moyen. L'effectivité ne sera appréciable qu'avec la pleine mise en œuvre des systèmes d'information, mais la pratique récente permet cette protection.	*
12	Disponibilité de financements	Moyen. Le cadre normatif prévoit les différents outils de programmation et de gestion mais laisse la possibilité de financements extérieurs dans des banques commerciales.	Moyen. Même si les fonds sont décaissés à temps, l'absence de plans d'engagement et les financements extérieurs hors CUT perturbent cette disponibilité.	**
13	Transparence de l'exécution	Elevé. Le cadre institutionnel prescrit l'ouverture et la transparence des marchés publics, le suivi physico-financier des projets ainsi que les audits externes <i>ex post</i> .	Moyen. Dans les faits, le manque de traçabilité des procédures et de coordination entre les acteurs peut nuire à la transparence.	*
14	Gestion de la mise en œuvre	Moyen. Des règles s'appliquent à la gestion et à l'évaluation des projets, mais elles ne considèrent pas les aménagements apportés aux projets durant le cours de leur exécution.	Moyen. La gestion effective est complexifiée par les faiblesses du système d'information et les évaluations se centrent encore peu sur les résultats attendus.	**
15	Comptabilisation des actifs	Faible. Le cadre institutionnel sur les comptabilités matières et patrimoniale nécessite une réglementation plus détaillée et opérationnelle.	Faible. L'inventaire des biens publics est effectué partiellement, les comptes de patrimoine n'intègrent pas d'informations et il n'y a pas d'amortissements.	***

Protection des investissements

63. Les investissements sont protégés par le cadre institutionnel et la documentation budgétaire intègre lisiblement le coût total des projets. La loi relative aux lois de finances (LLF)¹⁰ prescrit la budgétisation des crédits d'investissement publics en autorisations d'engagement (AE) au commencement du projet et en crédits de paiement (CP) ajustés et budgétisés annuellement. Les informations sur le coût total des projets sont présentées dans la documentation budgétaire soumise au Parlement. Les virements des crédits des dépenses en capital vers les dépenses courantes sont exceptionnels et doivent être autorisés par décret pris en conseil des ministres¹¹. Enfin, les crédits restés sans emploi peuvent être reportés sans limites, à condition que les ressources pour les financer soient toujours disponibles¹².

64. L'effectivité ne sera appréciable qu'avec la pleine mise en œuvre des systèmes d'information, mais la pratique récente permet cette protection. Dans les faits, en 2017, les financements des projets ont été alloués sur une base annuelle ainsi que triennale. En outre, les mécanismes de fongibilité asymétrique ainsi que les règles en matière de reports de crédits non consommés en fin d'année ont été respectés (pour autant, la mission n'a pas été en mesure d'analyser les états de virements et de reports des crédits demandés). En pratique, l'adaptation, en cours, des systèmes d'information à la LLF permettra d'assurer l'effectivité des différents mécanismes de sécurisation des crédits des projets d'investissement pluriannuels.

65. L'adaptation des systèmes d'information est structurante, afin de renforcer l'effectivité de la protection des investissements. Le Mali conduit la mise à jour de ses applicatifs budgétaires et comptables dans le cadres des réformes en cours. Plusieurs recommandations formulées à l'occasion de la dernière mission d'assistance technique¹³ sur les applicatifs de suivi de l'exécution budgétaire « *Programme de réforme économique pour le développement* » (PRED) ainsi que l'application intégrée de comptabilité de l'Etat (AICE) visent notamment à renforcer la protection des investissements à moyen-terme. Au-delà, ces informations sur l'exécution budgétaire, comptable et financière des projets d'investissement doivent également être reprises dans la version améliorée du système intégré de gestion des investissements publics (SIGIP) développé par la DNPd.

¹⁰ Cf. articles 17 et 18 de la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances (LLF).

¹¹ Cf. principe de « fongibilité asymétrique » posé par l'article 20 de la LLF précitée.

¹² Cf. article 23 de la LLF précitée.

¹³ Cf. « *Adapter les systèmes informatiques à la gestion des dépenses en budget de programme* », FAD, Louis d'Humières et Nicolas Botton, avril 2017.

Disponibilité des financements

66. Le cadre normatif laisse ouverte la possibilité de financements extérieurs dans des banques commerciales. La réglementation prescrit l'élaboration de plans de passation des marchés (PPM)¹⁴. Par ailleurs, les règles en matière de forme, de contenu ainsi que de méthodologie d'élaboration et de révision des plans d'engagement (PE) et du plan de trésorerie (PT) sont prévues et définies dans le guide didactique¹⁵ du décret portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) issu de la transposition de la directive de l'UEMOA. En outre, le RGCP dispose que tous les fonds publics, y compris les ressources extérieures mobilisées au titre des projets, sont déposés dans un compte unique du Trésor (CUT) ouvert dans les livres de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Néanmoins, le décret laisse la possibilité au ministre chargé des finances d'autoriser l'ouverture de comptes : (i) sur le territoire national, à la BCEAO ou dans une banque commerciale pour y déposer les fonds mobilisés dans le cadre de conventions de financement des bailleurs de fonds ; (ii) sur le territoire national, dans des banques commerciales et ; (iii) à l'étranger, dans des institutions financières agréées par le ministre chargé des finances¹⁶.

67. L'absence de plans d'engagement et les financements extérieurs hors CUT perturbent la bonne mise à disposition des fonds. En pratique, les autorités réalisent, en matière d'investissement, des PPM dans le système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP) mais l'exhaustivité et la qualité des informations, tant en saisie qu'en actualisation, n'est pas garantie car l'ensemble des intervenants ne disposent pas d'un accès au système, eu égard aux problématiques techniques des réseaux informatiques. Par ailleurs, les PE ne sont pas encore réalisés. Ainsi, l'articulation entre les différents outils de programmation et de gestion est perfectible et entache la fiabilité du PT. Les travaux initiés sur le projet de CUT restent aussi à poursuivre avec notamment l'objectif d'étendre, à terme, son périmètre aux financements des bailleurs.

68. Sur les deux derniers exercices, le Mali n'a toutefois pas accumulé d'arriérés de paiement sur des dépenses d'investissement. En 2015 et 2016, les fonds liés aux projets ont été décaissés dans le temps imparti, soit quatre-vingt-dix jours après la prise en charge comptable (la mission a pu analyser la balance générale des comptes de l'Etat 2015). L'encadré 2 suivant rappelle la définition des arriérés de paiement.

¹⁴ Cf. article 33 du décret n°2015-0604 du 25 septembre 2015 portant code des marchés publics et des délégations de service public.

¹⁵ Cf. guide didactique du décret n°2014-0349/PR-M du 22 mai 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP).

¹⁶ Cf. article 61 du décret portant RGCP précité.

Encadré 2. Définition des arriérés de paiement sur dépenses d'investissement

Le décret portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) dispose que « *Les restes à payer sont constitués de toutes les liquidations non réglées. Ils comprennent les fonds en route et les arriérés de paiement. Les fonds en route sont constitués de toutes les liquidations non réglées de moins de trois mois. Les arriérés de paiement sont constitués de toutes les liquidations non réglées au-delà de trois mois.* ».

Cette définition, qui reprend strictement la définition de la directive communautaire de l'UEMOA¹⁷, ainsi que celle définie dans le cadre du programme conclu avec le FMI, implique de prendre dorénavant comme fait générateur la liquidation de la dépense et non la prise en charge comptable.

Source : Décret n°2014-0350/PR-M du 22 mai 2014.

69. La faible corrélation entre les différents outils de programmation et de gestion constitue un écart important par rapport aux bonnes pratiques. Afin de parer aux éventuels retards dans l'exécution des projets, consécutive à l'indisponibilité des fonds, et de ne pas compromettre la continuité de certains projets, la gestion des disponibilités doit être optimisée à travers un échange régulier des informations actualisées entre les PPM sectoriels (PPMS) et consolidé (PPMC), les PE sectoriels (PES) et consolidé (PEC) et le PT. Cette corrélation est particulièrement importante compte tenu de la problématique de gestion d'arriérés de paiement que le Mali a eu à gérer par le passé.

Transparence de l'exécution

70. Le cadre institutionnel prévoit l'ouverture et la transparence des marchés publics, le suivi physico-financier des projets ainsi que les audits externes *ex post*. Le cadre normatif de la commande publique¹⁸ promeut l'ouverture et la transparence dans les processus de passation des marchés. La liberté d'accès à la commande publique, la publicité ainsi que la transparence sont consacrés comme principes auxquels sont soumises les procédures de passation des marchés. Par ailleurs, la réglementation malienne¹⁹, ainsi que les procédures des bailleurs, s'agissant des projets sur financements extérieurs, prévoient que les grands projets d'investissement fassent l'objet d'un suivi physico-financier durant leur phase de mise en œuvre ainsi que d'un audit externe *ex post*. L'autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service publics²⁰ (ARMDSP), la Section des Comptes de la Cour Suprême²¹ ainsi que le Vérificateur Général²², sont légalement compétents pour conduire ces audits externes.

71. Dans les faits, le manque de traçabilité des procédures et de coordination entre les acteurs peut nuire à la transparence. En pratique, même si le public a un accès intégral, fiable et en temps opportun à l'information, la traçabilité des procédures de marchés publics reste à améliorer (cf. *infra*). Le manque de coordination entre les nombreux acteurs impliqués (encadré 3) dans les processus d'exécution, et l'absence d'interfaçage entre les différents systèmes d'information qu'ils utilisent, nuisent également à une exécution transparente.

¹⁷ Cf. article 23 de la directive n°10/2009/CM/UEMOA portant TOFE au sein de l'UEMOA.

¹⁸ Cf. Décret n°2015-0604 du 25 septembre 2015 portant code des marchés publics et des délégations de service public précité.

72. Les autorités doivent favoriser un partage accru de l'information et le renforcement de la coordination entre les acteurs. Le suivi des projets sur financements extérieurs, effectué par des unités de gestion souvent autonomes vis-à-vis de leur ministère de tutelle, doit être systématiquement coordonné avec les ministères sectoriels afin de renforcer l'intégration de ces projets dans les secteurs. Une meilleure coordination des multiples organes en charge du contrôle de l'exécution des dépenses publiques, est de nature à renforcer l'effectivité de ces contrôles, dont les résultats doivent par ailleurs être publiés et faire l'objet, le cas échéant, de mise en jeu de la responsabilité des acteurs ainsi que de sanctions effectives.

Encadré 3. Acteurs impliqués dans les processus d'exécution

- Les directions des finances et du matériel (DFM), les cellules de planification stratégique (CPS) et les unités de gestion de projets dans les ministères sectoriels pour ce qui concerne le suivi physico-financier ;
- La DNCF s'agissant du contrôle financier préalable sur les engagements et lors du service fait ;
- La DGMP-DSP ainsi que l'ARMDSP en matière de contrôle sur les marchés publics ;
- La DGB pour ce qui relève du suivi budgétaire ;
- La DNTCP pour ce qui concerne le suivi comptable et financier ;
- Les auditeurs externes missionnés par l'administration, ou les bailleurs pour les projets sur financements extérieurs, s'agissant des audits externes *ex post* ;
- La DNPD en matière d'outils de suivi, d'évaluation et de consolidation des informations ;
- Les différents corps d'inspections ministérielles ;
- La Section des Comptes de la Cour Suprême ; Le Vérificateur Général du Mali ;
- *In fine*, Le Parlement.

Source : Mission.

¹⁹ Cf. Manuel de procédures de programmation et de suivi – évaluation des investissements publics au Mali développé par la DNPD en mai 2005 et en cours de modification, ainsi que les manuels de suivi – évaluation développés au niveau des différentes politiques sectorielles.

²⁰ Cf. article 2 de la loi n°2008-023 du 23 juillet 2008 relative à l'ARMDSP.

²¹ Cf. article 116 de la loi n°2016-046 du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle.

²² Cf. article 2 de la loi n°2012-009 du 8 février 2012 abrogeant et remplaçant la loi n°03-030 du 25 août 2003 instituant le Vérificateur Général.

Gestion de la mise en œuvre des projets

73. Des règles s'appliquent à la gestion et à l'évaluation des projets, mais elles ne considèrent pas les aménagements apportés aux projets durant le cours de leur exécution.

Les procédures des bailleurs, ainsi que le cadre juridique national²³ prévoient la réalisation de revues *ex post*. Le cadre normatif, ainsi que les procédures des bailleurs, applicables aux projets sur financements extérieurs, prescrivent bien qu'une équipe de gestion de projet, menée par le coordonnateur de projet, soit systématiquement désignée pour sa mise en œuvre. Cependant, ce cadre institutionnel n'évoque pas de règles spécifiques en matière d'ajustement ou de réaménagement des projets, hormis pour les avenants aux marchés publics.

74. Les faiblesses des systèmes d'information nuisent à la gestion. Dans les faits, les ministères sectoriels rencontrés par la mission procèdent à la désignation systématique d'un haut responsable pour les grands projets d'investissement, mais la mission n'a pas été en mesure d'apprécier les plans de mise en œuvre préparés avant l'approbation du budget. Par ailleurs, la gestion de la mise en œuvre des projets est rendue difficile par les faiblesses du système d'information car les autorités maliennes ne disposent pas encore d'un système leur permettant d'assurer le suivi des grands projets, depuis leur planification jusqu'à leur bilan et de consolider les informations. La DNPDP envisage de déployer prochainement la version améliorée de son SIGIP au niveau des différents CPS dans les ministères.

75. Les évaluations se centrent encore peu sur les résultats attendus. Les règles et procédures en matière d'avenants aux marchés publics sont généralement appliquées, mais elles ne prévoient pas de revue ou de réévaluation du bien-fondé, des coûts et des résultats escomptés d'un projet. Enfin les revues et les évaluations des projets achevés sont en pratique peu nombreuses et centrées sur les réalisations plutôt que sur l'atteinte des résultats du projet.

Suivi des actifs publics

76. La réglementation sur les comptabilités matières et patrimoniale n'est pas assez détaillée et opérationnelle. La mise en œuvre progressive, jusqu'en 2019²⁴, de la comptabilité en droits constatés et patrimoniale, doit permettre un meilleur suivi des actifs publics mais implique un cadre normatif davantage détaillé et opérationnel. La direction générale de l'administration des biens de l'Etat (DGABE), en charge de la mise en œuvre de la comptabilité matières, dispose d'une réglementation²⁵ en cours de modification. Pour autant, ce cadre doit être davantage opérationnalisé, en partenariat avec les acteurs en charge de la normalisation comptable, pour mieux fixer les méthodes de valorisation des actifs à recenser ainsi que la politique à retenir en matière d'amortissement de ces biens publics. Pour ce qui relève de la comptabilité en droits constatés et patrimoniale, la DNTCP poursuit son travail de rédaction d'un projet de recueil des normes comptables de l'Etat, intégrant une norme sur les actifs, qui devra, par la suite, être documenté, à travers des fiches techniques, afin d'être pleinement opérationnel.

²³ Cf. les textes précités concernant la Section des Comptes de la Cour Suprême et le Vérificateur Général du Mali.

²⁴ Conformément à l'article 103 du décret portant RGCP précité.

²⁵ Cf. décret n°10-681/PR-M du 30 décembre 2010 portant réglementation de la comptabilité matières.

77. L'inventaire des biens publics est partiel, les comptes de patrimoine n'intègrent pas d'informations, et il n'y a pas d'amortissements. Dans les faits, diverses administrations tiennent des listes d'actifs non financiers dont l'exhaustivité et l'actualisation n'est pas, à ce stade, avérée. Ainsi, l'inventaire des actifs réalisé par les ministères, sous le pilotage et avec les outils de la DGABE, se poursuit au niveau déconcentré de l'Etat, mais ne comporte pas de valorisation des biens recensés, faute de méthodes de valorisation définies (cf. *supra*). En outre, les comptes de patrimoine retracés dans la balance générale des comptes de l'Etat du Mali ne comprennent pas d'information sur les actifs non financiers : le mécanisme de réflexion comptable visant à reclasser des opérations budgétaires afin de les comptabiliser en immobilisations n'est pas mis en œuvre. Enfin, l'amortissement des actifs corporels, bien que prévu dans le plan comptable de l'Etat²⁶ (PCE), ne fait pas encore l'objet d'un enregistrement dans les comptes de fonctionnement. Bien que la mise en œuvre du suivi des actifs soit prévue pour 2019, les travaux préparatoires doivent être conduits dès à présent pour mener à bien ce chantier d'ampleur.

Pilier III. Principaux écarts aux meilleures pratiques

Institution	Ecart	Importance
12	Pas de plan d'engagement, faible corrélation entre instruments de programmation financière	Moyenne
14	Pas de SI, accessible à tous les intervenants, permettant le suivi physico financier des projets	Moyenne
14	La logique d'appréciation des résultats escomptés d'un projet reste encore à développer	Forte
15	Mise en œuvre inachevée de la comptabilité en droits constatés et patrimoniale	Forte

²⁶ Cf. titre V du décret n°2014-0774/PR-M du 14 octobre 2014 portant plan comptable de l'Etat (PCE).

D. Capacités et questions transversales

78. Cette partie de l'évaluation aborde les problématiques transverses de la gestion des investissements publics. Un bon système de gestion suppose la mise en place d'éléments robustes et efficaces applicables à toutes les phases et institutions du cycle de gestion. Les éléments ainsi évalués portent sur les capacités (humaines, et informatiques notamment), les cadres normatifs (ceux applicables à la gestion en général et aux marchés publics en particulier), et enfin sur les coûts récurrents (entretien, maintenance) liés aux infrastructures produites.

79. Les capacités humaines et techniques, de l'administration malienne sont satisfaisantes et en amélioration. Les systèmes comptables et budgétaires ont évolué pour répondre aux évolutions des pratiques et du cadre réglementaire. Il serait souhaitable que ces systèmes soient un peu plus intégrés et améliorés pour assurer un suivi continu des projets de leur sélection à leur aboutissement. Des formations visant à accompagner les agents dans ces évolutions sont également souhaitables.

80. Le cadre institutionnel pour l'achat public est de bonne qualité et son effectivité en amélioration. Le code des marchés publics (disposition légales et réglementaires a bien évolué avec les besoins et les autorités rapportent des progrès dans la mise en œuvre de ce cadre, même si des progrès restent attendus en termes de transparence et de délais de passation.

81. La prise en compte et la budgétisation des coûts de maintenance des infrastructures est une faiblesse qu'il convient de corriger. Les coûts de maintenance sont généralement mal évalués et peu pris en considération dans le budget. Cette faiblesse récurrente peut—à côté des difficultés budgétaires, environnementales et géopolitiques—expliquer l'attrition constante du parc d'infrastructures malien mis en évidence supra (cf. partie 1, paragraphe 11, graphique 7).

Tableau 9. Synthèse évaluation capacités et questions transversales

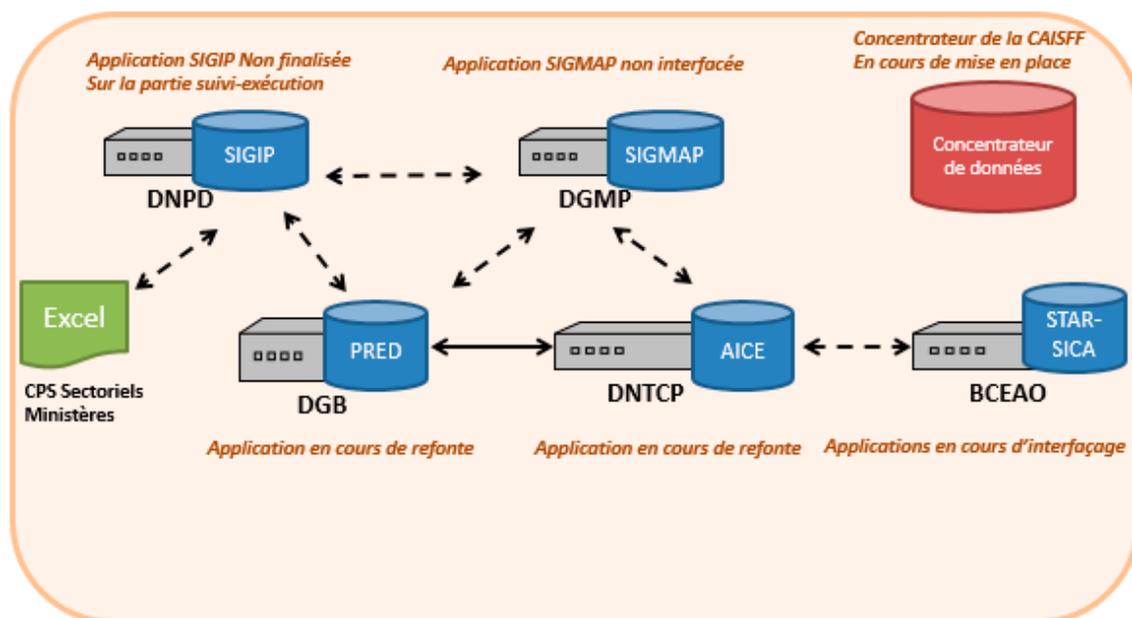
Étape/Institution	Cadre institutionnel	Effectivité	Priorité des réformes	
16	Questions transversales	Moyen. Le cadre réglementaire, en cours de modification, intègre les besoins de l'investissement public mais nécessite un accompagnement et un renforcement des capacités humaines et informatiques.	Moyen. Des outils et des échanges d'information manquent pour obtenir une vision intégrée des projets de leur programmation à l'exécution. Les plans de formations sont perfectibles.	**
17	Marchés Public	Elevé. Selon les textes, le processus de passation des marchés est ouvert et transparent, les marchés peuvent faire l'objet de suivi physico-financier en coordination avec les autorités contractantes et sont audités.	Moyen. Les marchés publics pourraient être davantage transparents, ouverts et efficace, les lenteurs dans les délais peuvent nuire à la transparence et l'efficacité.	**
18	Maintenance	Moyen. Il existe des règles et méthodologies pour certains ministères pour le calcul des coûts récurrents lors de la planification des grands projets. Cependant, ces méthodologies ne sont pas harmonisées ou consolidées.	Faible. Les coûts de maintenance lorsqu'ils sont évalués ne sont pas systématiquement et intégralement inclus dans le budget.	***

Intégration du système d'information

82. Le système d'information permet une bonne gestion des investissements publics s'il est adapté, accessible à tous et servi par des agents compétents et formés. Les outils informatiques assurent un suivi de bout en bout de projets, l'application du cadre normatif et produit des documents, données et analyses conformes aux besoins des services. Enfin les agents doivent être formés pour en tirer le meilleur parti.

83. Le système d'information sur les investissements publics est morcelé, les informations qu'il traite sont partielles. Les outils et supports de collecte des informations remplir (en version dure) sont remis aux Ministères pour la sélection des projets en vue de l'inscription au PTI. Les informations sont ensuite saisies dans l'application de la DNP (le SIGIP). Cependant, ces informations restent très partielles et ne sont pas transmises aux applications des autres services (DGB, DNTCP, DGMP notamment). Le système ne permet pas d'obtenir une vision unifiée d'un projet depuis l'évaluation ex-ante jusqu'au suivi des coûts de maintenance. Les applications informatiques ne sont pas encore en mesure d'échanger automatiquement pour atteindre ce but comme décrit dans ce graphique ci-dessous.

Graphique 21. Morcellement des systèmes d'information impliqués dans la gestion des investissements publics



Source : Rapport du FMI « Adapter les systèmes informatiques à la gestion des dépenses en budget de programme » Louis d'Humières et Nicolas Botton d'avril 2017.

84. Le système est en cours de modernisation dans le cadre d'un schéma directeur informatique (SDI). Les travaux portent sur le développement des interfaces applicatives manquantes dans le cadre de la modernisation des applications existantes et impliquent plusieurs directions générales. Toutefois, pour construire une vision et une gestion unifiées des projets d'investissement, ces travaux devraient s'appuyer sur un pilotage transversal, séparé de la modernisation des systèmes existants. Cette approche améliorerait l'articulation entre les différents outils de programmation et de budgétisation des investissements publics. La DNPD doit, pour cela, non seulement finaliser la mise en place du module suivi-évaluation de son application mais aussi assurer un suivi des évolutions des autres applications.

Cadre législatif et règlementaire

85. Le cadre normatif est cohérent et rénové, mais sa mise en œuvre reste limitée sur certaines phases de la gestion des investissements publics. Le cadre comprend notamment les lois n°2013 -028 du 11 juillet 2013 transposant la directive N°06/2009/CM/UEMOA et n°2013-031 du 23 juillet 2013 transposant la directive N°1/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances, le décret n°2014-0694/P-RM du 12 septembre 2014 portant nomenclature budgétaire, et la décision 007/MPP-SG du 27 mars 2014 portant création du comité de sélection des programmes d'investissement public, le décret n°08-485/P-RM du 11 août 2008 portant code des marchés publics en République du Mali et un manuel de procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales fixé par arrêté interministériel n°10- 0203/MEF/MATCL-SG. Quelques aspects de ce cadre sont toutefois partiellement mis en œuvre (cf. remarques supra piliers I, II et III).

86. Les dispositions normatives de la loi de finances 2018, en cours d'élaboration, annoncent des innovations durables. Plusieurs réformes vont ainsi être mises en œuvre en 2018 : la gestion pluriannuelle grâce aux AE/CP, la fongibilité des crédits et le budget programme. La mise en place effective de ces réformes devrait améliorer la gestion des dépenses en capital ; la production de projets et rapports annuels de performance et la présentation de projections pluriannuelles devraient aussi augmenter la transparence.

Capacités des agents

87. Les capacités des équipes chargées de la gestion des investissements public sont moyennes, et parfois affectées par un turn-over excessif. Les plans de formation des ministères prévoient le renforcement des compétences des CPS mais les acquis des formations sont fragilisés par un taux de remplacement excessif des agents – de plus en plus demandeurs de formation complémentaire. La DNPD fournit, en pratique, des formations sur la gestion des investissements publics (programmation/budgétisation et suivi-évaluation) aux nouveaux arrivants, mais les agents des CPS ne disposent pas toujours de formation initiale dans le domaine. Ainsi les mécanismes d'analyse des risques dans l'évaluation ex ante des projets (notamment l'analyse des risques), l'évaluation des coûts récurrents ou encore la compréhension des spécificités des projets de PPP sont des matières généralement mal maîtrisées.

88. Plusieurs réformes en cours appellent à consentir un effort supplémentaire de formation et d'accompagnement au changement. La gestion pluriannuelle, le budget programme, la comptabilisation patrimoniale des actifs, la gestion des coûts récurrents

notamment sont autant d'innovations nécessitant un accompagnement des structures et un renforcement des capacités des agents. Aucun plan transversal de formation n'existe à ce jour.

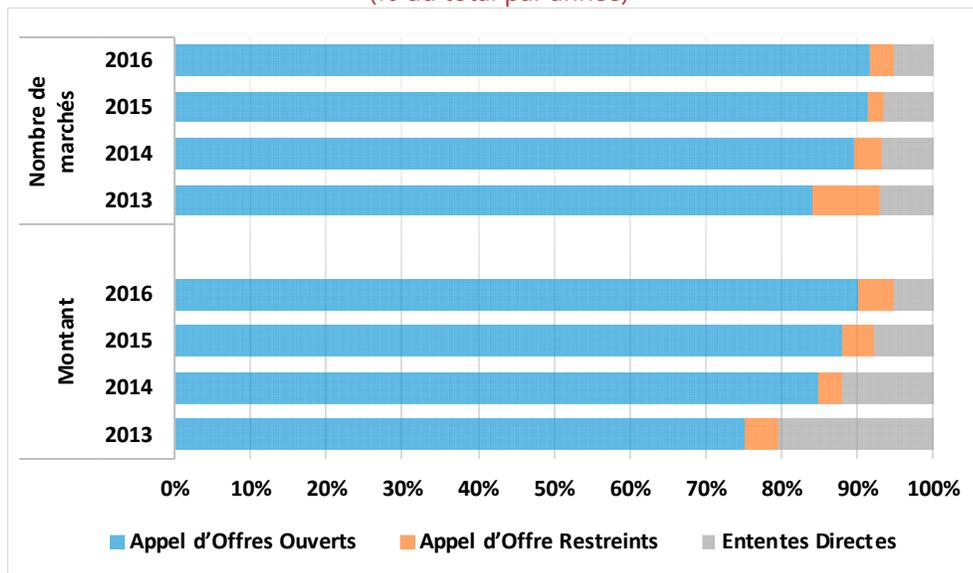
Passation des marchés

Cette institution a une incidence particulière sur le pilier III portant sur l'exécution des projets d'investissement et est rattachée spécifiquement à l'institution 13 portant sur la transparence de l'exécution budgétaire.

89. Le cadre normatif promeut des procédures ouvertes et transparentes, et un suivi rigoureux des marchés. Le nouveau cadre réglementaire de passation des marchés publics²⁷ promeut l'ouverture et la transparence dans les processus de passation des marchés. Le cadre réglementaire précise que l'appel d'offres ouvert est le mode de passation des marchés par défaut. Cette procédure est complétée par l'appel d'offres restreint (obligation d'avoir au moins trois plis comme pour les prestations intellectuelles) et par la procédure de l'entente directe (ou gré à gré). Les concepts de libre accès à la commande publique et de sa transparence sont portés au rang de principes, qui s'ajoutent à ceux de l'économie, l'efficacité et l'égalité de traitement. Le cadre réglementaire précise également que les marchés passés peuvent faire l'objet d'un contrôle physico-financier durant leur phase de mise en œuvre, ainsi que d'un contrôle a posteriori par l'organe chargé de la régulation des marchés publics et des délégations de service public. Enfin, le cadre normatif pose le principe d'efficacité, de transparence et de traçabilité des procédures de passation de marchés.

²⁷ Le système de passation des marchés publics est régi par le code des marchés publics formalisé par le Décret n°2015-604/P-RM du 25/09/2015. Ce nouveau code a été rendu opérationnel par son arrêté d'application signé en octobre 2015 (Arrêté n°2015-3721/MEF-SG du 22/10/15) et le décret fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des cellules de passation des marchés publics (Décret n°2016-0155/PM-RM du 15/03/2016). S'agissant des EP (établissements publics), leurs lois de création fixent les règles de passation de leurs acquisitions et ils sont généralement soumis au Code des Marchés Publics.

Graphique 22. Tendence des modes de passation des marchés
(% du total par année)



Source : DGMP, 2017.

90. En pratique, l'efficacité et la traçabilité des procédures pourraient être améliorées.

Le graphique 22 ci-dessus montre une amélioration certaine : entre 2013 à 2016 plus de 90 % des marchés ont été passés par appel d'offres ouvert, cette proportion est croissante. L'accès intégral du public à l'information s'effectue à travers la publication des avis d'appel d'offres dans les journaux et sur les sites internet de la DGMP et de l'ARMDS²⁸. De plus, la DGMP assure la traçabilité des procédures grâce à la base de données, opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2017, qui garantit l'interconnexion entre la DGMP et les autorités contractantes. Cependant, ce dispositif est encore très récent et l'accès à la base de données, la régularité, la périodicité de production et le partage de rapports produits sur la base de ces informations restent à améliorer. De même, le processus de contrôle physico financier entrepris par la DGMP, en collaboration avec les autorités contractantes, pourrait également être amélioré. Il existe aussi des marchés qui échappent au contrôle de la DGMP, notamment les marchés des maîtres d'ouvrage délégués (MDODs). Enfin, les délais de passation des marchés publics, malgré les récents progrès réalisés, sont, en moyenne, supérieurs aux délais réglementaires²⁹ (tableau 10 ci-dessous), notamment dans les délais de signature des marchés.

²⁸ Les sites internet de la DGMP-DSP (<http://www.dgmp.gov.ml>) et l'ARMDS (<http://www.armds.gouv.ml>) sont opérationnels. On y trouve diverses informations, documents et statistiques sur les marchés publics, dont notamment les textes législatifs et réglementaires sur les marchés publics, les plans de passation de marchés, les appels d'offres, les attributions provisoires, les rapports annuels d'activités, les rapports annuels d'audit, les documents types pour la passation (DAO type), les résultats des AO jugés, la liste des marchés passés, les informations sur les litiges (dénoncations et liste rouge) et les décisions ARMDS.

²⁹ Dans la pratique, les délais de passation des marchés peuvent nettement dépasser les délais moyens présentés dans le tableau ci-dessus, notamment dans l'étape de signature des marchés qui peut prendre plus de trois mois dans certains cas.

Tableau 10. Délais de passation des marchés publics

<i>(en nombre de jours)</i>	Délais règlementaires	Délais moyens en 2015	Délais moyens en 2016
Délais de traitement des dossiers (DAO)	12	13	19
Délais moyens de publication des avis d'appel d'offre	37	30	30
Délais moyens entre l'ouverture des offres et la date de transmission des rapports d'évaluation à l'organe de contrôle	10	9	21
Traitement des rapports d'évaluation	11	5	7
Traitement du projet de contrat	10		
Temps moyen écoulé entre la signature de l'attributaire et l'approbation du contrat	6	30	25
Délais globaux moyens	86	87	102

Source : DGMP, 2017.

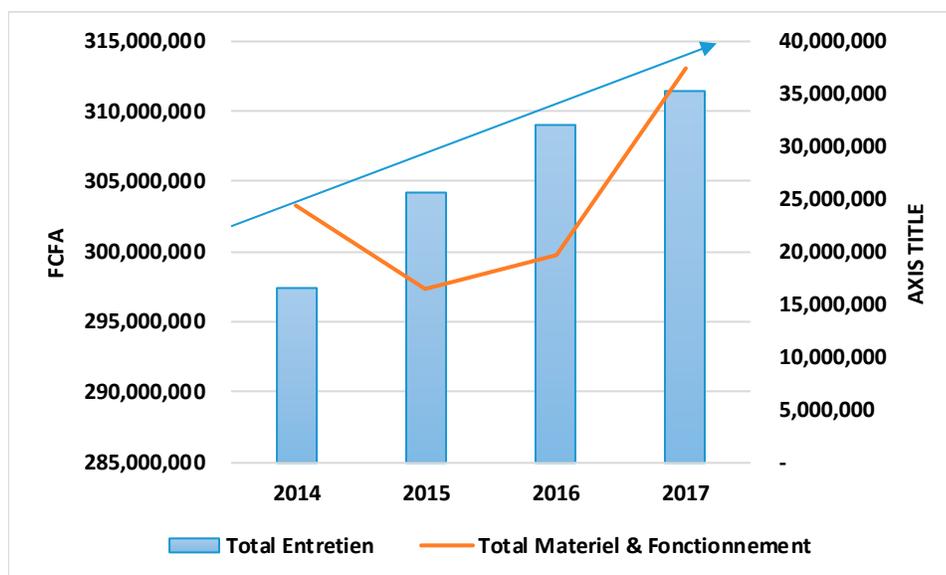
Coûts récurrents de maintenance et d'entretien

Cette institution a une incidence particulière sur le pilier 2 portant sur la programmation des projets d'investissement et est rattachée spécifiquement à l'institution 8 portant sur l'unité du budget.

91. Le calcul des coûts récurrents est rudimentaire, voire inexistant pour certains secteurs. Les coûts récurrents de maintenance et d'entretien liés aux projets d'investissement doivent être calculés et identifiés par année dans le document du projet, notamment pour les projets au-delà d'un milliard de FCFA. Il existe des méthodologies basées sur des coûts standards pour déterminer les coûts de maintenance (cas de l'éducation, la santé, du fonds d'entretien routier, et autres). Cependant, tous les secteurs ne possèdent pas de telles méthodologies et celles qui existent ne sont pas harmonisées ni consolidées.

92. En pratique, les crédits affectés dans le budget aux coûts récurrents ne permettent pas d'assurer la durabilité des infrastructures. Les coûts de maintenance lorsqu'ils sont évalués au niveau sectoriel et inclus dans les fiches de projet doivent être intégrés dans les budgets des ministères sectoriels ou des collectivités, sous condition de ressources. Les crédits correspondants ne sont toutefois pas spécifiquement liés aux projets d'investissement – ce qui introduit une déconnexion entre la planification et la budgétisation des coûts récurrents d'entretien. En outre, la qualité faible des dépenses d'entretien n'assure pas la préservation des investissements. Le graphique 23 ci-dessous fait ressortir une tendance à la hausse des crédits d'entretien introduits ces dernières années en loi de finances, sans toutefois produire de résultats concrets pour une meilleure préservation des infrastructures. Enfin, les charges d'amortissement ne sont pas identifiées dans les états financiers de l'Etat.

Graphique 23. Tendence des coûts d'entretien dans le budget de l'Etat



Source : Ministère des Finances, 2017.

Pilier III. Principaux écarts aux meilleures pratiques

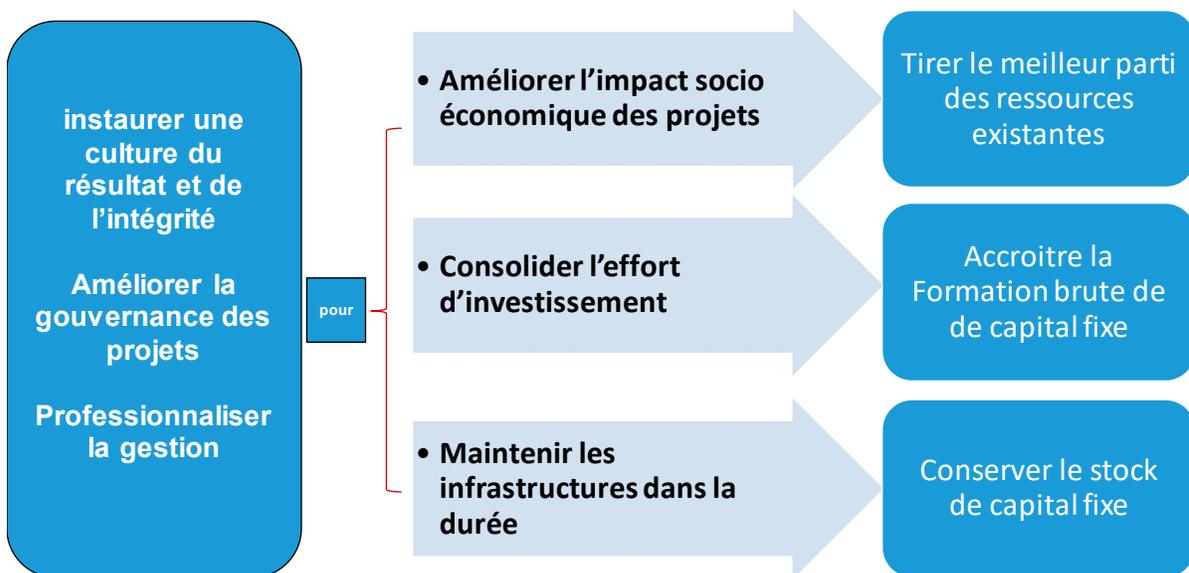
Institution	Ecarts	Importance
16	Pas de système intégré, accessible aux parties prenantes, pour la gestion des projets tout au long de leur cycle	Forte
16	Compétences des CPS parfois faibles, formations insuffisantes et turn over élevé	Moyenne
17	Encore quelques lenteurs dans la passation des marchés malgré de sérieuses améliorations	Faible
18	Méthodologies disparates et prise en charge budgétaire insuffisante pour les coûts récurrents	Forte
18	Modicité des dépenses de maintenance	Forte

III. RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION

93. Le plan d'actions et les recommandations qui suivent tiennent compte du constat d'un cadre de gestion robuste dont l'efficacité est paradoxalement faible. Au Mali, le cadre de gestion est assez robuste si on le compare aux pays de la sous-région et aux autres pays en voie de développement, mais il produit peu de capital fixe durable. Le système de gestion ne produit pas un stock de capital fixe durable en rapport avec les efforts d'investissement produits. Cette faible performance résulte d'un écart d'efficacité considérable : le Mali ne parvient à concrétiser que 57% de son effort d'investissement en capital fixe, contre 73% dans les autres pays du monde en moyenne.

94. Les actions proposées visent à tirer le meilleur parti du cadre de gestion, en instaurant une culture du résultat. Partant du paradoxe ainsi mis en lumière (un système assez robuste, mais inefficace), le plan vise à tirer le meilleur parti du cadre institutionnel, sans le modifier fondamentalement. La démarche a pour ambition de changer la culture et les pratiques administratives pour produire plus d'infrastructures, de meilleure qualité, et plus durables. Trois approches sont proposées : (1) tirer le meilleur parti des ressources existantes ; (2) mobiliser des ressources et les consacrer à l'investissement ; et (3) améliorer la durabilité du parc d'infrastructures. Une approche transversale (4) visant à instaurer une culture du résultat et de l'intégrité, par la professionnalisation de la gestion, doit appuyer la mise en œuvre de ces trois approches opérationnelles.

Figure 24. Structure du plan d'action



Recommandations	Actions	Urgent	17	18	19	Ultérieur	Acteurs	Institutions	Assist Tech
AXE TRANSVERSAL : RENFORCER LA GOUVERNANCE DE LA GESTION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC									
1. Renforcer les capacités et les outils pour instaurer une culture de transparence et de performance	Saisir la réforme du budget programme pour développer la responsabilité et la performance des gestionnaires et adapter les structures administratives et les pratiques. Développer des contrats de performance pour les structures et les chefs de projet						MEF, CARFIP, tous services	Toutes	X
	Renforcer les capacités par des plans de formations initiales et continues sur, notamment, l'analyse des risques, l'analyse financière et le suivi de la réalisation physique de réalisation						DNPD DGB CPS	Toutes	
	Réunir les CPS à un niveau interministériel trimestriellement pour permettre un échange sur les bonnes pratiques et des études de cas						DNPD	Toutes	
	Partager une vision commune de chaque projet d'investissement, par l'adaptation et les interfaces des systèmes d'information de toutes les directions du MEF (DNPD notamment)						DNPD DGB DGMP DNTCP CAISFF	Toutes	
2. Impliquer la société civile et les collectivités territoriales pour améliorer l'efficacité de la maintenance et la réception des infrastructures neuves	Consacrer une réunion régionale annuelle des CROCSAD, CLOCSAD et CCOSAD, sous la coordination des gouverneurs et de la DNPD, au thème de la maintenance des infrastructures et de l'exécution financière des budgets d'investissement pour identifier les besoins locaux et permettre leur prise en compte						CROCSAD CLOCSAD CCOSAD	3, 8, 18	
	Mettre en place un processus de rencontres périodiques entre les cellules de gestion des infrastructures et des comités représentant la société civile (association de parents dans les écoles par exemple) pour la gestion des infrastructures						DGABE Société civile	8, 18	

Recommandations	Actions	Urgent	17	18	19	Ultérieur	Acteurs	Institutions	Assist Tech
	Inclure la participation de représentants de la société civile dans la réception des infrastructures						Ministères sectoriels DGABE Société civile	8,18	
3. Améliorer la lutte contre la corruption et la gouvernance des investissements publics	Adopter l'arrêté sur la désignation des autorités en charge de l'approbation et de la signature des marchés publics						DGMP ARMDS MEF	13, 17	
	Assurer les déclarations de patrimoine pour tous les fonctionnaires et opérationnaliser l'Office Central de Lutte contre l'Enrichissement Illicite						OCLEI	Toutes	
	Établir l'Observatoire de lutte contre la corruption en vue de renforcer le contrôle citoyen						Ministère de la Justice	Toutes	
	Publier les jugements des tribunaux de commerces et autres tribunaux portant sur les sujets de gouvernance						Ministère de la Justice	Toutes	
AXE 1 : AMELIORER L'IMPACT SOCIO ECONOMIQUE DE L'INVESTISSEMENT									
4. Renforcer le processus de sélection des projets d'investissement	Actualiser les manuels de programmation et de suivi-évaluation des projets, les fiches projets et la définition du référentiel des projets (action déjà partiellement réalisée : un projet de référentiel est disponible).						DNPD DGB CPS	10	
	Ajouter des critères de sélection, et les appliquer aux projets en cours d'exécution et à ceux en phase terminale						DNPD Comité de sélection	10	
	Procéder systématiquement à un premier arbitrage au niveau des ministères sectoriels et regrouper les projets de faible coût, avant de transmettre les propositions de projets à la DNPD						Ministères CPS DNPD	10	

Recommandations	Actions	Urgent	17	18	19	Ultérieur	Acteurs	Institutions	Assist Tech
	Publier sur le site web du MEF les critères retenus pour la sélection des projets						DNPD MEF	10	
5. Apurer le plan triennal d'investissement	Procéder à une revue de la base de données des projets du PTI, en tenant compte de la durée du projet ainsi que du montant affecté à chaque projet (afin d'éviter le saupoudrage des crédits)						DNPD DGB Comité de sélection	10	
	Conduire une revue générale des projets anciens afin de pouvoir identifier ceux qui doivent être arrêtés et budgétiser en priorité ceux qui doivent être maintenus dans le portefeuille. Regrouper les projets d'investissement de faible montant résiduel afin d'optimiser leurs coûts de fonctionnement. Terminer les projets inactifs ou non générateurs de capital fixe.						DGB	8	
	Adopter et appliquer des règles et procédures normalisées pour les ajustements des projets qui prennent en compte le bien-fondé, des coûts et les résultats escomptés d'un projet						DNPD	14	X
6. Renforcer les évaluations ex ante/post	Organiser des séances de formations / coaching préalablement à l'envoi des fiches-projet (en cohérence avec le calendrier budgétaire annuel)						DNPD Comité de sélection	9	
	Abonder le fonds d'études et de préparation des projets afin d'élargir son champ d'utilisation, notamment pour l'évaluation ex ante/post systématique des grands projets et préciser clairement les conditions d'éligibilité						DNPD Comité de sélection	9 et 14	
							DNPD	9	

Recommandations	Actions	Urgent	17	18	19	Ultérieur	Acteurs	Institutions	Assist Tech
	Définir des seuils permettant d'identifier les projets d'investissements d'importance majeure et adopter un cadre d'analyse coûts-bénéfices standardisé pour ces projets, y compris une analyse des risques						CPS Ministères		
	Généraliser les revues et évaluations ex post des projets achevés, en insistant sur leur efficacité et leur impact socio-économique et les publier les rapports d'évaluation.						Auditeurs externes Section des comptes Vérificateur Général	14	
	Présenter annuellement, lors du débat budgétaire devant le Parlement, l'annexe prévue par la LOLF, développant les opérations d'investissement (central et territorial). Cette présentation met en lumière la performance de l'investissement de l'année précédente, son impact socio-économique et l'avancement de grands projets.						DNPD, DGB, DNTCP, ANICT	13, 14	
AXE 2: CONSOLIDER L'EFFORT D'INVESTISSEMENT									
7. Améliorer la composition du budget d'investissement	Réduire la part de dépenses de fonctionnement/salaires dans les projets en introduisant un critère d'efficacité visant un ratio de 85% de dépenses en capital par projet. Inscrire dans le budget les projets ayant un impact élevé sur la formation de capital fixe						DGB DNPD CPS	8	
	Aligner la classification fonctionnelle aux standards internationaux pour faciliter les analyses d'impact socioéconomique						DGB DNPD CPS	8	

Recommandations	Actions	Urgent	17	18	19	Ultérieur	Acteurs	Institutions	Assist Tech
8. Augmenter la part des investissements financés sur ressources intérieures	Accroître la mobilisation des recettes en augmentant la portée et l'efficacité des contrôles fiscaux et élargissant l'assiette fiscale						DGI DGD	1	
	Accroître les ressources des collectivités territoriales en transférant 30 % des recettes budgétaires aux collectivités territoriales						DGB ANICT	3	
9. Maîtriser les risques liés à la gestion de l'investissement public par des acteurs privés	Publier un décret d'application de la loi PPP posant (i) le principe d'un plafond légal des engagements ou garanties, et (ii) organisant la coordination de la surveillance financière						Unité de PPP DGB	4	
	Dans le cadre de la réforme organisationnelle de la DGB, en cours de mise en œuvre, identifier et spécialiser, des personnels charges de la surveillance financière des PPP et des entreprises publiques						DGB	4, 5	
	Publier un arrêté interministériel fixant la procédure de communication d'informations financières à la DGB par la DGABE, la DGDP, les ministères de tutelle et les entreprises publiques						Unité de PPP DGB DGABE DGDP Ministères sectoriels Entreprises publiques	4, 5	
	Développer les capacités d'analyse financière sur les PPP et les états financiers des entreprises publiques						DGB	4, 6	X
	Publier en annexe à la loi de finances un rapport consolidé sur les passifs éventuels liés aux PPP et sur la performance financière des entreprises publiques						DGB	4, 6	
	Renforcer la qualité et l'exhaustivité des informations contenues en amont dans les plans de passation des marchés en étendant la couverture et les fonctionnalités du SIGMAP						DGMP-DSP Ministères sectoriels DNCF	12	

Recommandations	Actions	Urgent	17	18	19	Ulérieur	Acteurs	Institutions	Assist Tech
10. Garantir la mise à disposition des fonds des projets dans des délais opportuns	Développer des plans d'engagement des dépenses sectoriels et consolidé et intégrant notamment les données des plans de passation des marchés						Ministères sectoriels DNCF DGB	12	X
	Poursuivre le travail de fiabilisation du plan de trésorerie en réduisant progressivement les écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes						DNTCP DGI DGD DGABE	12	X
	Arrimer les plans d'engagement au plan de trésorerie et procéder, sur cette base, à une régulation en amont des engagements.						DGMP DGB DNTCP	12	X
	Renforcer le CUT, en y intégrant progressivement les financements extérieurs						DNTCP PTF	12	
AXE 3 : MAINTENIR LES INFRASTRUCTURES DANS LA DUREE									
11. Approfondir l'information comptable et financière sur les actifs publics	Renforcer et opérationnaliser la documentation sur le suivi, la valorisation et l'amortissement des actifs non financiers						DGABE DNTCP	15	X
	Poursuivre la réalisation des inventaires ainsi que leur valorisation en vue du futur bilan d'ouverture						DGABE Ministères sectoriels DNCF	15	X
	Renforcer l'articulation entre la comptabilité matières et la comptabilité générale de l'Etat, y compris à travers leurs systèmes d'information respectifs						DGABE DNTCP CAISFF	15	X
12. Assurer la prise en charge des coûts de maintenance pour la préservation des infrastructures	Etablir une définition précise des coûts de maintenance et d'entretien						DNPD DGB	8, 18	
	Rendre systématique les estimations des coûts d'exploitation et d'entretien futurs des projets d'investissements dans les fiches ou documents de projet						DNPD	8, 18	

Recommandations	Actions	Urgent	17	18	19	Ultérieur	Acteurs	Institutions	Assist Tech
	Etablir un ou des guides méthodologiques sectoriels pour le calcul des coûts d'exploitation et d'entretien avec une mercuriale de prix/coûts standards						DNPD CPS	8, 18	X
13. Organiser la gouvernance des travaux d'entretien pour assurer la qualité des dépenses en entretien et maintenance	Identifier des points focaux dans certains ministères clés pour planifier et gérer les dépenses d'entretien et de maintenance sous la coordination de la DGABE						DGABE Ministères sectoriels	8, 18	X
	Etablir un processus de planification annuel et pluriannuel sectorielle participatif pour la priorisation des activités de maintenance et d'entretien						Ministères sectoriels DGABE	8, 18	X
	Etablir un processus de suivi périodique des dépenses d'entretien et de maintenance en collaboration avec la DGABE						Ministères sectoriels DGABE	8, 18	

Annexe I. Questionnaire PIMA

Question Score 1 rouge = Dans une moindre mesure ou pas du tout Score 2 jaune = Dans une certaine mesure Score 3 vert = Dans une plus grande mesure		
1. Principes ou règles budgétaires: existe-t-il des principes ou règles budgétaires permanents veillant à ce que les niveaux de dépenses en capital soient viables?		
1.a.	La politique budgétaire est-elle guidée par un ou plusieurs principes ou règles budgétaires permanents ?	La politique budgétaire est guidée par une ou plusieurs règles budgétaires permanentes, mais elles n'ont pas été appliquées durant les trois dernières années et la loi ne prévoit pas la suspension de règles face à des situations exceptionnelles.
1.b.	Les principes ou règles budgétaires protègent-ils les dépenses en capital à court ou moyen terme ?	Les dépenses en capital entrent dans un objectif ou une limite applicable au solde budgétaire global ou aux dépenses totales, mais ceux-ci sont exprimés en termes structurels.
1.c.	Existe-t-il un objectif ou une limite pour les passifs, la dette ou la valeur nette de l'État ?	Il y a un objectif ou une limite pour les passifs, la dette ou la valeur nette de l'État.
2. Planification nationale et sectorielle : les décisions en matière d'affectation des investissements reposent-elles sur des stratégies sectorielles ou multisectorielles?		
2.a.	Le gouvernement publie-t-il des stratégies nationales et sectorielles pour l'investissement public?	Une stratégie nationale et des stratégies sectorielles pour l'investissement public sont publiées.
2.b.	Les coûts des stratégies nationales et sectorielles ou plans pour l'investissement public sont-ils chiffrés?	Les stratégies d'investissement du gouvernement contiennent des estimations générales sur les plans d'investissement global ou sectoriels.
2.c.	Les stratégies sectorielles contiennent-elles des objectifs mesurables pour le produit et le résultat des projets d'investissement?	Les stratégies sectorielles contiennent des objectifs mesurables pour le produit et le résultat des projets d'investissement (par ex., désengorgement du réseau routier).
3. Coordination entre le centre et les collectivités locales: y a-t-il une coordination effective entre les plans d'investissement de l'administration centrale et des collectivités locales?		
3.a.	Y a-t-il des limites aux emprunts des administrations locales?	Les administrations locales ne peuvent emprunter que pour investir.
3.b.	Les dépenses en capital des administrations locales sont-elles coordonnées avec l'administration centrale?	Les plans de dépenses en capital des administrations locales sont consolidés avec ceux de l'administration centrale et il y a un échange formel entre l'administration centrale et des collectivités locales sur les priorités en matière d'investissement.

3.c	L'administration centrale a-t-elle un système transparent et basé sur des règles pour effectuer des transferts en capital vers les administrations locales et pour fournir des informations à temps sur ces transferts?	L'administration centrale utilise un système transparent et basé sur des règles pour effectuer des transferts en capital vers les administrations locales, et les transferts escomptés sont communiqués aux administrations locales au moins six mois avant le début de chaque exercice.
4. Partenariats public-privé: existe-t-il un dispositif transparent pour l'examen, la sélection et la supervision des projets de PPP?		
4.a.	Le gouvernement a-t-il publié une stratégie pour les PPP et a-t-il établi des critères standards pour le choix de PPP?	Il n'y a pas de stratégie publiée pour les PPP ni de critères pour le choix de PPP.
4.b.	Les PPP font-ils l'objet d'une revue de rapport qualité-prix par une cellule spécialement dédiée à cela avant leur approbation?	Tous les PPP ou la plupart d'entre eux font l'objet d'une revue de rapport qualité-prix par une cellule spécialement chargée de PPP.
4.c.	L'accumulation d'engagements explicites ou conditionnels des PPP est-elle systématiquement enregistrée et contrôlée?	Les engagements explicites ou conditionnels des PPP ne sont pas systématiquement enregistrés et il n'y a pas de limites globales applicables à l'accumulation de ces engagements.
5. Réglementation des entreprises d'infrastructure : existe-t-il un climat propice à la participation des entreprises privées et publiques à la construction d'infrastructures?		
5.a.	Le cadre réglementaire encourage-t-il la concurrence sur le marché des infrastructures économiques ?	Il y a une concurrence internationale et nationale sur les grands marchés des infrastructures économiques.
5.b.	Existe-t-il des instances de régulation indépendantes qui fixent les prix des infrastructures économiques à partir de critères économiques objectifs?	Les prix des services d'infrastructure économique sont fixés par des régulateurs indépendants et ceux-ci jouissent d'une pleine autonomie institutionnelle, financière et de gestion.
5.c.	Le gouvernement supervise-t-il les plans d'investissement des entreprises d'infrastructure et assure-t-il un suivi de leurs performances financières?	Le gouvernement ne passe pas en revue les plans d'investissement des entreprises publiques d'infrastructure ni leurs performances financières.
6. Programmation pluriannuelle : le gouvernement prépare-t-il des projections à moyen terme des dépenses en capital en tenant compte de l'intégralité des coûts?		
6.a.	Les dépenses en capital des ministères font-elles l'objet d'une programmation pluriannuelle?	Des projections des dépenses en capital ventilées par ministère ou programme sont publiées sur un horizon de 3 à 5 ans.
6.b.	Existe-t-il des plafonds pluriannuels de dépenses en capital par ministère ou programme?	Il y a des plafonds pluriannuels contraignants de dépenses en capital par ministère ou programme.
6.c.	Les projections de coût total de chaque grand projet d'investissement sur leur cycle de vie figurent-elles dans les documents budgétaires ?	Les projections de coût total de chaque grand projet d'investissement sur leur cycle de vie sont incluses dans les documents budgétaires.
7. Exhaustivité du budget : dans quelle mesure les dépenses en capital sont-elles effectuées dans le cadre du budget?		

7.a.	Les dépenses en capital sont-elles pour la plupart effectuées dans le cadre du budget?	Très peu de dépenses en capital, voire aucune, sont effectuées en charge par des entités extrabudgétaires.
7.b.	Les projets d'investissement financés sur les ressources extérieures sont-ils inclus dans la documentation budgétaire?	Les projets d'investissement financés sur les ressources extérieures sont inclus dans une annexe de la documentation budgétaire.
7.c.	L'information sur les transactions liées aux PPP est-elle incluse dans la documentation budgétaire?	Aucune information sur les transactions liées aux PPP n'est incluse dans la documentation budgétaire.
8. Unité du budget : existe-t-il un processus budgétaire unifié pour les dépenses en capital et les dépenses courantes?		
8.a.	Les budgets de dépenses courantes et de dépenses en capital sont-ils préparés et présentés ensemble?	Les budgets de dépenses courantes et de dépenses en capital sont préparés par le même ministère et présentés dans un même document budgétaire en utilisant une classification par programme.
8.b.	Le budget contient-il des informations sur les coûts récurrents associés aux projets d'investissement?	L'information sur les coûts récurrents associés aux projets d'investissement est disponible, mais n'est pas prise en compte dans les documents budgétaires.
8.c.	La classification budgétaire et le plan comptable établissent-ils une claire distinction entre dépenses courantes et dépenses en capital, conformément aux normes internationales?	La classification budgétaire et le plan comptable incluent certaines dépenses en capital dans le financement ou certains financements dans les dépenses en capital.
9. Évaluation des projets : les propositions de projet sont-elles soumises à une évaluation systématique?		
9.a.	Les projets d'investissement sont-ils soumis à une analyse normalisée de coûts-avantages dont les résultats sont rendus publics?	Les projets d'investissement ne sont pas systématiquement soumis à une analyse coûts-avantages.
9.b.	Existe-t-il une méthodologie standard et une structure d'appui centrale pour l'évaluation des projets?	Il y a une méthodologie standard ou une structure d'appui centrale pour l'évaluation des projets.
9.c.	Les risques sont-ils pris en considération dans l'évaluation des projets?	L'évaluation des projets contient une évaluation d'un éventail de risques, mais les budgets ne contiennent pas de réserves pour parer à d'éventuels dépassements de coûts.
10. Sélection des projets : existe-t-il des institutions et des procédures pour guider la sélection des projets?		
10.a.	Le gouvernement réalise-t-il une revue centralisée des évaluations des grands projets avant de prendre la décision de les budgétiser?	Les grands projets sont soumis à une revue technique (pas seulement une revue administrative) par un ministère central (Ministère des finances ou ministère du plan) avant d'être budgétisés.
10.b.	Le gouvernement rend-il public les critères standards de sélection des projets et y adhère-t-il?	Il y a des critères publiés pour la sélection des projets, mais des projets sont régulièrement retenus sans passer par le processus de sélection requis.

10.c.	Le gouvernement dispose-t-il d'un pipeline de projets ayant fait l'objet d'un examen minutieux en vue de leur budgétisation éventuelle ?	Le gouvernement dispose d'un pipeline exhaustif des projets d'investissement ayant fait l'objet d'un examen minutieux, à partir duquel les projets sont sélectionnés pour être budgétisés dans le budget annuel et à moyen terme.
11. Protection de l'investissement : les projets d'investissement sont-ils protégés durant l'exécution du budget?		
11.a.	Le coût total du projet est-il budgétisé en vue d'un engagement pluriannuel au commencement du projet ?	Les financements de projet sont alloués sur une base annuelle, mais les informations sur le coût total des projets sont disponibles dans la documentation budgétaire.
11.b.	Évite-t-on de procéder à des transferts de crédits (virements) des dépenses en capital aux dépenses courantes en cours d'exercice?	Les virements des crédits des dépenses en capital vers les dépenses courantes sont approuvés par le ministère des finances.
11.c.	Les crédits de dépenses en capital non dépensés peuvent-ils être reportés sur les exercices suivants?	Les crédits de dépenses en capital non dépensés peuvent être reportés dans certaines limites.
12. Disponibilité de financements: le financement des dépenses en capital est-il mis à disposition à temps?		
12.a.	Les ministères/organismes peuvent-ils programmer et engager des dépenses sur des projets sur la base de plans d'engagement de dépenses fiables?	Les plans d'engagement de dépenses en capital ne sont pas préparés ou sont préparés de manière mécanique comme pourcentage du budget annuel.
12.b.	Les fonds pour les crédits affectés à des projets sont-ils décaissés en temps opportun?	Les fonds liés aux crédits des projets sont parfois décaissés avec un retard, d'où certains retards dans la mise en œuvre des projets.
12.c.	Les financements extérieurs (des bailleurs de fonds) des projets d'investissement sont-ils intégrés dans la gestion de trésorerie et dans le CUT?	Les financements extérieurs sont pour l'essentiel conservés dans des comptes de banques commerciales se situant en dehors des comptes de l'État à la banque centrale/du CUT.
13. Transparence de l'exécution budgétaire: les principaux projets d'investissement sont-ils exécutés de manière transparente et soumis à un audit?		
13.a.	Le processus de passation de marché applicable aux grands projets d'investissement est-il ouvert et transparent?	Beaucoup de projets font l'objet d'un appel à la concurrence, mais le public a un accès limité à l'information relative aux marchés publics.
13.b.	Les grands projets d'investissement font-ils l'objet d'un suivi durant leur phase de mise en œuvre?	Pour la plupart des grands projets d'investissement, les coûts annuels et les progrès physiques font l'objet d'un suivi durant la phase d'exécution des projets.
13.c.	Les projets d'investissement font-ils systématiquement l'objet d'audits ex post?	Certains grands projets d'investissement font l'objet d'un audit externe ex post dont les informations sont rendues publiques par l'auditeur externe.
14. Gestion de la mise en œuvre des projets: les projets d'investissement sont-ils bien gérés et contrôlés durant leur phase de mise en œuvre?		
14.a.	Les ministères ont-ils un dispositif effectif de gestion des projets?	Les ministères désignent de manière systématique un haut responsable pour les grands projets d'investissement, mais des plans de mise en œuvre ne sont pas préparés avant l'approbation du budget.

14.b.	Le gouvernement a-t-il adopté des règles, relatives aux ajustements des projets qui sont appliquées à tous les grands projets?	Il y a des règles et procédures normalisées pour les ajustements des projets, qui sont généralement appliquées, mais qui ne prévoient pas de revue ou réévaluation fondamentale du bien-fondé, des coûts et des résultats escomptés d'un projet
14.c.	Le gouvernement réalise-t-il des revues et des évaluations ex post des projets dont la phase de construction a été menée à terme?	Des revues ex post se centrant sur les coûts des projets, les prestations à livrer et les résultats sont parfois réalisées.
15. Suivi des actifs publics: la valeur des actifs est-elle correctement comptabilisée et communiquée dans les états financiers?		
15.a	L'inventaire du stock, de la valeur et de l'état des actifs publics est-il régulièrement fait?	L'inventaire des actifs est fait régulièrement par l'administration pour certains secteurs ou sous-secteurs.
15.b	La valeur des actifs non financiers est-elle enregistrée dans le compte de patrimoine de l'État?	Les comptes de patrimoine ne comprennent pas d'actifs non financiers ou contient seulement des informations agrégées sur les actifs non financiers.
15.c	L'amortissement des actifs corporels est-il comptabilisé dans les comptes de fonctionnement de l'État?	L'amortissement des actifs corporels n'est pas enregistré dans les comptes de fonctionnement.
16. Questions transversales sur les capacités (nouveau)		
16.a	Système d'information financière: Existe-t-il un système d'information intégré permettant d'appuyer la sélection et la gestion des projets d'investissement ?	Aucun système d'information intégré n'est en place pour les projets d'investissement
16.b	Cadre légal : la planification, la budgétisation et la mise en œuvre des projets d'investissement repose-t-elle sur des bases légales adéquates ?	Quelques délais, segmentations ou inefficacités affectent au moins une des phases du processus de gestion des investissements publics, du fait des faiblesses du cadre légal.
16.c	Capacités institutionnelles : existe-t-il dans le secteur public des capacités adéquates et suffisantes pour planifier, budgéter et mettre en œuvre des projets d'investissement ?	Il existe des contraintes de capacités humaines, dans certains segments de la procédure de gestion des investissements. Ces contraintes peuvent conduire à des déficiences institutionnelles, et nuire à la mise en œuvre des recommandations.
17. Marchés Publics (nouveau)		
17.a	Les procédures applicables aux marchés publics pour les grands projets d'investissement sont-elles ouvertes et transparentes ?	La majorité des grands projets passent par un appel à la concurrence et le public a accès en temps utile à une information exhaustive, et fiable sur les marchés publics.
17.b	L'achat public est-il efficacement maîtrisé ?	Il existe une base de données relativement complète mais elle ne produit pas de requêtes analytiques standardisées.
17.c	Les recours et plaintes relatifs aux passations de marchés sont-ils examinés impartialement et en temps utile ?	Les recours sont examinés par une institution indépendante et les décisions sont rendues en temps utile
18. Coûts de maintenance : le financement de la maintenance est-il adéquat ? (Nouveau)		

18.a	Les couts d'entretien courant sont-ils inclus dans le budget annuel ou pluriannuel ?	Il existe une méthodologie standard pour déterminer les couts de maintenance.
18.b	Les couts d'amortissement du capital fixe sont-ils prévus dans les plans sectoriels et nationaux ?	Il n'existe pas de méthodologie standard pour déterminer les couts d'amortissement du capital fixe et ils ne sont pas pris en compte dans les plans sectoriels et nationaux.
18.c	Les charges associées à la maintenance sont-elles identifiées ?	Les couts de maintenance courante, les couts d'amortissement et les couts de remplacement sont identifiés dans le budget.