
La croissance pro-pauvres au Mali

Isabel Günther,
Université de Göttingen, Allemagne.

Mohamed Ali Marouani,
Université Paris 1-Sorbonne/IEDES et DIAL, France.

Marc Raffinot,
Université Paris Dauphine, EURISCO, DIAL, France.

Agence Française de Développement
Département de la Recherche

Avertissement

Cette recherche a bénéficié d'un financement du département de la Recherche de l'Agence Française de Développement (AFD). Nous remercions particulièrement Jean-David Naudet (AFD) pour son soutien. Les conclusions n'engagent cependant que les auteurs.

Sommaire

RÉSUMÉ / ABSTRACT	7/9
INTRODUCTION	11
1. CONTEXTE HISTORIQUE ET ÉCONOMIQUE	13
1.1. L'évolution politique et économique depuis l'indépendance	13
1.2. Caractéristiques structurelles de l'économie malienne.....	22
2. ANALYSE DE LA CROISSANCE, PAUVRETÉ ET INÉGALITÉ	33
2.1. Performance de la croissance	33
2.2. Évolution de la pauvreté et de l'inégalité.....	34
2.3. Une croissance pro-pauvres ?	42
3. FACTEURS AFFECTANT LA PARTICIPATION DES PAUVRES	
À LA CROISSANCE	57
3.1. Croissance sectorielle	57
3.2. Développement rural.....	60
3.3. Marché du travail	70
3.4. Politiques macro-économiques et commerciales	74

3.5. Dépenses sociales	79
3.6. Efficacité de l'aide	88
3.7. Transferts des migrants	89
4. ARBITRAGES ENTRE CROISSANCE ET CROISSANCE PRO-PAUVRES ..	91
4.1. Dévaluation	91
4.2. Privatisation	92
4.3. Subventions au secteur agricole	93
5. QUELLES POLITIQUES POUR UNE CROISSANCE PRO-PAUVRES ?	95
5.1. Une croissance plus élevée ?	96
5.2. Politiques fiscales, transferts sociaux et redistribution	99
5.3. Mesures contre le risque	101
5.4. Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté	103
5.5. Les grands chantiers prioritaires	105
CONCLUSION	113
ANNEXE	115
Principales réformes entreprises dans le cadre des programmes avec les IBW et évaluation participative	115
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	121
BIBLIOGRAPHIE	127

Depuis la dévaluation de 1994, la croissance au Mali se situe en moyenne à 5 % environ (mais autour de 2,5 % en termes de revenu par tête, du fait d'une fécondité qui reste extrêmement élevée et continue même apparemment à progresser). Si la croissance se situe ainsi en dessus de son niveau de long terme, elle reste très irrégulière, car tributaire des aléas qui frappent le secteur rural (sécheresses, invasions acridiennes, inondations).

La réduction de la pauvreté est restée extrêmement modeste. La dévaluation a considérablement accru l'incidence de la pauvreté, que la relance de la croissance n'a pas réussi à réduire sensiblement. L'extrême pauvreté en revanche semble avoir quelque peu diminué. L'analyse de l'évolution des différentes strates de revenu montre que la croissance a été légèrement pro-pauvres, en ce sens que les revenus des couches les plus pauvres de la population ont progressé un peu plus rapidement que ceux des autres catégories de la population. En revanche, l'analyse des indicateurs sociaux montre que si la sous-nutrition s'est sensiblement réduite parmi les couches

les plus favorisées, ce n'est pas le cas des plus pauvres. Le niveau d'éducation des plus pauvres a généralement stagné, alors que celui des plus aisés a progressé sensiblement. Rien de vraiment surprenant à cela, dans la mesure où une grande partie des pauvres ne peuvent pas accéder aux systèmes sociaux publics.

La forte inégalité des revenus au Mali (un indice de Gini de 51 % en termes de dépenses) est l'une des raisons de la faible élasticité de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance.

Les politiques de réduction de la pauvreté ont été axées jusqu'ici sur l'augmentation de l'offre de services sociaux. Il n'est guère évident qu'à court terme cela permette une amélioration sensible du niveau de vie des pauvres. La très faible création d'emplois formels réduit le rendement de l'éducation, et donc la demande. De plus, l'accent mis sur l'éducation primaire risque de limiter l'impact de l'éducation, puisque l'essentiel des effets positifs en termes de croissance, de revenus, de modification des comportements démographiques, etc., sont observés au bénéfice des personnes qui ont achevé le cycle d'enseignement secondaire.

8

Une amélioration du niveau de vie des pauvres passe certainement à moyen terme par un accroissement de la productivité dans les secteurs des céréales pluviales et de l'élevage. Ce domaine a été négligé tant par les autorités nationales que par les partenaires extérieurs, alors que la très grande majorité des pauvres en tirent l'essentiel de leurs revenus. À long terme toutefois, la migration vers les villes devrait permettre l'accroissement des revenus et l'amélioration des conditions de vie. En effet, compte tenu de la très faible densité de la population, il serait extrêmement coûteux de développer des infrastructures sur l'ensemble du territoire. Cela suppose une forte création d'emplois en ville, le développement d'infrastructures d'accueil pour les migrants et l'amélioration du capital humain de ces derniers de manière à leur permettre de saisir les meilleures opportunités.

Since the 1994 devaluation, growth has been quite strong in Mali (about 5%), but much weaker in terms of GDP per person (about 2.6%) due to a very high index of fecundity (6.8). Growth is still very unstable, due to a large share of agriculture in GDP (40%) and very sensitive to rainfall and other shocks (locusts, etc.). After a surge after the devaluation, poverty incidence plummeted slightly. Extreme poverty decreased, and growth has been pro-poor to some extent in monetary terms. The analysis of social indicators shows that non-poor benefited more in terms of education, nutrition and health. The high degree of inequality is important for explaining the disappointing results in poverty reduction.

The Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) gives priority to investment in education and health supply. In countries like Mali, the likely effect of such policies is questionable, at least in the short or medium run. We propose to focus on the dynamics of poverty alleviation. For promoting the equality of opportunities, redistribution issues should be taken into consideration, but also ways of promoting an increase in production of cereals, and a steady job creation in urban areas.

Introduction

Le Mali est l'un des pays les plus pauvres du monde. Les différentes politiques mises en œuvre ainsi qu'un effort important de réformes consenti dans le cadre d'accords avec les institutions de Bretton Woods (IBW) n'ont pas réussi à réduire l'incidence de la pauvreté, qui stagne au voisinage de 68 % de la population depuis une décennie. Pourtant, la croissance apparaît relativement élevée à moyen terme, même si une forte croissance démographique réduit sensiblement cette performance.

11

Dans une étude précédente, Marouani et Raffinot (2003) soulevaient un certain nombre d'hypothèses concernant cette faible performance en termes de réduction de la pauvreté. La présente étude propose une analyse plus détaillée, fondée sur la comparaison dans le temps d'enquêtes-ménages et d'enquêtes démographiques et de santé (EDS), pour évaluer l'incidence de la croissance sur la pauvreté à travers des indicateurs monétaires et non monétaires.

Dans une première partie, nous précisons le cadre politique et économique depuis l'indépendance, ainsi que les performances du Mali en termes de croissance et de réduction de la pauvreté. La deuxième partie proposera une analyse des sources de la croissance et de son impact en termes de distribution. La troisième partie analysera les facteurs qui affectent la participation des pauvres à la croissance. La quatrième partie s'arrêtera sur les dilemmes entre croissance et croissance pro-pauvres. Enfin, la cinquième partie présentera des pistes pour l'élaboration de politiques de croissance pro-pauvres.

Contexte historique et économique

1

Cette première partie retrace le contexte de la présente étude, tant en termes d'histoire politique qu'économique. Elle présente également quelques traits structurels importants de l'économie et de la société malienne.

1.1. L'évolution politique et économique depuis l'indépendance

Histoire politique du Mali depuis l'indépendance

Après une brève tentative de confédération avec le Sénégal, qui n'a duré que quelques mois, Modibo Keita est nommé président lors de l'indépendance, en 1960. Le gouvernement du Mali choisit alors une orientation socialiste caractérisée par une intervention de l'État très étendue et une remise en cause des relations coloniales avec la France (notamment à travers une coopération active avec l'Union soviétique). L'autoritarisme du régime augmente avec les échecs, et la dissolution de l'Assemblée nationale en 1968 conduira à un coup d'État militaire, en novembre de la même année.

Le Comité militaire de libération nationale arrivé au pouvoir en 1968 sous la direction de Moussa Traoré promet l'instauration d'un régime démocratique. Toutefois, l'activité politique est interdite pendant dix ans. Le nouveau gouvernement ne parvient ni à

gagner le soutien de nouvelles couches sociales (commerçants, entrepreneurs) ni à contrôler les agents du secteur public et leurs puissants syndicats. Le président Traoré gouverne de manière autoritaire, s'appuyant sur le seul parti politique légal, l'Union démocratique du peuple malien (UDPM), fondé en 1979.

À la suite d'une révolte d'étudiants et de lycéens, réprimée de manière sanglante, Moussa Traoré est renversé en 1991 par l'armée dirigée par Amadou Toumani Touré, qui organise des élections pluralistes sans se présenter lui-même. Un régime démocratique est établi et les premières élections libres sont organisées un an plus tard. Au cours des premiers mois de l'année 1992, une série d'élections municipales, législatives et présidentielle se déroulent, qui voient la victoire de l'Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA), avec 76 sièges au parlement (sur 129), et dont le candidat à la présidence, Alpha Oumar Konaré, est élu.

Néanmoins, la jeune démocratie a du mal à surmonter le caractère « patrimonial » de la structure sociale. En 1997, la plupart des partis d'opposition expriment de sérieux doutes sur l'impartialité des élections, qu'ils boycottent. Au terme de son deuxième mandat, le président Konaré ne se représente pas et ne désigne pas de dauphin – ce que certains observateurs interprètent comme un soutien implicite à Amadou Toumani Touré. Une élection supervisée par une commission indépendante donne en 2002 la victoire au président Amadou Toumani Touré, qui ne disposait pourtant pas du soutien d'un parti. Depuis son élection, la plupart des partis politiques appuient la politique du président, qui apparaît comme un homme au-dessus des partis. Même si des clivages subsistent, notamment pour des raisons d'ambitions personnelles, il n'existe pas de réelle opposition cherchant à promouvoir un programme explicite.

14

Situation de la démocratie et des libertés politiques

Les médias au Mali sont remarquablement libres. Le rapport 2002 de l'organisation Reporters sans frontières note que « le Mali est probablement un des pays d'Afrique

de l'Ouest dans lesquels la presse est la plus libre. Plus de 100 radios privées et environ 15 journaux se partagent un marché fragile sur lesquels les annonceurs sont rares et l'audience limitée » (Reporters sans frontières, 2002).

La démocratie malienne fonctionne bien, comme le montrent les élections qui ont eu lieu en 2002 et débouché sur un changement de président. Toutefois, le taux de participation est faible et les pauvres ont peu de chance d'être réellement représentés. La décentralisation aurait pu renforcer la représentation des pauvres au sein des organes de décision (des élections locales ont eu lieu en 1999, d'autres en 2004) – mais la décentralisation des attributions ne s'accompagne pas systématiquement de la mise à disposition des moyens financiers correspondants. De plus, un grand nombre d'élus sont des notables locaux. Beaucoup sont analphabètes et peu formés à leurs nouvelles responsabilités.

Une enquête conduite par Afrobarometer (2002) montre que seulement 60 % des Maliens sont satisfaits de la façon dont la démocratie fonctionne dans leur pays. Les personnes interrogées acceptent les réformes des prix et le recouvrement des coûts pour les services sociaux (62 %), mais rejettent les réformes institutionnelles (58 % sont hostiles à la privatisation et 60 % à la réduction du nombre d'emplois dans la fonction publique).

15

Il faut également noter que ni la démocratie ni la liberté de la presse n'ont éradiqué la corruption, qui reste relativement étendue (en 2004, le Mali se classe au 77^e rang sur 146 pays dans l'indice de la perception de la corruption de Transparency International).

Les tensions entre ethnies restent latentes, du moins depuis la fin du conflit dans le Nord, qui opposa les forces gouvernementales à une rébellion touarègue entre 1990 et 1996. Les accords de paix qui ont mis fin au conflit ont prévu des investissements dans le Nord, avec l'appui de partenaires extérieurs, et l'intégration d'une partie des rebelles dans les forces armées. Toutefois, la situation semble encore fragile, comme

le montre le coup de main de mai 2006 (occupation de Kidal et Menaka par d'ex-rebelles intégrés à l'armée).

L'absence de tensions entre les ethnies est souvent attribuée à la pratique de la « parenté à plaisanterie », qui est une façon traditionnelle de « théâtraliser » des rapports potentiellement conflictuels.

De l'économie étatisée à l'économie libéralisée : une longue transition

Une succession de réformes a transformé l'économie étatisée des années 1970 en une économie beaucoup plus ouverte au secteur privé. Toutefois, le climat des affaires n'est pas encore jugé satisfaisant par les organisations internationales.

L'orientation socialiste adoptée en 1960 par le gouvernement malien se traduit notamment par :

- la sortie de la zone franc (création de la Banque de la république du Mali en 1962) ;
- le contrôle du commerce extérieur (Société malienne d'import-export – SOMIEX) ;
- la nationalisation des transports, de la recherche minière et des travaux publics ;
- la constitution de sociétés nouvelles, notamment dans l'industrie.

De plus, l'encadrement étatique hérité de la période coloniale a été maintenu (notamment pour les productions agricoles de rente) ainsi que l'Office du Niger chargé de la production irriguée dans le delta du Niger. Le gouvernement a cependant mis sur pied un système de coopératives animé par le parti unique.

Ces politiques se sont généralement traduites par des échecs (Jacquemot, 1981). La plupart des entreprises d'État ont été de véritables gouffres financiers, y compris l'Office du Niger. Les exportations d'arachide n'ont cessé de décroître. À l'indépendance, le Mali était considéré comme le grenier à blé de l'Afrique de l'Ouest. La faible croissance de la production vivrière, en partie due à la mauvaise gestion de l'OPAM (Office des

produits agricoles du Mali) et à la faiblesse des prix d'achat aux producteurs, a rendu le pays dépendant des importations agricoles.

De plus, le Mali a été frappé par des sécheresses récurrentes (1973, 1984/85), qui ont considérablement réduit le cheptel et les réserves alimentaires. Le gouvernement a réagi en entreprenant la construction de barrages (notamment Sélingué sur le Niger et Manantali sur le Bafing).

En 1967, le Mali a passé un accord monétaire avec la France qui lui a permis de rejoindre la zone franc, mais au prix d'une dévaluation de 50 %. Depuis lors, la gestion du taux de change et de la politique monétaire (notamment la fixation des taux d'intérêt directeurs) échappe au gouvernement malien. Les grandes lignes de la politique monétaire sont fixées par le Conseil des ministres, qui réunit les ministres des Finances des huit pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). La gestion de la politique monétaire est assurée par la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO), qui n'est donc pas indépendante, malgré son statut multinational. L'appartenance à la zone franc contribue à stabiliser le cadre macro-économique, et notamment à réduire l'inflation, grâce à un contrôle assez strict des avances de la BCEAO à l'État. En contrepartie, les marges de manœuvre de l'État sont limitées par la faible possibilité de financement monétaire des déficits publics. Enfin, l'accès à des réserves communes en grande partie détenues par le Trésor français allège considérablement la contrainte extérieure.

À la suite de nombreux dysfonctionnements, notamment dans la gestion des entreprises publiques, et de problèmes récurrents de finances publiques, les autorités maliennes ont fait appel aux IBW. Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, un ensemble de réformes de libéralisation de l'économie a été entrepris depuis 1982. Ces programmes avec les IBW se sont succédés depuis lors, avec quelques périodes d'interruption (de 1986 à 1988 et de 1991 à 1993 en raison de la transition vers un régime démocratique).

Ces réformes ont transformé progressivement une économie très étatisée en une économie beaucoup plus ouverte au secteur privé. Les réformes ont été concentrées dans un premier temps sur le rétablissement de l'équilibre budgétaire (un tableau récapitulatif est présenté en annexe). La libéralisation des prix a suivi, ainsi que la levée des restrictions aux importations. Un grand nombre d'entreprises publiques ont été privatisées ou liquidées. Énergie du Mali (EDM), qui distribue l'eau et l'électricité, n'a été privatisée qu'en décembre 2000 (il s'agissait d'une condition pour atteindre le point d'achèvement de l'initiative pour les pays pauvres très endettés [PPTE] initiale). À la suite de nombreux problèmes (dont une forte augmentation des tarifs, malgré l'arrivée de l'électricité du barrage de Manantali et le maintien de subventions élevées à l'entreprise privatisée), le gouvernement du Mali a repris le contrôle d'EDM en novembre 2005, en liaison avec une entité du Fonds de l'Aga Khan pour le développement économique. L'intervention de l'État reste importante dans la filière cotonnière *via* son contrôle de la Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT)¹ qui commercialise le coton, et par la fixation des prix planchers aux producteurs. La privatisation de la CMDT, qui faisait partie des conditions des IBW, a été repoussée à 2008, après que certaines fonctions secondaires eurent été séparées.

18

D'autres réformes se sont produites en dehors du cadre de négociation avec les institutions financières internationales (IFI). La réintégration dans la zone franc a impliqué un changement important dans la politique monétaire. Des réformes ont été introduites dans d'autres domaines, comme la loi sur le droit des affaires (dans le cadre de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique [OHADA] depuis 1995). En outre, l'intégration dans l'UEMOA a amené un changement du système de protection. Un tarif externe commun (TEC) a été adopté en 1996, impliquant une réduction des droits de douane pour le Mali.

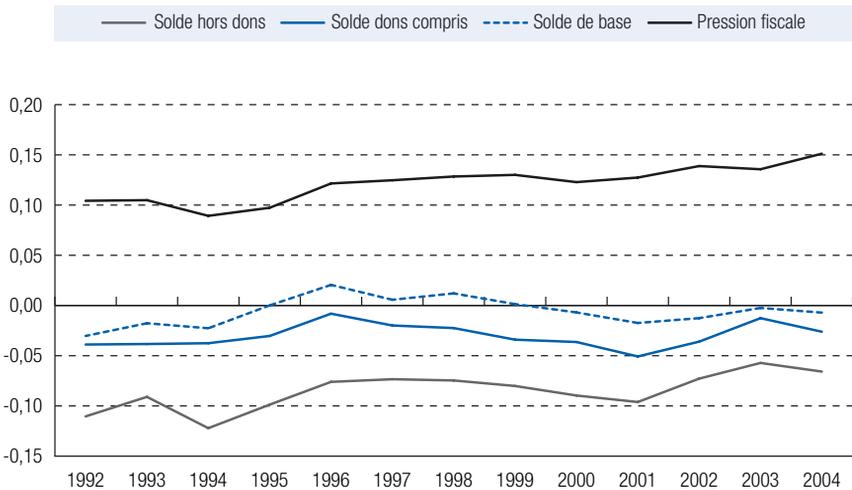
1. La CMDT est contrôlée par l'État malien et l'entreprise française DAGRIS.

Sur le plan macro-économique, la mesure qui a eu le plus d'impact est la dévaluation de 1994. Après des années d'« ajustement réel » soutenu par la France, les IBW imposèrent à la zone franc une dévaluation de 50 % du FCFA (le franc français passant de 50 FCFA à 100 FCFA). Cette dévaluation était officiellement justifiée par la chute des termes de l'échange, et par le manque de compétitivité des économies de la zone franc (même si la situation de chaque pays de la zone franc est spécifique de ce point de vue, comme nous le verrons à la section 3.4.). Les promoteurs de la dévaluation en attendaient une relance des exportations, une contraction réelle des importations et, partant, le rééquilibrage de la balance commerciale. La relance des exportations devait se traduire par une relance de la croissance, et la modification du rapport des prix échangeables/non échangeables était censée promouvoir l'économie rurale exportatrice ou productrice de biens alimentaires qui se substituent aux importations. Pour prévenir le danger d'un accroissement du service de la dette extérieure, la France consentit alors une réduction de ses créances (200 millions d'euros dans le cas du Mali). De plus, une amélioration des finances publiques était anticipée (il s'agissait en fait probablement de la principale motivation). L'accroissement des recettes dû à la relance économique (et à l'inflation) devait se combiner avec une faible compensation en termes salariaux pour rétablir l'équilibre des comptes publics, réduisant ainsi les besoins de financement extérieur.

Comme nous le verrons plus bas, la dévaluation a effectivement relancé les exportations et la croissance. Elle a également provoqué une flambée d'inflation rapidement éteinte en raison de l'absence de mécanismes d'indexation (voir Graphique 16). Cette dévaluation a permis un réajustement durable du taux de change réel. Toutefois, cette embellie post-dévaluation ne semble pas avoir constitué un véritable tournant en ce qui concerne les finances publiques (Graphique 1). Le progrès le plus net est enregistré au niveau de la pression fiscale, qui a progressé en une dizaine d'années de 10 à 15 % du PIB, mais ce résultat positif semble lié au développement du secteur aurifère. Le déficit budgétaire hors dons se situe toujours entre 5 et 10 % du PIB. Le solde de base (qui ne retrace que les recettes et les

dépenses sur le budget national) s'est réduit depuis 1996, tout en restant proche de zéro. Cela signifie que le gouvernement malien couvre à peu près les dépenses inscrites à son budget – mais 63 % des dépenses d'investissement sont extra budgétaires et financées par l'extérieur (soit environ 24 % du total des dépenses en 2004).

Graphique 1.
Soldes budgétaires en % du PIB (1992-2004)



Source : FMI, (2002, 2004, et 2006).

Ces chiffres sont de plus en plus difficiles à apprécier. En effet, depuis le début de l'initiative PPTTE, les réductions de dette accordées à ce titre sont enregistrées en financement du TOFE (Tableau des opérations financières de l'État), ce qui accroît le déficit (puisque les dépenses liées à la réduction de dette apparaissent au-dessus de la « ligne »). À titre d'illustration, si l'on ajoute les remises de dette PPTTE aux dons, le déficit de base passe de 4,2 % à 5,4 % en 2003, et de 3,3 à 4,4 % en 2004. Le déficit dons compris se réduit de -1,3 % à -0,1 % en 2001 et de -2,6 % à -1,5 % du PIB en 2004.

L'analyse de la balance des paiements permet de constater qu'il n'existe pas de problème global à ce niveau (que l'on tienne compte ou non de l'appartenance du Mali

à la zone franc). En effet, même si le déficit de la balance courante atteint 4,6 % du PIB en 2004 (6,4 % si l'on exclut du calcul les transferts officiels), le Mali accumule des réserves de change, qui représentent plus de six mois d'importations de biens et services à la fin de l'année 2004 (FMI, 2005). Le déficit courant est largement compensé par les transferts en capital (compte de capital, y compris les réductions de dette) et les emprunts nets. En outre, les réductions de dette accordées en juillet 2005 à Gleneagles réduiront encore un service de la dette extérieure déjà fortement allégé par l'initiative PPTE.

Le Mali a réussi à assurer depuis 1995 la totalité du service de sa dette publique. Il a néanmoins été déclaré éligible aux deux initiatives PPTE. Le point d'achèvement de l'initiative initiale a été atteint en septembre 2000 (en même temps que le point de décision de l'initiative renforcée) et le point d'achèvement de l'initiative renforcée en mars 2003. Le Mali bénéficie à ce titre de réductions du service de sa dette. D'après le FMI (2005), la réduction de dette accordée au titre de l'initiative d'annulation de la dette multilatérale (IMRD) ferait passer la dette malienne de 3,6 milliards de dollars à 1,4 milliard. Après cette réduction, le rapport de la valeur actuelle nette de la dette aux exportations ne serait plus que 50 % (le seuil de soutenabilité fixé par l'initiative PPTE était de 150 %). Sur la base de projections, la mission du FMI en 2005 affirme que « les ratios d'endettement pour la période 2004-23 sont stables ou en baisse, et la dette extérieure est donc viable » (*ibid.*). Cependant, les scénarios alternatifs mettaient alors en évidence divers facteurs de risque (réduction et volatilité de la croissance, chocs sur les prix internationaux) risquant de remettre en cause ce pronostic favorable, même à moyen terme. Évidemment, les réductions de dette accordées par le G8 à Gleneagles en 2005 rendent ces projections obsolètes.

Une économie encore peu favorable à l'initiative privée

D'après les données de la Banque mondiale (www.doingbusiness.org), l'économie malienne apparaît encore peu favorable pour les entrepreneurs. En 2006, le Mali est

ainsi classé 146^e sur 155 pays pour l'environnement des affaires. Il est 143^e en ce qui concerne la facilité de démarrer une activité, mais 123^e pour la facilité pour obtenir les autorisations (ce qui le place, par exemple, avant l'Inde ou la Chine). Le Mali est 147^e en ce qui concerne la facilité d'embauche et de licenciement, mais 91^e en ce qui concerne l'enregistrement des droits de propriété et 135^e en ce qui concerne la facilité pour obtenir des crédits.

1.2. Caractéristiques structurelles de l'économie malienne

L'économie malienne présente un certain nombre de caractéristiques qui forment la toile de fond de la relation entre croissance et réduction de la pauvreté. L'économie est enclavée, à faible densité, largement rurale. Sa partie urbaine est dominée par le secteur informel, et la croissance démographique très élevée. Du point de vue institutionnel, l'appartenance à la zone franc a des implications fortes en termes macro-économiques. Nous examinerons successivement ces différentes caractéristiques, que le Mali partage avec le Burkina Faso et le Niger.

22 Une économie enclavée à faible densité de population

L'économie malienne est doublement enclavée. Le pays ne disposant pas de débouchés sur la mer, les échanges internationaux se font par des ports étrangers situés à plus de 1 000 km de Bamako : Abidjan (avant la crise, qui reste néanmoins le moins cher), Dakar (relié par un chemin de fer), Tema (Ghana) et Conakry (Guinée). De plus, l'immensité du territoire (1,2 million de km²) et la faiblesse des infrastructures font que les économies locales sont peu reliées entre elles et que de nombreux villages ne sont pas accessibles à la saison des pluies par des véhicules à moteur. Tout cela renchérit évidemment les coûts de transport et nuit à la compétitivité de l'économie malienne. C'est l'une des raisons qui font que le Mali est classé parmi les PMA (pays les moins avancés).

La faible densité moyenne du Mali (7,9 habitants au km²) n'est pas significative, puisqu'une grande partie du territoire est désertique. Même dans les zones peuplées toutefois, la densité est très faible (notamment du fait des techniques agricoles traditionnelles à faibles rendements qui ne permettent pas de nourrir des populations nombreuses). Il en résulte un coût élevé des infrastructures et une faible rentabilité de celles-ci.

Une économie encore très rurale

L'économie malienne reste dominée par les activités liées à l'agriculture, l'élevage et la pêche. Comme le montre le Tableau 1, la part de la population agricole – qui représentait 94 % de la population totale en 1960 – ne diminue que lentement : en 2000, 81 % de la population totale (et la même proportion de la population active) était agricole.

Tableau 1.
Évolution de la population du Mali et de sa répartition (1950-2010)

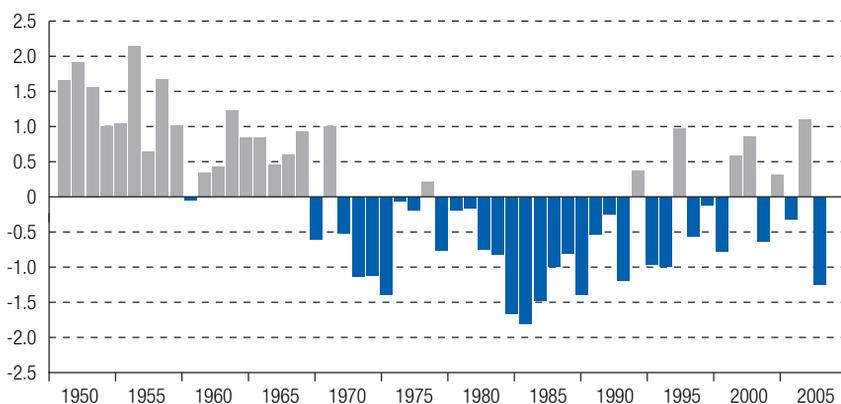
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010 (proj.)
Population totale (milliers)	3 520	4 422	5 607	7 044	9 046	11 904	16 208
Population agricole	95 %	94 %	93 %	89 %	86 %	81 %	75 %
Population non agricole	5 %	6 %	7 %	11 %	14 %	19 %	25 %
Population économiquement active (PEA) (15-64 ans)	55 %	54 %	53 %	52 %	50 %	47 %	46 %
PEA masculine	30 %	29 %	29 %	28 %	27 %	25 %	25 %
PEA féminine	25 %	25 %	24 %	24 %	23 %	22 %	21 %
PEA agriculture (PEAA)	52 %	50 %	49 %	46 %	4 %	38 %	34 %
PEAA masculine	27 %	27 %	26 %	24 %	22 %	20 %	19 %
PEAA féminine	25 %	24 %	23 %	22 %	21 %	18 %	15 %

Source : FAOSTAT, 2006, disponible sur <http://faostat.fao.org/>. Les données de la Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*, disponible sur, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS>) sont un peu différentes, notamment en ce qui concerne la répartition population rurale/population urbaine (en 2000 par exemple, la Banque estimait à seulement 72 % la part des ruraux au Mali).

Il s'agit d'une agriculture extensive, qui repose essentiellement sur le travail humain et est très peu productive. Ses performances sont étudiées plus bas (section 3.2). Les productions restent extrêmement irrégulières – c'est un trait distinctif du pays – car liées à un grand nombre d'aléas (sécheresses, inondations, invasions acridiennes, etc.) et dépendant plus particulièrement de la pluviométrie (sauf dans la partie irriguée du delta du Niger).

Comme le montre le Graphique 2, la pluviométrie semble connaître une évolution cyclique (avec un déficit systématique dans les années 1970 et 1980). L'évolution des années 1990 est cependant atypique : l'instabilité est devenue considérable mais autour d'une moyenne plus proche de la moyenne de long terme. On note cependant que la période qui suit l'année 1994 est marquée par une succession inhabituelle de précipitations satisfaisantes.

Graphique 2.
Indice de la pluviométrie dans le Sahel (1950-2004)
rapporté à la pluviométrie moyenne 1950-2004



Source : FMI, (2002, 2004, et 2006).

Une croissance démographique très élevée

Le Mali se caractérise par une croissance démographique parmi les plus élevées au monde, autour de 2,4 % actuellement (population résidente)². Le PNUD estime que la croissance annuelle moyenne, qui était de 2,6 % pour la période 1975-2003, sera de 2,9 % pour la période 2003-15.

Cette forte croissance s'explique par un indice synthétique de fécondité (ISF) très élevé (6,8 enfants par femme en 2001). Comme le montre le Tableau 2, on n'observe pas de tendance à la réduction, contrairement aux autres pays africains (Nigeria excepté). L'expérience kenyane montre toutefois que la modernisation d'une économie africaine peut avoir dans un premier temps pour conséquence une augmentation de l'ISF, lorsque les systèmes traditionnels se délitent (réduction de l'allaitement et de l'abstinence *post-partum*), avant que la scolarisation des filles, l'urbanisation et l'accroissement du coût de l'éducation des enfants en ville (dans un contexte de

Tableau 2.
Indice synthétique de fécondité (femmes de 15 à 49 ans)

	EDSM-II 1995-96	EDSM-III2001
Total	6,7	6,8
Sans éducation	7,1	7,1
Primaire	6,5	6,6
Secondaire et plus	4,1	4,1
Bamako	4,7	4,9
Autres villes	5,9	6,3
Urbain	5,4	5,5
Rural	7,3	7,3

Source : Enquêtes démographiques et de santé du Mali (EDSM) II et III. L'ISF correspond au nombre moyen d'enfants qu'aurait une femme à la fin de sa vie si elle avait, à chaque âge, la fécondité par âge d'une période considérée (ici la période des trois années ayant précédé l'enquête).

2. Selon les sources, la valeur de la croissance démographique varie de façon difficile à interpréter – de même d'ailleurs que le chiffre de la population. D'après le recensement de 1998, la population résidente du Mali s'élève à 9,81 millions de personnes.

stagnation) ne réduisent la fécondité (Locoh et Vallin, 1998). On note que l'éducation des femmes a un impact négatif sur la fécondité, mais que cet impact se manifeste surtout après le primaire (Coulibaly et Singaré, 2002, p. 45). De plus, le milieu influence notablement la fécondité.

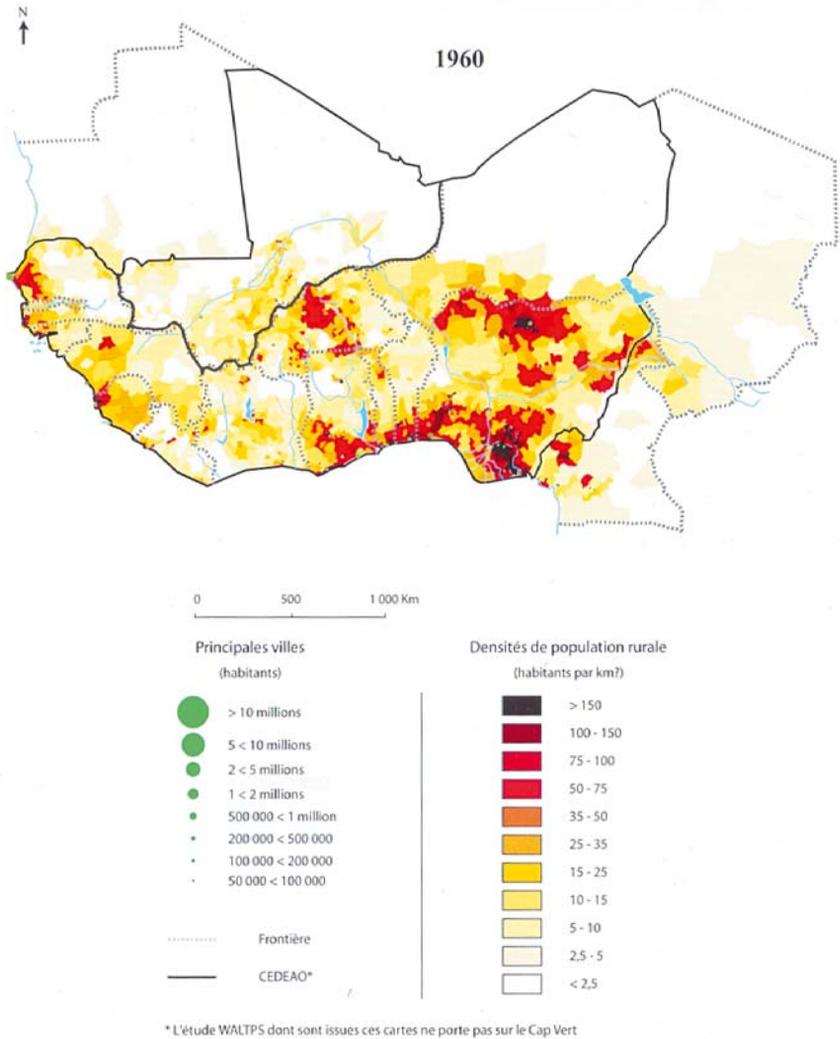
De fortes migrations internes et externes

Le Mali se caractérise également par de fortes migrations, tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger, en Afrique ou dans les pays industrialisés : environ 200 000 personnes migrent chaque année (Bocquier et Diarra, 1999). Il en résulte une différence sensible entre le taux de croissance naturel de la population et le taux de croissance de la population résidente. D'après Touré (2001), le taux de croissance annuel de la population résidente entre 1960 et 1996 était de 2,3 %, contre 3,4 % pour le taux de croissance naturel. À notre connaissance, il n'y a pas d'estimation de l'exode rural. Si le taux de croissance naturel de la population et le taux d'émigration vers l'étranger étaient les mêmes en milieu rural et urbain, le nombre de ruraux quittant chaque année la campagne pour la ville serait de 56 000 environ en 2001 et de 150 000 en 2006.

26

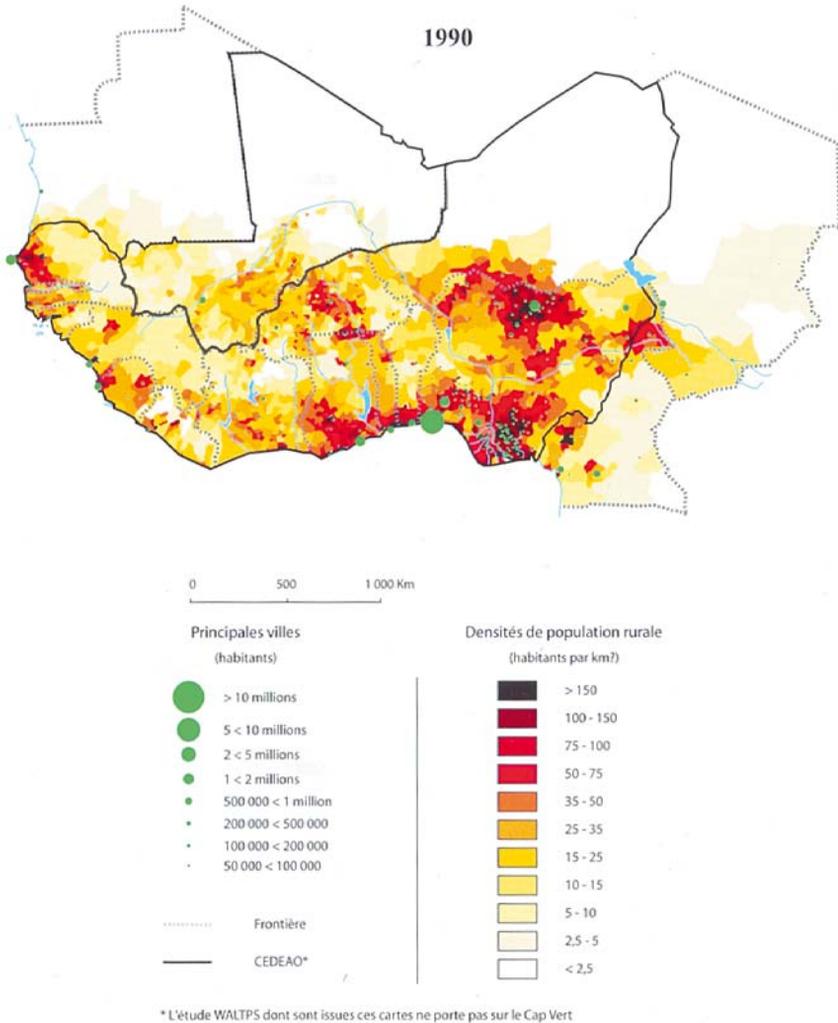
L'évolution prévisible de la localisation des peuplements a été étudiée, pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest, par une étude prospective du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest publiée en 1998 (étude WALTPS). Dans ce cadre, une projection de la répartition de la population a été effectuée pour 2020, à partir d'une hypothèse d'attraction des marchés (modèle gravitaire). D'après cette étude, 39 % des Maliens seront urbains en 2020. La ville de Bamako comptera alors 2,2 millions d'habitants. Comme on le voit (Graphique 3), l'espace Bamako-Sikasso s'intégrerait progressivement au « corridor » ivoirien dans ce scénario. La région de Kayes serait marginalisée, comme les régions du Nord. Cette projection est discutable, car elle ne tient évidemment pas compte du conflit ivoirien, ni du développement des infrastructures routières vers Kayes et Dakar, ni de l'achèvement de la route vers Nouakchott.

Graphique 3.
Prospective du peuplement en Afrique de l'Ouest

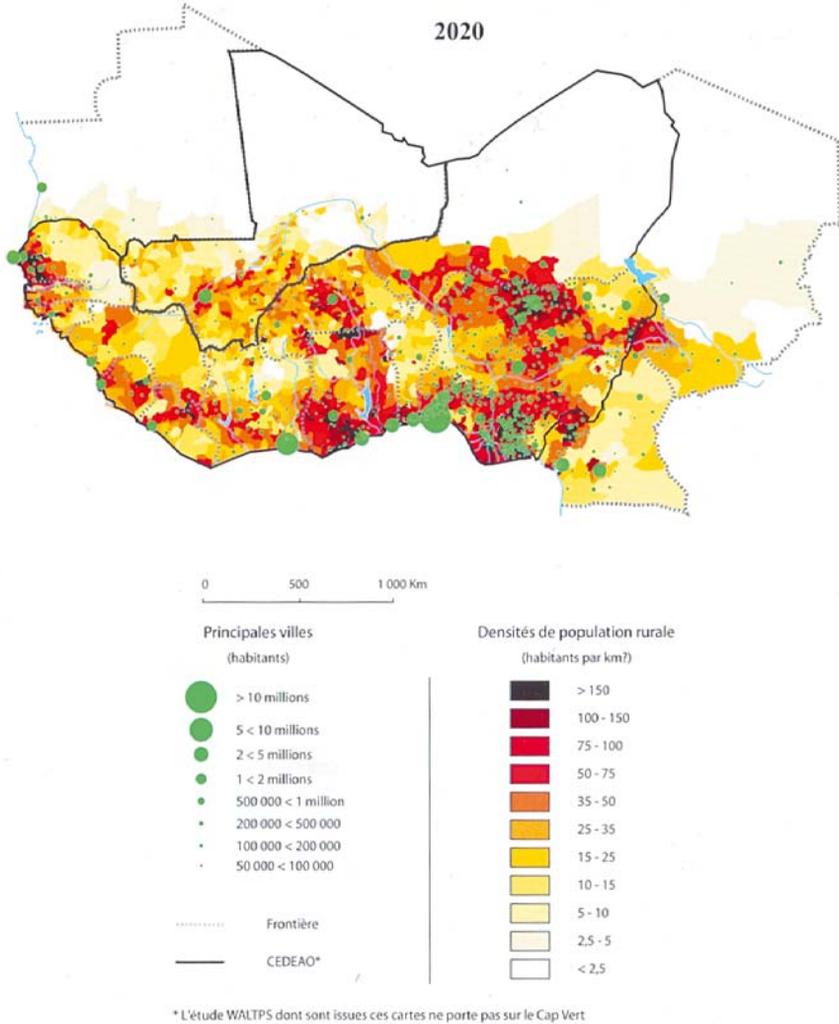


Source : Club du Sahel, 1998.

Graphique 3. (suite)
Prospective du peuplement en Afrique de l'Ouest



Graphique 3. (fin)
Prospective du peuplement en Afrique de l'Ouest



Source : Club du Sahel, 1998.

Les migrations internes ne se limitent pas à l'exode rural. Elles concernent aussi des personnes chassées des régions Nord par la désertification et qui viennent s'installer au Sud (Diarra, 2003). Ces migrations internes ont de sérieuses conséquences en matière de dégradation de l'environnement (Berthe *et al.*, 1991) et provoquent parfois des frictions entre populations autochtones et nouveaux installés (dans la tradition ouest-africaine, on ne peut refuser des terres vacantes à de nouveaux arrivants). Ces affrontements entre sédentaires s'ajoutent aux conflits anciens entre éleveurs et agriculteurs.

Par ailleurs, la densification rurale devrait conduire à une modification des pratiques culturelles. En effet, l'agriculture extensive actuellement pratiquée atteindra ses limites, la terre cultivable étant progressivement mise en culture. La demande urbaine croissante pourrait alors exercer des effets positifs sur le développement rural (l'étude WALTPS insiste sur le fait que la productivité agricole augmente lorsque l'on se rapproche des villes), ce qui justifierait une approche « à la Boserup » du développement rural malien (modification des pratiques et accroissement de la productivité en raison de la réduction de l'espace).

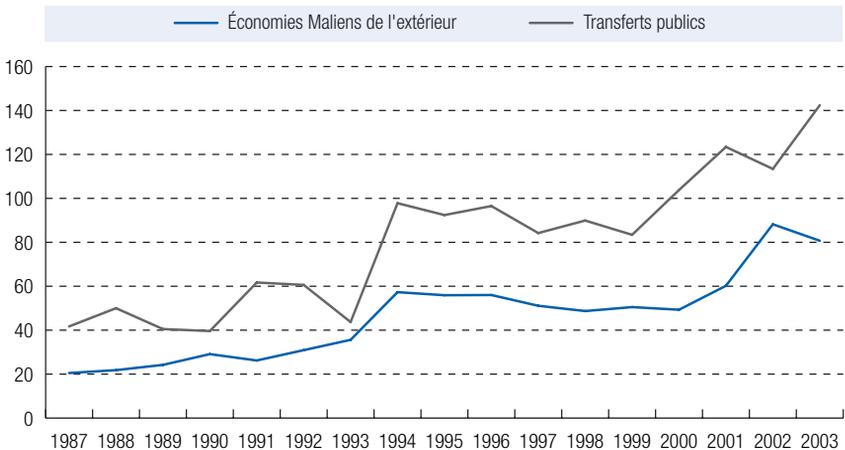
30

Le Mali est un pays à forte migration internationale. Ce phénomène concerne certaines régions en particulier, dont la plus connue est celle qui entoure la ville de Kayes. Des communautés maliennes importantes se sont constituées en dehors des frontières : d'après Gubert (2000), elles comptent 800 000 membres au Sénégal, 380 000 en Côte d'Ivoire et 40 000 en France. L'émigration concerne essentiellement des travailleurs non qualifiés. D'après les données de l'OCDE (Gubert et Raffinot, 2006), 71 % des travailleurs maliens en France ont un niveau d'éducation primaire ou secondaire « inférieur », 19 % un niveau secondaire « supérieur », et 11 % un niveau universitaire. Le type de migration vers l'Europe a changé du fait des restrictions à l'entrée. Il s'agissait initialement d'une migration rotative. Par peur de ne plus pouvoir rentrer en Europe, les migrants maliens tendent à considérer leur migration comme irréversible durant la période de

vie active. La politique française de regroupement familial a conduit une partie des familles à rejoindre les travailleurs migrants en Europe.

Le Graphique 4 présente l'évolution des envois de fonds sur la période 1987-2003. À titre de comparaison, les transferts publics (courants et en capital) figurent aussi sur le graphique. Ces transferts publics comprennent l'aide budgétaire, l'aide pour les projets et les remises de dette au titre de l'initiative PPTE³. La rupture due à la dévaluation de 1994 est plus visible au niveau des flux publics, mais la croissance des envois des travailleurs émigrés est également importante. Comme on le voit, les transferts publics connaissent une croissance rapide depuis 1999, en partie du fait de l'entrée en vigueur des réductions de dette au titre de l'initiative PPTE. Les transferts des travailleurs maliens à l'étranger auraient été en baisse entre 1994 et 2000, avant de connaître une croissance extrêmement vive en 2001 et 2002 pour atteindre 72,3 milliards de FCFA en 2004 (1,10 milliard d'euros) et 82 milliards en 2005 (1,25 milliard d'euros) (Gubert et Raffinot, 2006).

Graphique 4.
Évolution des envois de fonds et des transferts publics (1987-2003)



Source : Balance des paiements et TOFE (Gubert et Raffinot, 2006).

3. Dans le TOFE, les remises de dette au titre de PPTE ne sont pas prises en compte dans l'aide budgétaire.

Les envois des émigrés peuvent aussi s'analyser face aux recettes d'exportation. Le rapport entre les deux types de flux était de l'ordre de 25 % au début des années 1990. La forte hausse des exportations (due notamment à l'or) à partir de 1997 a fait régresser cette part, qui se situe à 14 % environ en 2004.

Il faut toutefois noter que les données de transferts des travailleurs émigrés fournies par la BCEAO sont probablement sous-estimées. Diverses enquêtes récentes tendent à montrer que les transferts tournent plutôt autour de 90 et 120 milliards de FCFA (Gubert et Raffinot, 2006, p. 31).

Analyse de la croissance, pauvreté et inégalité

2

2.1. Performance de la croissance

À long terme (1960-96), la croissance malienne a atteint 3,1 % par an en moyenne (Touré, 2001). Il en est résulté une faible croissance du revenu par tête, d'environ 0,8 % (la croissance annuelle de la population résidente est de 2,3 % sur cette période et la croissance naturelle de la population est de 3,4 %). La croissance agricole a été plus faible, de l'ordre de 2,5 %. La part du secteur agricole au sens large (y compris l'élevage, la pêche, la foresterie, etc.) était de 67 % du PIB en 1967 et de 48 % en 1996.

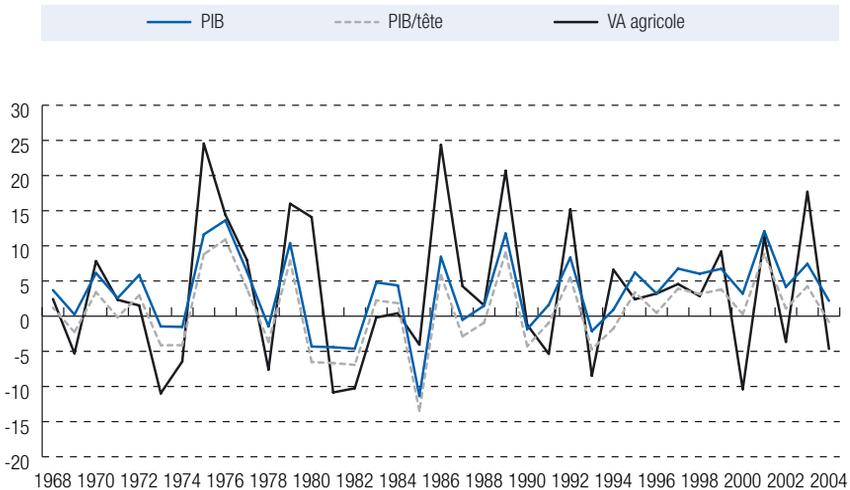
Depuis la dévaluation de 1994, la croissance malienne se situe à 1,5 point de pourcentage au-dessus de sa tendance de long terme. Entre 1996 et 2002, le taux de croissance moyen est de 5,1 %⁴. Ces données doivent toutefois être considérées avec précaution, car ce sont de simples estimations⁵, et la déflation utilise une année de base (1987) qui est maintenant bien éloignée.

4. Les comptes nationaux maliens ont été revus en profondeur en septembre 2002, pour les harmoniser avec les autres pays de l'UEMOA et les rapprocher des normes internationales du système des comptes nationaux de 1993 (FMI, 2004). Si la croissance à moyen terme reste pratiquement la même que dans l'ancienne série, la volatilité est beaucoup plus forte.

5. Les comptes nationaux maliens, dans l'ancienne méthodologie, sont de simples estimations des valeurs ajoutées sectorielles. Il n'y a pas de recoupement par les emplois (consommation, etc.) et les comptes à prix constants ne reposaient pas sur une double déflation (des productions et des intrants).

L'une des caractéristiques de cette croissance est d'être volatile (Graphique 5), car elle dépend toujours de façon cruciale de la croissance dans le secteur agricole, qui reste très erratique.

Graphique 5.
Taux de croissance du PIB et de la valeur ajoutée agricole (1988-2004)



Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, disponible sur <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS> consulté en avril 2006.

2.2. Évolution de la pauvreté et de l'inégalité

Évolution de la pauvreté monétaire

Le Tableau 3 présente l'évolution des principaux indicateurs de pauvreté monétaire. Entre 1989 et 2001, l'incidence de la pauvreté a diminué tant dans les régions rurales qu'urbaines⁶. La dévaluation de 1994 a accru l'incidence de la pauvreté, surtout dans les villes. Diagona *et al.* (1999) montrent que la dévaluation a réduit la quantité de céréales consommées par les pauvres (avec une certaine substitution du riz local aux céréales

6. La comparaison directe de l'incidence de la pauvreté entre 1989 et 2001 fait ressortir une baisse de 4,4 points. L'ODHD/LCPM (2006) commente : « Cependant, à prix constants de 1989, 54,1 % seulement de la population consommaient annuellement l'équivalent de moins de 144 022 FCFA » (p. 24).

importées) et provoqué une « dé-diversification » du régime alimentaire des plus pauvres ainsi qu'une sorte d'« individualisation » de la consommation alimentaire (augmentation du nombre de repas pris en dehors du domicile). L'accroissement de la pauvreté urbaine n'est pas surprenant, dans la mesure où l'inflation a durement érodé

Tableau 3.
Indicateurs de pauvreté monétaire (1989-2001)

	1988/89	1994	1996	2001	2001*
	Enquête	Enquête	Enquête	Enquête	Enquête
Sigle de l'enquête	EBC	EMCES		EMEP	EMEP
Seuil de pauvreté (FCFA par personne)	137 000	77 204	102 971	144 022	144 022
Base de calcul du seuil de pauvreté	2450 kcal/j	Equiv. riz	Equiv. riz		
National					
Incidence (%) (P0)	72,1	68,8	71,6	68,3	67
Profondeur (%) ⁷ (P1)	30,6	46,9	48,4		31
Sévérité (P2)	16,3	26,9	28,4		17
Rurale					
Incidence rurale	80,7	75,6	78,3	80,9	79
Profondeur de la pauvreté (rurale)		48,3	47,8		38
Sévérité de la pauvreté (rurale)		28,1	29,8		22
Urbaine					
Incidence urbaine		36,6	40,6	32,8	34
Incidence Bamako	37,2			27,5	
Incidence autres villes	59,4			36,5	
Profondeur de la pauvreté (urbaine)		33,0	34,3		10
Sévérité de la pauvreté (urbaine)		14,8	15,6		4

Source : Observatoire du développement humain durable (ODHD), 1999, 2000 et 2006 ; ministère du Plan et de l'aménagement du territoire (DNSI), 1993 et 2004.. Les chiffres de la première colonne diffèrent légèrement de ceux que l'on trouve dans DNSI 1993. Ils ont été recalculés dans ODHD 2006 pour effectuer la comparaison avec l'EMEP (Enquête malienne d'évaluation de la pauvreté) sur la base du même découpage géographique.

* Les données officielles étant lacunaires, les auteurs ont calculé les indicateurs manquants à partir des données de l'enquête – ce qui fait aussi apparaître des différences mineures avec les données officielles pour les indicateurs déjà calculés.

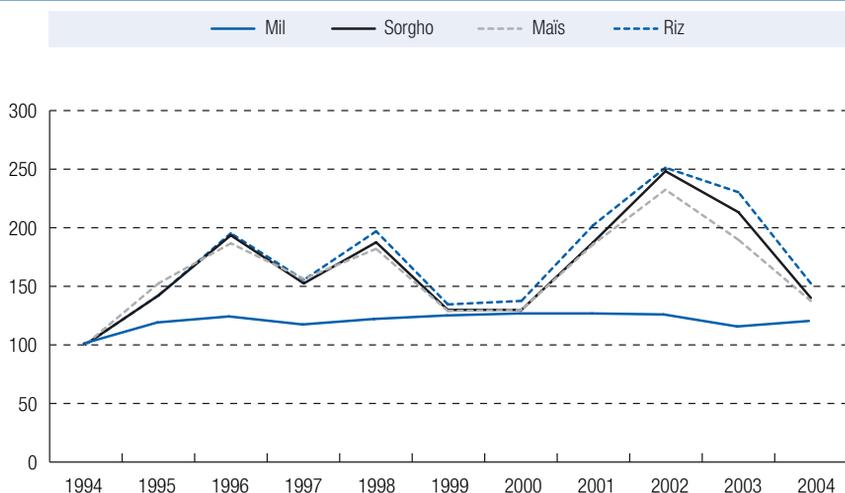
7. Cet indicateur mesure l'écart moyen des revenus des pauvres par rapport au seuil de pauvreté. La sévérité de la pauvreté mesure le carré de l'écart moyen par rapport au seuil de pauvreté.

le pouvoir d'achat. Azam (2004a et 2004b) invoque par ailleurs un mécanisme plus subtil : les agents de l'État, qui sont en même temps des investisseurs dans le secteur informel, auraient investi dans le secteur informel avant la dévaluation et désinvesti par la suite pour lisser leur consommation. Quoiqu'il en soit, la croissance de la pauvreté rurale est plus surprenante, puisque la modification des prix relatifs était censée bénéficier à la population rurale (notamment par la relance des exportations de coton et de bétail).

Entre 1994 et 2001, la pauvreté aurait légèrement diminué – mais cela traduirait un faible accroissement en milieu rural et une certaine réduction en milieu urbain. Les évolutions de la profondeur et de la sévérité de la pauvreté montrent que les plus pauvres auraient bénéficié de cette petite réduction (ils se seraient rapprochés du seuil de pauvreté), aussi bien en ville qu'à la campagne.

Ces résultats restent discutables et les comparaisons dans le temps doivent être faites avec beaucoup de précautions. Les enquêtes recensées dans le Tableau 3 avaient des objectifs et des méthodes différents et sont difficilement comparables. De plus, depuis 1994, le calcul du seuil de pauvreté repose sur une consommation calorique de 2450 kcal/jour transcrite en « équivalent riz » (un kilo de riz comptant pour 3 500 kcal), ce qui biaise les comparaisons du fait des distorsions des prix relatifs (Lok Dessallien *et al.*, 2001). En effet, la consommation des pauvres, notamment à la campagne, est largement composée de mil et non de riz. Comme le montre le Graphique 6, le rapport entre le prix du riz et celui du mil est très fluctuant. S'il est passé de 2,8 à 2,2 entre 1994 et 2004, il n'était plus que de 1,8 en 2000 et 1,4 en 2002. Il en résulte que le seuil de pauvreté représentait en 1994 et 2001 des quantités très différentes de mil et de riz (Tableau 4). En outre, on ne comprend pas très bien pourquoi le seuil de pauvreté a quasiment doublé entre 1994 et 2001 (tableau 4), alors que les prix du riz n'ont augmenté que de 25 %.

Graphique 6.
Indice du prix des céréales à la consommation (1994-2004, 1994 = 100)



Source : DNSI, disponible sur <http://www.afristat.org/Mali>.

Tableau 4.
Seuil de pauvreté et quantités de céréales (1994 et 2001)

	1994	2001
Seuil de pauvreté monétaire (FCFA)	77 204	144 022
Équivalent en kg de mil	999	923
Équivalent en kg de riz	353	524

Source : calculs des auteurs.

Évolution de la pauvreté non monétaire

Le tableau 5 présente quant à lui l'évolution de quelques indicateurs de pauvreté non monétaire sur la période 1992-2002. Dans l'ensemble, les chiffres suggèrent une amélioration lente des indicateurs de scolarisation et de santé, à l'exception du taux de malnutrition infantile mesurée par le rapport poids/âge. Ce taux est passé de 27 % en 1996 à 33 % en 2001, ce qui signifie qu'un enfant sur trois souffre encore d'insuffisance pondérale.

Tableau 5.
Évolution de la pauvreté non monétaire (1992-2002)

	1992	1994	1995	1996	1998	2000	2001	2002
Population totale (milliers)	3 520	4 422	5 607	7 044	9 046	11 904	16 208	
Population agricole	95 %	94 %	93 %	89 %	86 %	81 %	75 %	
Indice de développement humain (IDH)	0,29	0,28	-	0,31	0,33	-	0,34	0,33
Taux brut de scolarisation en primaire (%)	31,5	37,2	40,5	45,1	48,8	54,0	57,0	-
Taux net de scolarisation en primaire (%)	24,5	28,8	31,3	-	38,3	-	-	-
Taux de malnutrition infantile (%)								
poids/âge				26,9			33,2	
taille/âge				48,6			38,2	
Taux de mortalité infantile (pour 1 000)			233			224		222

Note : l'indice IDH est un indice synthétique qui tient compte du pouvoir d'achat réel en parité de pouvoir d'achat, de l'espérance de vie à la naissance et du niveau d'éducation par habitant.

Source : PNUD (Rapport sur le développement humain, différentes années) et Banque mondiale (World Development Indicators on line, consulté le 20/02/2006)

Évolution spatiale de la pauvreté

Les enquêtes font apparaître des aspects surprenants, comme une forte prévalence de la pauvreté dans la région de Sikasso – une région généralement considérée comme bénéficiant de revenus assez élevés du fait de la culture du coton⁸. En revanche, la pauvreté serait assez réduite dans la région de Kayes, qui bénéficie d'importants transferts envoyés par les émigrés. Ce « paradoxe de Sikasso » a surpris les observateurs maliens et fait l'objet de discussions approfondies. La pauvreté élevée dans la région de Sikasso est en contradiction avec de nombreux témoignages. Ainsi, Bakary Sanogo (1994, cité dans Club du Sahel, 1998, p. 94) déclare que « dans les régions CMDT, mais également dans les régions de l'Office du Niger (...) le niveau de revenu élevé de ces paysans modifie leurs habitudes et attitudes de consommation et d'investissement : l'usage de la bicyclette, de la mobylette, des postes radios et de fusils perfectionnés est devenu très courant ». Il ajoute : « les paysans aisés des zones CMDT et Office du Niger deviennent des acteurs de la spéculation foncière au niveau

8. Ce « paradoxe de Sikasso » se retrouve également en termes d'infrastructures communales. Il est discuté dans plusieurs rapports de l'ODHD, notamment celui de 2003 (p. 31).

des villes. Les habitudes alimentaires et vestimentaires subissent également d'importantes mutations ».

Tableau 6.
Répartition spatiale de la pauvreté et mortalité infanto-juvénile (1994, 1996 et 2001)

	Incidence de la pauvreté			Mortalité infanto-juvénile	
	1994	1996	2001	1996	2001
Mali	68,8	71,6	68	252	238
Kayes	45,1	52,6	68	259	250
Koulikoro	74,0	76,5	84	232	219
Sikasso	84,6	84,4	82	232	235
Ségou	85,0	73,9	65	274	248
Mopti	71,5	90,4	79	325	290
Tombouctou/Gao/Kidal	58,0	68,2	54	237	288
Bamako	24,2	27,7	29	149	133

Source : ODHD, 1999 ; ministère du Plan et de l'aménagement du territoire, DNSI 2004) ; EDS-II et EDS-III (ministère de la Santé 1996 et 2002)

C'est néanmoins une constatation statistique robuste. Pour l'expliquer, il est souvent avancé que le coton produit des recettes relativement élevées, mais que les revenus nets, une fois défalqués les coûts des intrants, sont beaucoup plus faibles (ODHD, 2003, p. 31). De plus, il est possible que des revenus monétaires plus élevés se traduisent par des ménages plus nombreux, ce qui ferait baisser la consommation par tête (on rappelle que dans ces enquêtes, chaque personne, adulte ou enfant, compte pour une unité, car on ne fait pas appel à des échelles d'équivalence). En tous cas, on peut constater que c'est dans la région de Sikasso que l'ISF (7,6) est le plus élevé (6,9 dans la région de Kayes), d'après l'EDSM-III de 2001.

Ces inégalités spatiales peuvent se lire également à l'aide d'indicateurs non monétaires de la pauvreté, comme par exemple les différentes mesures de la mortalité infantile. La mortalité infanto-juvénile reste extrêmement élevée. Elle s'est réduite globalement mais de manière inégale : si les régions de Mopti, Ségou et Bamako

sont parvenues à infléchir sensiblement la tendance, les taux ont augmenté dans les régions de Sikasso et, surtout, de Tombouctou, Gao et Kidal.

Évolution des inégalités

Avec un coefficient de Gini de 0,42 en termes de dépenses en 2001, le Mali se situe dans la moyenne des pays africains. Le coefficient issu de l'enquête 1994 n'est pas présenté du fait de la faible comparabilité des deux enquêtes. En effet, la sous-estimation de la consommation rurale due à l'absence de prise en compte de l'autoconsommation entraîne une surestimation des inégalités en 1994 (Gini = 0,50) par rapport à 2001⁹.

Tableau 7.
Inégalité en termes de dépenses (Gini)

	Année	National	Rural	Urbain
Mali	2001	0,42	0,38	0,35
Burkina Faso	2003	0,45	0,38	0,48
Ghana	1999	0,39	n.d.	n.d.
Ouganda	2000	0,40	0,33	0,43

Source : études OPPG (*Operationalising Pro Poor Growth*).

40

À la lecture du Tableau 7, on constate que les coefficients de Gini en zones rurales et urbaines sont inférieurs à 0,42. Cela signifie que les inégalités de dépenses entre les deux zones sont très élevées. On remarque aussi que les inégalités en milieu rural sont supérieures à celles observées en milieu urbain, ce qui est assez rare. Enfin, soulignons que sur la base d'un indice de Gini calculé en termes de revenus (comme dans la plupart des pays d'Amérique latine), l'inégalité serait probablement encore plus forte, puisque le taux d'épargne des riches est plus élevé que celui des pauvres.

9. D'après l'ODHD (1999), l'indice de Gini en termes de consommation était de 44,3 % en 1994. Avec un indice de Gini estimé à 50,5 % pour 1994 (toujours en termes de dépenses) dans les *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale, le Mali fait partie du dernier quart des pays en termes d'inégalités, à l'instar de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest.

Pour avoir une idée de l'évolution des inégalités dans le temps, nous calculons les indices d'inégalité en termes d'éducation et de santé en nous basant sur les enquêtes démographiques et de santé (EDS) de 1995 et 2001 (voir la section 2.3 pour une discussion des données utilisées). En effet, une distribution plus équitable de l'éducation notamment peut accroître les opportunités des pauvres d'avoir des revenus plus élevés et constitue une source potentielle de mobilité sociale.

La distribution des indicateurs sociaux a des caractéristiques spécifiques qui doivent être prises en compte lors de l'interprétation des coefficients de Gini. En effet, les indicateurs sociaux sont des variables discrètes (et non continues, comme la consommation ou le revenu) distribuées entre des valeurs limites inférieure et supérieure (zéro et 13 ans pour l'éducation par exemple). Il est par conséquent difficile de comparer les inégalités de santé, d'éducation et de revenu. En revanche, nous pouvons aisément comparer l'évolution des inégalités en termes d'indicateurs sociaux dans le temps.

Les inégalités en termes d'éducation sont très marquées en raison du nombre élevé d'individus (jeunes et adultes) n'ayant jamais fréquenté l'école. Les inégalités d'éducation

Tableau 8.
Inégalité des indicateurs sociaux (Gini, 1995 et 2001)

		National		Rural		Urbain	
		1995	2001	1995	2001	1995	2001
Nutrition (taille/âge)	Gini	0,19	0,20	0,19	0,21	0,16	0,16
	Moyenne	-1,23	-1,31	-1,32	-1,45	-0,98	-0,86
Années d'éducation des adultes	Gini	0,83	0,85	0,88	0,89	0,67	0,63
	Moyenne	1,02	1,21	0,52	0,53	2,76	3,31
Années d'éducation des jeunes	Gini	0,79	0,75	0,85	0,79	0,62	0,56
	Moyenne	0,73	0,94	0,44	0,55	1,79	2,15

Source : calculs des auteurs ; EDS 1995 et 2001.

Pour l'éducation, les jeunes ont entre six et 19 ans. À partir de 20 ans, ils sont considérés comme des adultes.

ont diminué chez les jeunes au niveau national, mais également en milieu rural et urbain. Les écarts de niveau d'éducation entre milieu urbain et rural ont diminué chez les jeunes, mais ont augmenté pour les adultes (ce qui pourrait être dû à une migration des adultes les plus éduqués vers les villes).

Les inégalités en termes de nutrition sont beaucoup moins marquées. Elles ont légèrement augmenté au niveau national, du fait notamment de leur progression en milieu rural et du creusement de l'écart entre milieu urbain et rural.

Comme on peut s'y attendre, ces inégalités élevées se traduisent aussi en termes dynamiques par une forte inégalité des chances. L'édition 2006 du *Rapport sur le développement dans le monde* (Banque mondiale, 2005, p. 29) montre par exemple qu'au Mali le taux de mortalité infantile est très élevé, mais que les enfants des mères bien éduquées n'ont pas un risque de mortalité plus élevé qu'un enfant « moyen » en Indonésie. En général, cette inégalité des chances se reproduit par les institutions, les relations de pouvoir, de castes, etc., du fait des échecs du marché (notamment du crédit et de l'assurance) et se traduit elle-même par une perte d'opportunités en termes de développement, les compétences potentielles de nombreux jeunes ne pouvant être mises en valeur. Ce schéma de « trappe à pauvreté » est sans doute important au Mali, mais peu d'études abordent la question. La Banque mondiale (2005, p. 68) note que la liberté d'expression élevée dont jouit le Mali est un facteur favorable, qui réduit les inégalités de pouvoir et renforce la transparence.

42

2.3. Une croissance pro-pauvres ?

Les mesures de la croissance pro-pauvres ont pour objectif d'évaluer si les pauvres ont profité de la croissance. Il s'agit donc d'abord de définir la croissance pro-pauvres, puis des indicateurs de bien-être permettant de l'appréhender. La croissance pro-

pauvres peut se définir de deux manières : le concept « absolu » de croissance pro-pauvres qualifie la croissance de « pro-pauvres » si les pauvres voient leur revenu croître, indépendamment de l'évolution des inégalités ; le concept « relatif » de croissance pro-pauvres considère la croissance comme pro-pauvres si les pauvres bénéficient relativement plus de la croissance que les non-pauvres – en d'autres termes si la croissance est accompagnée d'une réduction des inégalités.

Concernant le choix de l'indicateur de bien-être, on se base habituellement sur la consommation. Celle-ci est considérée comme un meilleur indicateur du bien-être de long terme (ou du revenu permanent) que le revenu monétaire, très fluctuant dans les pays en développement et caractérisé par davantage de risques d'erreurs de mesure. Des indicateurs non monétaires ou sociaux ont été récemment proposés pour élargir l'analyse du concept de croissance pro-pauvres à d'autres dimensions (Grosse *et al.*, 2006).

Nous examinerons ici les deux concepts de croissance pro-pauvres (absolu et relatif), en utilisant la consommation comme indicateur monétaire et la malnutrition infantile, la mortalité infantile et l'éducation comme indicateurs sociaux d'une croissance pro-pauvres.

La croissance ne semble pas avoir entraîné de baisse de la pauvreté, monétaire ou non. Sur la période 1996-2001, le PIB par tête aux prix de 1987 a augmenté de 27 %, alors que l'incidence de la pauvreté a diminué de 5 %. L'élasticité de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance est donc extrêmement faible, de l'ordre de - 0,18. Pour des périodes analogues, cette élasticité est en moyenne de -1 pour un échantillon de pays en développement et de - 0,8 pour le Burkina Faso (Operationalizing Pro-poor Growth Research Program, 2005). Pour mesurer la croissance pro-pauvres en détail, c'est-à-dire sur toute la distribution des revenus, nous recourons à la courbe d'incidence de la croissance (CIC).

La courbe d'incidence de la croissance (CIC)

La CIC, telle que proposée par Ravallion et Chen (2003), présente le taux de croissance du revenu (consommation) par habitant de chaque centile le long de la courbe de distribution du revenu entre deux points $t-1$ et t . Elle se définit ainsi :

$$g_{t(p)} = \frac{y_{t(p)}}{y_{t-1(p)}} - 1$$

où $g_{t(p)}$ est le taux de croissance du revenu (consommation) et $y_{t(p)}$ du $p^{\text{ième}}$ centile entre $t-1$ et t . La CIC représente les centiles de population (classés de 1 à 100 par revenu) sur l'axe des abscisses et le taux de croissance annuel du revenu par habitant du centile correspondant en ordonnée. Si les taux de croissance $g_{t(p)}$ sont tous positifs jusqu'à un point z , alors la croissance est pro-pauvres en termes absolus jusqu'au point z . Mais la CIC permet également d'estimer, en analysant sa pente, jusqu'à quel degré la croissance a été pro-pauvres en termes relatifs. Si la pente est négative, c'est-à-dire que les taux de croissance des centiles inférieurs (les plus pauvres) sont plus élevés que ceux des centiles supérieurs, la croissance est pro-pauvre en termes relatifs.

En principe, la CIC peut être utilisée pour n'importe quel indicateur de bien-être.

44

Nous commençons l'analyse de l'incidence de la croissance en termes de consommation et de patrimoine, avant de l'étendre aux indicateurs sociaux de malnutrition infantile, de mortalité infantile et d'éducation. Nous prenons ainsi en compte l'aspect multidimensionnel de la pauvreté, reconnu d'ailleurs par les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), mais parfois occulté par certains travaux empiriques qui se focalisent exclusivement sur le revenu ou la consommation. En outre, les indicateurs sociaux sont souvent plus fiables et comparables dans le temps (voir la partie consacrée à la description des données).

En se basant sur la méthode développée par Grosse *et al.* (2006), nous calculons les courbes d'incidence sociale de la croissance de deux manières différentes. Nous

construisons d'abord les courbes d'incidence sociale « inconditionnelles », qui classent les individus par l'indicateur social donné et donnent les taux de croissance de cet indicateur pour chaque centile. Si nous prenons l'exemple de l'indicateur d'éducation des enfants, le centile le plus pauvre est celui se caractérisant par la moyenne la plus faible en termes d'éducation des enfants et non plus en termes de revenu ou de consommation. Ensuite, nous représentons des courbes d'incidence sociale de la croissance qualifiées de « conditionnelles », qui classent les ménages selon des indicateurs monétaires (consommation, revenu, patrimoine), et calculons les taux de croissance des indicateurs sociaux par centile selon ce classement.

Le recours simultané à ces deux méthodes permet de prendre en compte le cas où les plus pauvres en termes monétaires ne sont pas les plus pauvres en termes d'éducation, par exemple. La courbe « inconditionnelle » permet de mesurer l'évolution des indicateurs sociaux le long de leur distribution. La courbe « conditionnelle » permet d'analyser comment le progrès social est distribué le long de la distribution des revenus. Elle est particulièrement pertinente pour évaluer l'impact distributif des aides ou dépenses publiques.

Enfin, nous soulignerons une différence de traitement entre les courbes monétaires et sociales. Concernant les courbes d'incidence en termes de consommation, nous avons calculé les taux de croissance annuels des dépenses le long de la distribution. Pour les courbes d'incidence sur les indicateurs sociaux, nous avons calculé la croissance en termes absolus. En effet, plusieurs ménages ont des niveaux d'indicateurs sociaux égaux à zéro à la période initiale (par exemple, zéro année d'éducation) qui n'auraient pas pu être pris en compte pour le calcul des taux de croissance.

Description des données

Les deux enquêtes-ménages disponibles nous permettent de calculer l'incidence de la croissance en termes de consommation entre 1994 et 2001 : il s'agit de l'enquête

maliennne sur la conjoncture économique et sociale (EMCES) de 1994 et de l'enquête maliennne sur l'évaluation de la pauvreté (EMEP) de 2001. Malgré leur représentativité, leurs données sur les dépenses ne sont pas vraiment comparables. Dans l'EMCES de 1994, les données de dépenses non alimentaires ont été collectées sur la base d'une période de référence annuelle et les dépenses alimentaires sur une base bihebdomadaire, alors que dans l'EMEP, elles ont été collectées sur une base trimestrielle ou quotidienne selon les dépenses et beaucoup plus désagrégée. En outre, l'absence de prise en compte systématique de l'autoconsommation pose un problème, notamment pour les zones rurales dans l'EMCES (DIAL, 2000). Ces différences dans la collecte entraînent une sous-estimation des dépenses des ménages pour l'année 1994 par rapport à 2001 (voir Grimm et Günther [2006] pour une discussion des problèmes de différences dans la collecte des données). Enfin, nous ne disposons d'un déflateur de prix que pour Bamako, alors que les différences de prix entre régions peuvent être importantes (notamment entre le milieu urbain et rural), de même que pour les achats des pauvres et des non-pauvres.

46

Cependant, comme les informations sur les dotations factorielles des ménages sont comparables entre les deux études, nous pouvons nous baser sur ces informations pour ré-estimer les dépenses des ménages. La méthode, basée sur Grosse *et al.* (2005) consiste à simuler les dépenses d'une année (1994) en se basant sur une méthode de micro-simulation dynamique. Son principe est le suivant : en prenant l'année 2001 comme période de base, nous développons un modèle empirique permettant d'estimer la consommation à partir des dotations factorielles des ménages qui sont aussi disponibles dans l'enquête de 1994. La régression n'expliquant qu'une partie de la variance des dépenses des ménages, nous ajoutons une variable aléatoire u suivant une loi normale, caractérisée par une moyenne nulle et une variance égale à la variance estimée du terme d'erreur. Ensuite, nous vérifions la cohérence entre les dépenses observées et simulées en 2001 (moyenne observée de 109 610 FCFA, écart-type de 108 700 FCFA et incidence de la pauvreté de 68% versus moyenne simulée de

109 860 FCFA, écart-type de 102 960 FCFA et incidence de 67%). Enfin, nous estimons les dépenses de l'année 1994 en nous basant sur les coefficients et la variance du terme d'erreur estimés à partir de l'enquête 2001.

Les résultats doivent être interprétés avec précaution du fait de l'hypothèse d'une corrélation inchangée entre les dépenses et les dotations factorielles des ménages entre 1994 et 2001. Cependant, le risque d'erreur lié à cette méthode nous est apparu plus faible étant donnée la qualité des données de consommation de l'enquête de 1994 et les problèmes de comparabilité entre les deux enquêtes.

Pour élaborer les courbes d'incidence sociale de la croissance, nous utilisons les enquêtes EDS des années 1995 et 2001, qui contiennent un grand nombre de variables sur l'éducation et la santé et qui ont l'avantage d'être comparables. Le niveau moyen d'éducation des enfants et des adultes au sein du ménage est utilisé comme indicateur du niveau d'éducation. La malnutrition et le taux de mortalité infantiles sont utilisés comme indicateurs de la santé des ménages. La malnutrition infantile (z-score) permet de mesurer l'état de sous-nutrition chronique, défini par la différence entre la taille d'un individu à un certain âge et la taille médiane au même âge de la population de référence, divisée par l'écart-type de la population de référence. Si un individu a un score inférieur à - 2, il est considéré comme sous-nutri. Par ailleurs, pour une meilleure lisibilité de la CIC, nous nous basons sur les taux de survie plutôt que sur les taux de mortalité. Les taux de survie sont égaux à 1 - les taux de mortalité au sein des ménages.

La croissance malienne est-elle pro-pauvres ?

Généralement, c'est à partir des données sur les revenus (en fait les dépenses) que l'on cherche à établir dans quelle mesure la croissance a été profitable aux pauvres. Nous présenterons les résultats de cette approche dans un premier temps, avant d'analyser l'évolution d'indicateurs non monétaires.

Le Tableau 9 représente la consommation par habitant aux niveaux national, rural et urbain, ainsi que l'incidence de la pauvreté selon nos calculs et les taux officiels, pour comparaison. La pauvreté monétaire semble avoir stagné entre 1994 et 2001. En réalité, la pauvreté a augmenté en milieux urbain et rural, mais la migration d'une partie de la population rurale en milieu urbain (où l'incidence de la pauvreté est plus faible) a permis une très légère amélioration de l'incidence de la pauvreté au niveau national (la population urbaine représentait 28 % de la population en 1994 et 33 % en 2001). La stagnation des taux de pauvreté s'explique par une quasi-stagnation de la consommation moyenne couplée à une stagnation des inégalités monétaires.

Tableau 9.
Consommation par habitant et incidence de la pauvreté (1994 et 2001)

	1994		2001	
	moyenne	incidence pauvreté	moyenne	incidence pauvreté
National	110 296	0,68 (0,69)	109,863	0,67 (0,68)
Rural	81 208	0,80 (0,76)	76,887	0,82 (0,81)
Urbain	185 003	0,36 (0,37)	176,650	0,38 (0,33)

48

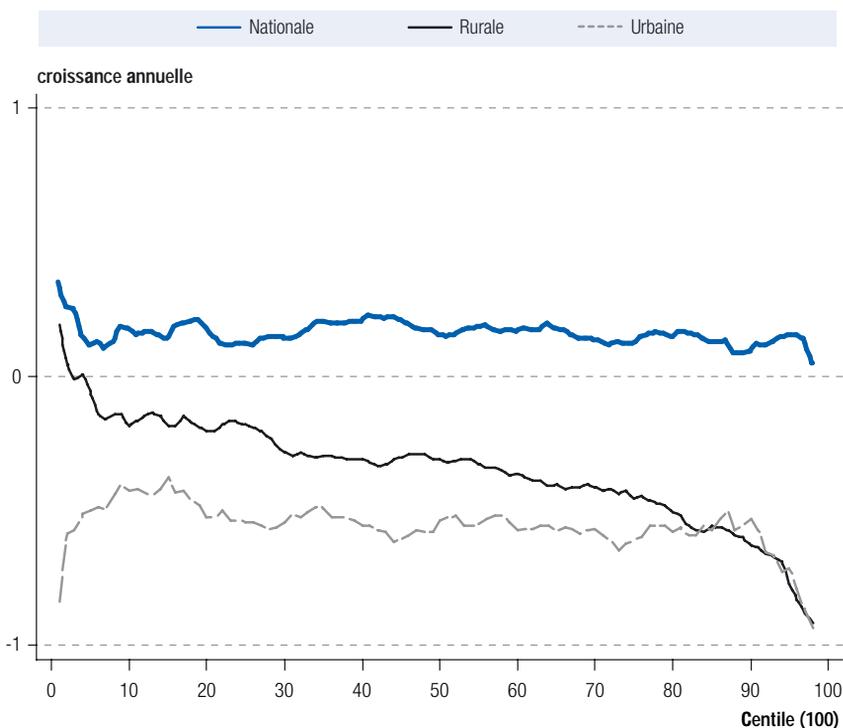
Note : La consommation par habitant est présentée en FCFA. Les chiffres entre parenthèses sont les taux officiels de pauvreté.

En observant la CIC au niveau national (graphique 7), on constate que la croissance a été légèrement pro-pauvres en termes absolus, mais pas en termes relatifs. En revanche, elle n'a été pro-pauvres ni en termes absolus ni en termes relatifs en milieu urbain. En milieu rural, la croissance n'a pas été pro-pauvres en termes absolus, mais la situation des plus pauvres s'est moins détériorée que celle des plus riches (l'amplitude de variation restant toutefois très faible)¹⁰. L'évolution plus favorable des revenus de

10. Il faut souligner que l'analyse porte sur une comparaison des centiles de revenu, et non sur l'évolution du revenu des mêmes ménages, car on ne dispose pas d'enquêtes en panels. Cela peut devenir problématique dans le cas des pays d'Afrique de l'Ouest car, comme l'ont montré Fofack *et al.* (2001) dans le cas du Burkina Faso, il y a une faible corrélation du bien-être des régions à différentes périodes, même s'il existe une concordance globale en termes de rang entre les différentes catégories socioprofessionnelles.

chaque centile au niveau national par rapport au niveau observé dans ses deux composantes urbaine et rurale s'explique par la migration des ruraux vers les villes. Comme les revenus des ruraux sont en moyenne plus faibles que ceux des urbains sur l'ensemble de la distribution, la migration induit une croissance des revenus au niveau national que l'on ne peut observer au niveau des composantes urbaine et rurale.

Graphique 7.
Courbe d'incidence de la croissance (1994-2001)



Source : DNSI, disponible sur <http://www.afristat.org/Mali>.

Il est important de rappeler ici que ces résultats doivent être interprétés avec précaution du fait de la mauvaise qualité des données de consommation de 1994 (et des problèmes de comparabilité entre enquêtes). Cela nous a poussés à fonder nos analyses sur des données simulées et non pas observées.

Comme cela se produit souvent, les données issues des enquêtes diffèrent sensiblement de celles des comptes nationaux¹¹. L'évolution de la consommation par tête entre 1990 et 2002 (déflatée à l'aide de l'IPC, faute de déflateur plus adéquat) calculée avec les données des comptes nationaux fait apparaître une augmentation de 23 % entre 1994 et 2001. Cette contradiction entre les comptes nationaux et les données d'enquête s'explique sans doute par la façon dont les comptes nationaux sont établis : la consommation des ménages est calculée par solde. Le montant qui figure dans les comptes nationaux est donc entaché de l'ensemble des erreurs d'estimation sur les autres postes.

La dimension sociale

Nous analysons ici les effets de la croissance sur le bien-être de la population en termes d'indicateurs sociaux. Le tableau 10 fournit la moyenne des indicateurs sociaux retenus pour les années 1995 et 2001 pour l'ensemble de la population et par milieu (urbain/rural). Concernant la malnutrition, on constate que pour les deux années ayant des valeurs de -1,23 et -1,31, les jeunes sont en moyenne relativement sous-nutris¹². Comme on pouvait s'y attendre, la sous-nutrition est plus marquée en milieu rural. Ce phénomène s'est aggravé entre 1995 et 2001, ce qui peut paraître étonnant du fait de la croissance soutenue durant cette période au Mali. L'évolution de l'indicateur de survie est similaire à celle de la malnutrition et confirme donc l'absence d'effet de la croissance sur les indicateurs sociaux, du moins en ce qui concerne les jeunes.

Le niveau d'éducation moyen des jeunes et des adultes est très faible : il est de 1,02 an pour les adultes et de seulement 0,73 an pour les jeunes en 1994, avec une légère amélioration dans le temps, puisque l'on atteint respectivement 1,21 et 0,94 an en 2001. L'écart entre les nombre d'années d'éducation est pratiquement de un à cinq entre les

11. Voir Grimm et Günther (2006) pour une discussion de cette question dans le cas du Burkina Faso.

12. On considère généralement les enfants comme sous-nutris quand la valeur de malnutrition atteint -2.

Tableau 10.
Évolution des indicateurs sociaux (1995 et 2001)

	National		Rural		Urbain	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001
Malnutrition	-1,23	-1,31	-1,32	-1,45	-0,87	-0,86
Taux de survie	0,89	0,84	0,88	0,84	0,92	0,86
Années d'éducation des adultes	1,02	1,21	0,52	0,53	2,76	3,31
Années d'éducation des jeunes	0,73	0,94	0,44	0,55	1,79	2,10

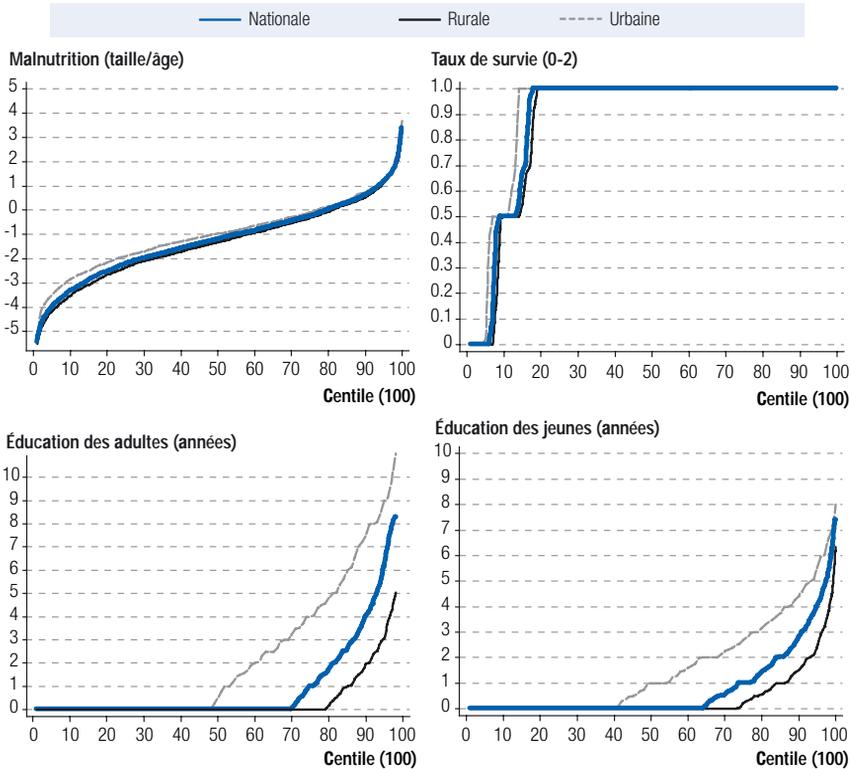
Note : La malnutrition et les taux de survie sont calculés pour les jeunes entre 0 et 2 ans. Pour l'éducation, les jeunes sont pris entre six et 19 ans ; ils sont considérés comme des adultes à partir de 20 ans.

zones rurales et urbaines mais aussi en termes d'évolution, l'amélioration ayant principalement profité aux ménages urbains.

Pour affiner notre analyse, nous nous intéressons dans ce qui suit à la distribution du bien-être social et à la répartition de sa variation. Pour ce faire, les individus sont classés respectivement selon le niveau des indicateurs sociaux choisis. Ensuite, nous calculons les moyennes et taux de croissance pour chaque centile. Le graphique 8 met en évidence une distribution très inégalitaire des indicateurs sociaux au sein de la population et entre milieu rural et urbain. Les inégalités sont notamment très fortes en termes d'éducation : 70 % des ménages se composent de jeunes et/ou d'adultes analphabètes alors que le niveau d'éducation croît d'une manière exponentielle pour les trois déciles les plus élevés. En outre, la différence entre les ménages urbains et ruraux est très importante. Concernant la sous-nutrition, la distribution est moins inégalitaire, notamment entre ruraux et urbains. S'agissant des taux de survie des enfants entre zéro et 2 ans, on constate que le problème de mortalité infantile concerne principalement les deux déciles les plus bas de la distribution.

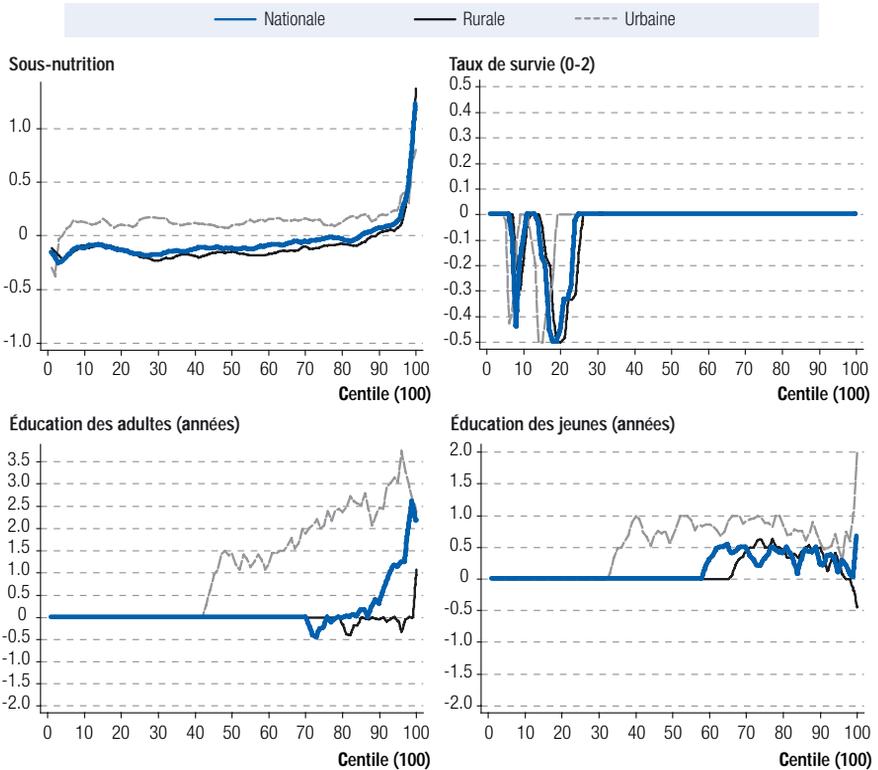
L'évolution de tous les indicateurs sociaux dans le Graphique 8 met en évidence l'absence de progrès pour les centiles inférieurs de la distribution – ce qui signifie que la croissance n'a pas été pro-pauvres en termes absolus. En outre, comme les

Graphique 8.
Distribution des indicateurs sociaux (1995)



indicateurs sociaux se sont significativement améliorés pour les centiles supérieurs, cela signifie que la croissance, loin d'être pro-pauvres en termes relatifs, a été « anti-pauvres », puisque les inégalités se sont creusées. Ce constat vaut aussi pour les inégalités (notamment en termes d'éducation) entre milieu rural et urbain, qui se sont creusées. Ces résultats soulignent également l'intérêt de comparer les distributions et leur évolution et de ne pas se contenter de l'analyse de l'évolution des indicateurs sociaux moyens, qui peut conduire à des interprétations erronées des effets de la croissance sur les pauvres.

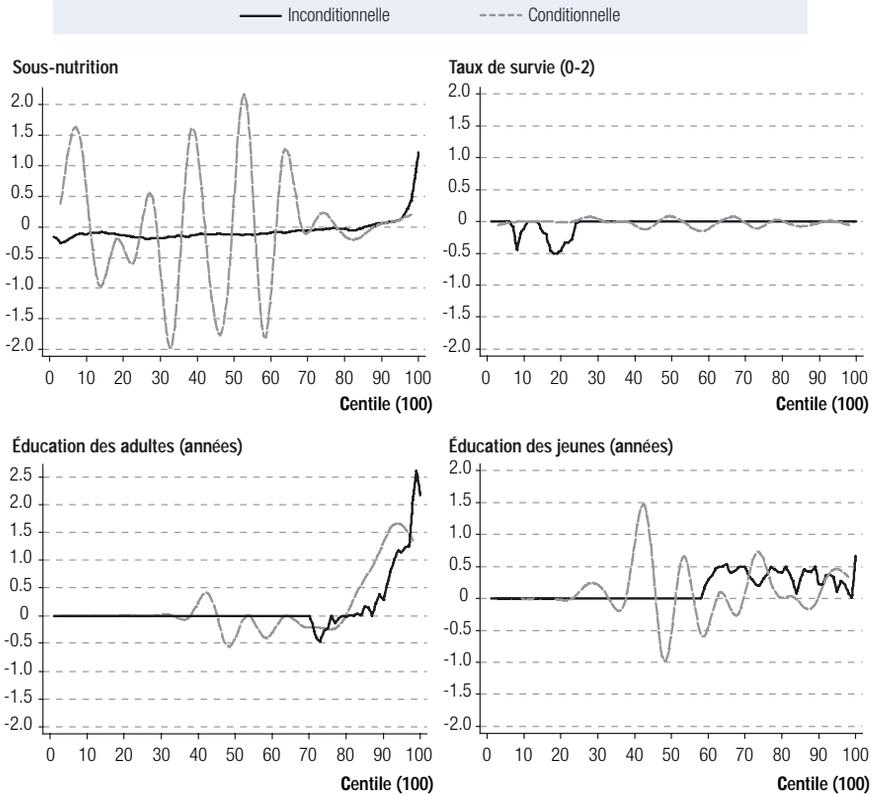
Graphique 9.
Courbes inconditionnelles d'incidence de la croissance (1995 et 2001)



Enfin, nous représentons les courbes conditionnelles d'incidence de la croissance (graphique 10), qui classent les individus selon leurs revenus¹³. Ces courbes sont plus volatiles que les courbes inconditionnelles (notamment pour la sous-nutrition). Les taux de survie ont peu progressé pour l'ensemble de la distribution. Il est alors difficile de tirer des conclusions des effets de la croissance sur la sous-nutrition selon les dotations factorielles des ménages. En revanche, le niveau d'éducation, des adultes notamment, a uniquement progressé pour les deux déciles les plus riches.

13. Nous utilisons les dotations factorielles comme variable de référence du revenu.

Graphique 10.
Courbes d'incidences sociales conditionnelles de la croissance (1995 et 2001)



Pour avoir une idée du niveau de corrélation entre les indicateurs de bien-être monétaires et non monétaires, nous calculons la moyenne du niveau des indicateurs sociaux retenus au sein du décile le plus pauvre, que nous comparons au décile le plus riche. Au niveau national, le Tableau 11 confirme bien que le décile le plus pauvre a vu ses indicateurs sociaux se détériorer (malnutrition, taux de survie) ou stagner (années d'éducation) entre 1995 et 2001. En revanche, les indicateurs sociaux du décile le plus riche se sont tous améliorés excepté le taux de survie. Le Tableau 11 confirme également le creusement des inégalités entre milieu rural et urbain, puisque les indicateurs de santé se sont dégradés chez les plus pauvres et les plus riches en milieu

rural alors que la situation de sous-nutrition s'est améliorée chez les plus riches et les pauvres en milieu urbain. Pour l'éducation, les inégalités sont encore plus criantes puisque le niveau d'éducation des adultes et des jeunes s'est réduit ou a stagné en milieu rural chez les plus riches et les plus pauvres alors qu'il a augmenté en milieu urbain (sauf chez les jeunes des ménages les plus riches, où il a stagné).

Tableau 11.
Moyennes conditionnelles des indicateurs sociaux (1995 et 2001)

	National		Rural				Urbain					
	1995		2001		1995		2001		1995		2001	
	pauvres	riches	pauvres	riches	pauvres	riches	pauvres	riches	pauvres	riches	pauvres	riches
Malnutrition	-1,27	-0,71	-1,59	-0,53	-1,33	-1,03	-1,55	-1,12	-1,38	-0,67	-1,27	-0,48
Taux de survie	0,87	0,93	0,82	0,89	0,89	0,90	0,82	0,87	0,89	0,94	0,83	0,89
Années d'éducation (adultes)	0,20	4,45	0,22	5,88	0,20	1,69	0,21	1,60	0,46	6,31	0,74	7,37
Années d'éducation (jeunes)	0,19	2,31	0,35	2,86	0,19	1,21	0,40	1,11	0,73	3,10	1,10	3,09

Les différents graphiques et tableaux présentés à partir du traitement des enquêtes (enquêtes-ménages et EDS) convergent tous pour confirmer l'hypothèse énoncée au début d'une croissance qui aurait profité aux plus riches, et notamment aux plus riches urbains. Le creusement des inégalités en termes d'éducation notamment risque d'entraîner une pérennisation du phénomène d'aggravation des inégalités de revenu au Mali.

Facteurs affectant la participation des pauvres à la croissance

3

Comment s'explique le faible impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté entre 1994 et 2001 ? Cette partie analyse les canaux de transmission entre les déterminants de la croissance et les performances en termes de réduction de la pauvreté (monétaire et non monétaire). Avant d'entamer l'analyse, soulignons qu'il s'agit d'un exercice très délicat. La relation entre croissance sectorielle (en volume) et la pauvreté des personnes qui relèvent de ce secteur (le chef de ménage ayant déclaré que ce secteur constituait sa principale source de revenu) est difficile à établir parce que l'évolution des pouvoirs d'achat tient aussi aux mouvements des prix relatifs et que la croissance des revenus dans un secteur où il y a peu de pauvres ne fait pas baisser la pauvreté, alors qu'une croissance même assez faible dans un secteur où il y a beaucoup de pauvres peut réduire fortement la pauvreté.

57

3.1. Croissance sectorielle

La croissance des différents secteurs de l'économie est retracée au Tableau 12. Pour faire le lien avec les évolutions entre les enquêtes, il est nécessaire d'utiliser les comptes nationaux traditionnels pour couvrir la période 1994-2001. Sur cette base,

les taux de croissance sectoriels ont été calculés¹⁴, puis les contributions à la croissance (entre 1994 et 2001 ; dernière colonne)¹⁵.

On voit que le principal sous-secteur à l'origine de la croissance est le commerce, avant le secteur minier et l'agriculture vivrière ; viennent ensuite l'élevage et les transports. La contribution de l'agriculture industrielle est beaucoup plus faible, à peine supérieure à celle de l'administration (services non marchands). À première vue, cette répartition peut paraître un peu surprenante – mais ces contributions tiennent compte du taux de croissance des différents sous-secteurs ainsi que du poids de ces différents sous-secteurs dans le PIB (cela explique par exemple la contribution importante de l'agriculture vivrière et du commerce). Si l'on ne prenait en compte que la croissance des sous-secteurs, sans la pondérer, on obtiendrait une hiérarchie sectorielle bien différente, dans laquelle se détachent les produits miniers, ainsi que les transports et télécommunications et le commerce.

Enfin, il faut savoir que la croissance estimée ne reflète pas forcément la croissance des revenus de chaque secteur. La modification des prix relatifs joue également et pourrait, par exemple, faire qu'un secteur en faible croissance mais avec des prix relatifs en progression génère plus de revenus qu'un secteur croissant plus rapidement mais avec des prix relatifs décroissants. En ce qui concerne la croissance des valeurs ajoutées à prix courants (entre 1994 et 2000), le taux le plus élevé est celui des industries extractives. Viennent ensuite l'industrie textile (transformation du coton), l'agriculture vivrière puis l'agriculture industrielle.

14. Pour éviter les problèmes liés à l'instabilité, la croissance a été calculée par régression par rapport au temps. Ce mode de calcul implique que la somme des contributions à la croissance n'est pas tout à fait égale à la croissance du PIB. La somme des contributions sur la base des trois secteurs est de 4,71 % et la somme des contributions sur la base des sous-secteurs est de 4,24 %. Toutefois, la hiérarchie des secteurs reste la même si l'on procède au calcul habituel des contributions à la croissance.

15. Les contributions à la croissance sont les taux de croissance sectoriels pondérés par la part dans le PIB en 1994. Le calcul de ces contributions permet donc de comprendre comment se répartit la croissance du PIB au coût des facteurs de 4,98 % entre les différents secteurs.

L'importance des industries extractives dans la croissance en valeur peut être l'une des raisons du faible impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté. Les effets sur l'économie nationale sont de fait très réduits. L'étude de Jul-Larsen *et al.* (2006) montre que de 1994 à 2003, les mines d'or de Sadiola et de Morila n'ont distribué que 50 millions de dollars à l'économie malienne, dont 90 % sont allés au gouvernement sous forme de taxes, royalties et dividendes (ces montants sont très faibles, comparés par exemple aux quelque 350 millions de dollars d'aide que le Mali reçoit chaque année). Pourtant, ces mines ont embauché 2 600 travailleurs, qui font vivre environ

Tableau 12.
PIB par secteur, en milliards de FCFA aux prix de 1987

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Taux de Contribution croissance moyen	
SECTEUR PRIMAIRE	326	351	344	361	370	404	429	374	435	2,9%	1,44%
Agriculture vivrière	143	160	142	149	142	169	196	164	179	2,9%	0,62%
Agriculture industrielle	39	47	59	66	75	75	68	41	83	3,6%	0,21%
Élevage	96	94	92	94	100	105	109	112	113	2,6%	0,38%
Pêche	10	10	10	10	10	11	11	11	11	1,4%	0,02%
Sylviculture, cueillette	38	40	41	42	43	44	46	47	48	2,9%	0,16%
SECTEUR SECONDAIRE	106	116	123	151	161	165	177	232	259	10,2%	1,61%
Produits de l'extraction	15	15	16	38	46	51	57	105	128	28,9%	0,63%
Industrie	41	45	45	51	51	49	55	55	57	4,1%	0,25%
Artisanat	18	19	21	20	21	21	22	24	22	3,2%	0,09%
BTP	33	38	41	41	43	44	46	49	52	4,8%	0,24%
SECTEUR TERTIAIRE	237	239	260	262	276	293	308	327	329	4,7%	1,66%
Commerce	106	105	118	119	124	137	142	157	156	5,6%	0,89%
Transports et télécoms	36	38	41	42	48	51	54	56	55	6,8%	0,36%
Services non marchands	50	50	52	53	54	53	59	60	62	2,7%	0,20%
Autres services	46	46	48	48	50	52	55	54	57	2,7%	0,19%
PIB au coût des facteurs	668	706	727	773	807	862	914	934	1 023	4,98%	4,98%

Source : FMI, 2002, 2004 et 2006.

8 000 personnes. De plus, les mines ont entrepris quelques petits projets de développement local et financé des écoles.

La croissance relativement élevée du secteur agricole pose un problème difficile, dans la mesure où elle ne semble pas avoir entraîné de réduction de la pauvreté. Nous analysons ci-après en détail la relation croissance-réduction de la pauvreté dans ce domaine.

3.2. Développement rural

La plupart des pauvres étant ruraux, il est naturel de chercher dans les évolutions du secteur primaire (agriculture, élevage, pêche et foresterie) l'explication de la faible réduction de la pauvreté. Les évolutions de la production, des rendements et de la productivité doivent donc être étudiées avant de s'intéresser plus précisément à certains sous-secteurs.

Productions : concurrence ou complémentarités ?

60

La première explication possible de la faible amélioration du revenu rural est que l'augmentation de la production de certaines cultures s'est faite aux dépens d'autres. Cela signifie que l'augmentation globale de la production pourrait ne pas avoir été très importante. Le Tableau 13 montre pourtant que l'ensemble des productions ont augmenté, mais à des taux inégaux. La production de riz paddy a sensiblement progressé (6,8 % par an sur la période), ainsi que celle de maïs (5,1 %) et de mil (4,5 %). La croissance de ces productions est largement supérieure à celle de la population active dans l'agriculture (environ 2 % par an). En revanche, la croissance d'autres productions a été très lente (sorgho +1,7 % par an, arachide 1,4 % par an). Avec une croissance de 2,6 % par an, le coton ne fait pas preuve d'un fort dynamisme sur le moyen terme.

Il est généralement reconnu qu'il y a plus de complémentarités que de substituabilité entre le coton et les produits vivriers, notamment le maïs (Dioné 1989). Le coton donne accès au crédit et aux intrants. Une partie des équipements (charrues, attelages) acquis grâce au crédit peuvent être utilisés pour d'autres spéculations, de même que certains intrants (engrais). De plus, l'effet rémanent de la fertilisation en cas de rotation des cultures peut améliorer les rendements des céréales.

Tableau 13.
Production agricole, en milliers de tonnes (1995/96-2004/05)

	1995/ 96	1996/ 97	1997/ 98	1998/ 99	1999/ 2000	2000/ 01	2001/ 02	2002/ 03	2003/ 04	2004/ 05
Coton	406	452	523	519	460	243	571	439	611	589
Arachide	157	134	143	151	158	166	140	121	194	169
Mil	707	739	577	732	858	722	792	795	1122	974
Sorgho	710	541	503	539	641	533	518	642	763	673
Mais	264	294	311	354	397	205	302	364	509	459
Riz paddy	463	627	511	634	722	671	941	710	967	851

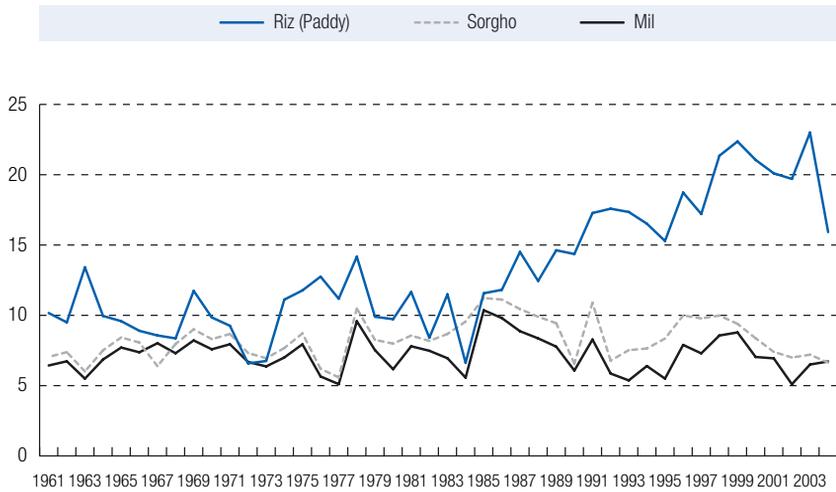
Source : FMI, 2002 et 2006.

La croissance de la production s'effectue surtout par un accroissement des superficies cultivées. On n'observe pratiquement aucune croissance des rendements des cultures vivrières (Graphique 11), à l'exception du riz paddy en grande partie irrigué (depuis 1985). Cela est lié au faible apport de fertilisants, et probablement aussi à la réduction de la jachère (quoique la pratique d'assolements et l'introduction de la fumure organique aient démenti les pronostics souvent catastrophistes exprimés par le passé).

L'évolution du rendement du coton – culture qui épuise rapidement les sols – est bien différente. Comme le montre le Graphique 12, le rendement du coton a plafonné à la fin des années 1980.

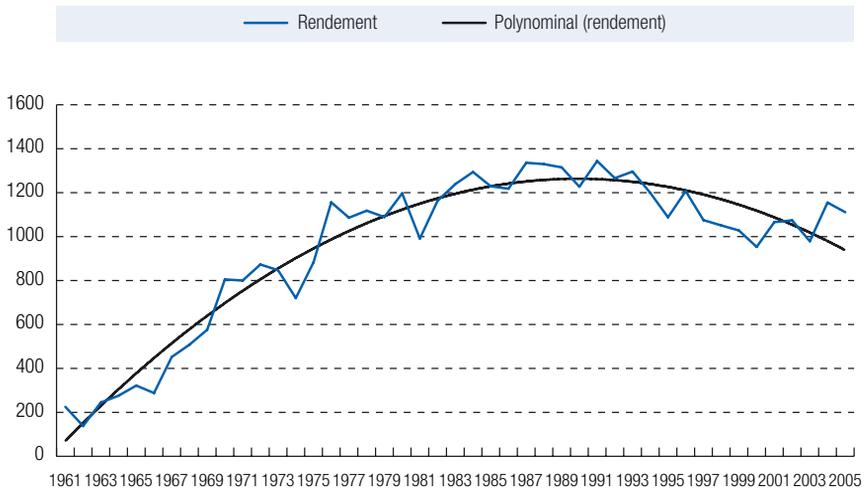
Du point de vue des revenus, les rendements importent moins que la productivité par personne. Il est difficile de retracer son évolution, en l'absence de données précises sur

Graphique 11.
Rendements des principales céréales (quintal/ha, 1961-2003)



Source : FAOSTAT, 2006.

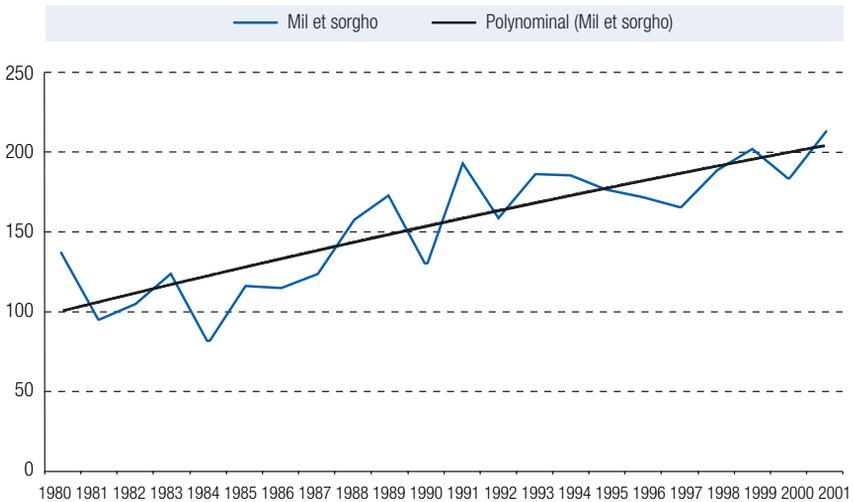
Graphique 12.
Rendement de la culture du coton (kg/ha) et tendance (1961-2005)



Source : FAOSTAT, 2006.

le nombre de producteurs pour chaque type de spéculation, et du fait aussi de la pratique des cultures associées sur la même parcelle. On peut néanmoins calculer un indicateur très grossier, la production par habitant en milieu rural. On obtient ainsi le Graphique 13 pour la production de céréales traditionnelles (mil et sorgho) : on voit que la productivité s'améliore de manière significative. La question qui se pose alors est de comprendre pourquoi l'amélioration de la production physique ne se traduit pas par une augmentation parallèle des revenus (plusieurs explications possibles sont examinées par la suite, comme l'accroissement des inégalités ou le mouvement défavorable des prix relatifs).

Graphique 13.
Productivité par tête dans le secteur des céréales traditionnelles,
en kilos par habitant rural (1980-2001)



Source : FAOSTAT, 2006.

L'agriculture de rente

Dans le passé, les politiques de développement rural ont surtout visé le développement de cultures de rente telles que le riz irrigué dans le cadre de l'Office du Niger, ou le coton, dont la production est encadrée par la CMDT. Les paysans qui ont été capables de développer ces spéculations sont en grande partie sortis de la pauvreté.

Le projet de réforme du marché céréalière (PRMC) lancé en 1981 est généralement considéré comme un succès. Jusqu'à la fin des années 1970, le secteur céréalière a été complètement dominé par l'intervention de l'État (bien que le commerce privé se soit toujours maintenu). La priorité était de satisfaire les consommateurs urbains. La réforme a été bien préparée. Le Mali est devenu un exportateur des céréales (riz principalement) vers les pays voisins.

L'Office du Niger, qui a lancé la culture du riz irrigué dans le delta du Niger en 1932, a été nationalisé à l'indépendance. La libéralisation de la production et du commerce du riz a été très progressive et a impliqué une longue période de préparation et de renforcement des acteurs privés (Bonneval *et al.*, 2002). La production de riz a également tiré bénéfice de la dévaluation de 1994 qui a rendu compétitif le prix du riz importé, du moins aux alentours de la région de production. Les répercussions sur la production de riz et la productivité sont impressionnantes. Néanmoins, cette augmentation de la production de riz n'a pas eu un impact considérable sur la pauvreté. Cela tient notamment à ce que l'augmentation de la production de riz implique des investissements lourds (barrages et canaux). C'est pourquoi les surfaces cultivées sont encore limitées (l'administration coloniale française avait projeté 1 million d'hectares irrigués). De 1978 à 1999, le nombre de familles qui ont reçu des parcelles pour la culture de riz est passé de 5 000 à 20 000, et la superficie cultivée de 37 000 ha à 51 000. Le nombre de personnes qui vivent de la production de riz dans la région est passé de 112 000 (72 000 salariés) en 1998 à 264 000 en 2001 (180 000 salariés) (Diarra et Sanogo, 2002).

La production de coton engendre un double bénéfice : non seulement elle accroît les revenus, mais elle donne aussi accès au crédit et à la fourniture d'intrants. En effet, la production cotonnière dont la commercialisation est monopolisée par la CMDT joue le rôle de garantie. Ainsi, en permettant l'acquisition d'attelages, de matériels de labour et d'intrants, la culture du coton génère des externalités positives sur la production

céréalière des producteurs qui peuvent la mettre en œuvre. Le problème de la production de coton tient surtout au fait qu'elle a un effet de lessivage sur les sols. C'est pourquoi la localisation de la production de coton s'est modifiée depuis les années 1960, ce qui n'a pas empêché les rendements de plafonner, puis de se réduire (en relation avec la suppression des subventions sur les engrais).

Accroissement des inégalités au sein du secteur agricole

Des indices concordants laissent penser que les inégalités se sont accrues au sein du secteur rural (Kebe *et al.*, 2003). Les agriculteurs les plus aisés ont pu plus facilement saisir les nouvelles opportunités tant en ce qui concerne les activités agricoles qu'en ajoutant parfois un rôle de commerçant à leur activité traditionnelle. En ce qui concerne le riz irrigué, les réglementations d'accès aux parcelles ont empêché les anciens attributaires d'accroître leurs exploitations, alors que les nouveaux recevaient des parcelles « viables » – d'où une différenciation des exploitations.

L'inégalité croissante dans le Sud du Mali, au lendemain de la dévaluation de 1994, est documentée dans ODHD (1999) et Tall (2001). Le Tableau 14 montre que l'augmentation du revenu a été beaucoup plus rapide dans les fermes les plus riches. Ce changement semble être tout à fait général. Verger (1997) rapporte quelques exemples d'une diversification croissante dans le secteur céréalière : ainsi, les producteurs les plus riches ont pu devenir commerçants (exportateurs de céréales). La dynamique décrite par Dufumier (2005) est un peu plus complexe : pour lui, il s'agit d'une différenciation croissante entre les exploitations de la zone cotonnière. Les exploitations qui, grâce au coton, sont parvenues à une certaine accumulation ont souvent réussi un véritable changement technologique reposant sur une intégration entre agriculture et élevage (utilisation de la fumure organique). Ces exploitations diversifient leur production et n'ont plus besoin du crédit d'équipement classique. Le coton devient alors une culture comme une autre, appréciée pour les marges qu'elle procure. Pour les paysans pauvres en revanche, le coton (et l'accès au crédit qu'il représente) reste

essentiel, mais dans une optique de survie plutôt que dans une optique de développement.

Tableau 14.
Augmentation du revenu par type d'exploitation dans le sud du Mali
(FCFA, valeur courante, 1993/1994 et 1997/1998)

	Revenu par exploitation 1993/94	Revenu par exploitation 1997/98	Variation	Revenu par personne 1993/94	Revenu par personne 1997/98	Variation
Type A (bien équipé)	214 183	794 447	271 %	8 671	33 806	290 %
Type B (équipé, petit cheptel)	119 306	360 127	202 %	8 970	26 676	197 %
Type C (pas complètement équipé, mais capable d'utiliser de l'équipement si loué ou prêté)	59 137	192 113	225 %	7 301	18 835	158 %
Type D (aucun équipement)	86 315	145 040	68 %	10 037	19 084	90 %

Source : Tall (2001, p. 29, citant la CMDT).

Dans le même sens, le modèle MATA du CIRAD (Koné, 2002) montre que la libéralisation du secteur cotonnier est susceptible d'entraîner une inégalité croissante, parce que les producteurs les plus riches peuvent tirer profit de la liberté d'établir des contrats.

66

Cette inégalité croissante se traduit par le développement d'un « individualisme des ménages » dans le sud du Mali (Tall, 2001), ce qui est en contradiction avec les institutions rurales qui traitent traditionnellement le village comme une entité « communautaire ». Un problème important est apparu en 1999/2000, avec une mauvaise récolte de coton : les villages se sont énormément endettés, mais ils ne pouvaient pas recevoir davantage de crédit sans rembourser leurs dettes envers la CMDT et la Banque nationale de développement agricole (BNDA). Certains ménages ont pu payer, d'autres non, mais des sanctions ont été infligées au village pris globalement, ce qui a provoqué des tensions internes.

Tout cela suggère que l'inégalité croissante dans le secteur rural pourrait être une explication de la pauvreté élevée qui persiste dans ce secteur. Pourtant, cela n'apparaît pas de manière évidente dans les analyses statistiques présentées plus haut (voir notamment le graphique 7). Différentes hypothèses peuvent être avancées :

- les déciles les plus pauvres de l'enquête de 1994 auraient migré vers les villes, ce qui se traduirait pas un « accroissement » des revenus des plus pauvres. Cette explication n'est pas très convaincante, dans la mesure où les migrants sont plutôt des personnes disposant d'un certain capital accumulé ;
- les exploitants ruraux dont les revenus sont élevés ont dû, dans la période d'après 1994, faire face à un coût croissant des intrants, au point même d'avoir à renoncer à produire lors de la « grève » du coton de 2000 (campagne 2000/2001), en raison de la baisse annoncée des prix d'achat du coton aux producteurs. Cela pourrait expliquer la diminution du revenu des déciles ruraux les plus riches.

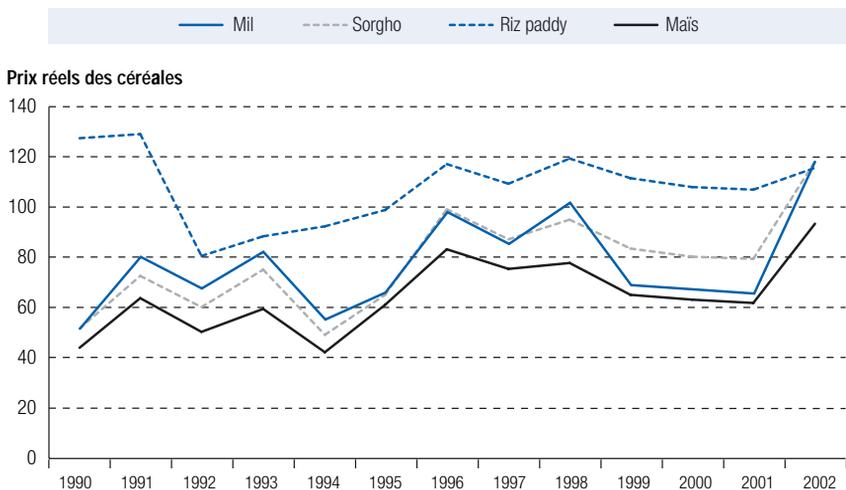
Évolution des prix relatifs

Une évolution des termes de l'échange défavorable à l'agriculture pourrait expliquer en partie le fait que malgré la croissance (en volume), la pauvreté essentiellement rurale n'ait pas reculé. Le graphique 14 présente l'évolution des prix des céréales déflatés par l'IPC hors produits alimentaires (base 1996). Comme on le voit, il n'existe pas de tendance régulière au déclin des termes de l'échange du secteur céréalier. Après avoir progressé, notamment du fait de la dévaluation, il semble que les termes de l'échange du secteur céréalier se détériorent depuis 1995-96 – une tendance qui s'inverse brutalement en 2002.

Cette évolution depuis la dévaluation s'explique en partie par une série de bonnes récoltes. On observe certaines années une réduction des revenus des agriculteurs vivriers à la suite d'une bonne récolte, du fait de la forte baisse des prix (« loi de King »). C'est le cas par exemple de la campagne 1998/99 pour le mil : malgré une croissance de la production de 27 %, la valeur monétaire de la récolte a diminué de 14 % du fait

de l'effondrement des prix au producteur (- 32 %). Toutefois, ce phénomène ne se reproduit plus depuis 2001, évolution souvent attribuée à la croissance des exportations (non enregistrées) vers les pays voisins dans le cadre de la libéralisation du marché sous-régional (le même phénomène s'observe au Burkina Faso). Si cette hypothèse se confirme, c'est une rupture très importante qui permettrait d'envisager autrement le développement du secteur vivrier : les gains de productivité ne sont effectivement pas immédiatement annihilés par la baisse des prix. Jusqu'ici en effet, le secteur était pris en étau entre la tendance à la baisse des prix en cas de bonne récolte et, en cas de mauvaise récolte, un recours de la part du gouvernement, des partenaires extérieurs et des ONG à des importations massives d'aide alimentaire qui ont un effet dépressif sur les prix (Vitale et Sanders, 2005).

Graphique 14.
Évolution des prix réels des céréales (en FCFA par kg déflatés par l'IPC
hors produits alimentaires, base 1996 ; 1990-2002)



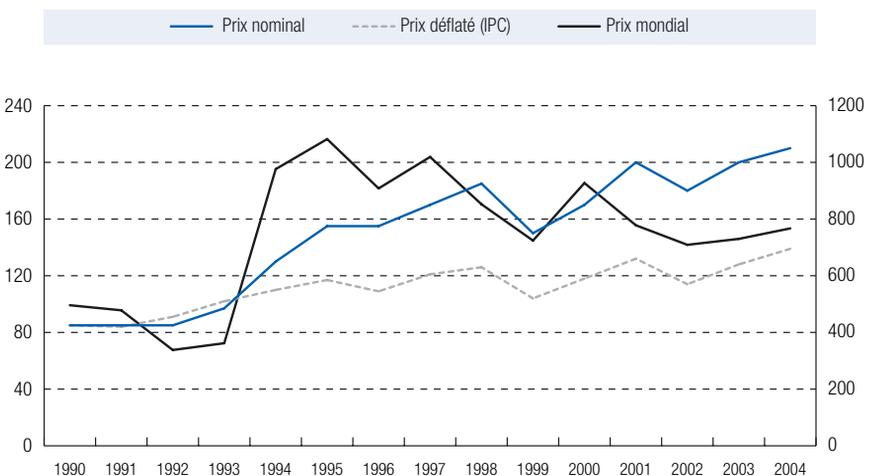
Source : Calculs à partir de FMI (2004) et Afristat (www.afristat.org).

Le prix du coton est le dernier prix fixé par le gouvernement, depuis que celui-ci a renoncé (en 1995) à fixer les prix des autres produits agricoles. Depuis le lancement des programmes d'ajustement structurel, l'objectif était de fixer ce prix à un niveau

rémunérateur, mais assez stable. Comme le montre le Graphique 15, le prix du coton au producteur a progressé après la dévaluation, malgré les fortes fluctuations enregistrées sur le marché international et la baisse tendancielle du prix mondial (exprimé en FCFA) depuis 1995.

Ce prix au producteur est un enjeu politique important, puisque la CMDT dispose encore du monopole d'achat. Si le prix au producteur est fixé trop haut, la CMDT fera des pertes que l'État devra éponger (le système bancaire avance les sommes nécessaires à l'achat du coton : si les paysans ne sont pas payés et si le crédit de campagne n'est pas remboursé, le système bancaire risque de devenir progressivement illiquide). C'est pourquoi le système de fixation du prix au producteur comprend un prix plancher et des ristournes qui dépendent des bénéfices réalisés par la CMDT. Les producteurs ont critiqué ce système, parce que les coûts imputés par la CMDT sont

Graphique 15.
Évolution du prix mondial du coton (en FCFA/kg, échelle de droite) et du prix au producteur nominal et déflaté (FCFA/kg, échelle de gauche, aux prix de 1990) (1990-2004)



Source : d'après FMI (différentes années). Il ne faut pas comparer directement le prix au producteur et le prix mondial, car le coton graine fourni acheté au producteur est ensuite égrené et transformé en plusieurs produits : coton fibre (environ 42 %), huile et tourteaux.

peu transparents et grevés par la corruption et des erreurs de gestion, ce qui réduit d'autant les bénéfices potentiellement versés aux producteurs.

Depuis leur intervention dans le cadre de l'ajustement structurel, les IBW ont généralement fait pression pour supprimer toute subvention aux producteurs de coton *via* la fixation d'un prix au producteur « trop élevé », au risque de conduire à une désaffection des producteurs, comme cela s'est passé en 2000 (malgré les avertissements). Depuis que la lutte contre la pauvreté est devenue une priorité, la position des IBW est un peu plus nuancée mais, en pratique, l'élimination des subventions publiques reste prédominante pour des raisons d'équilibre des finances publiques.

3.3. Marché du travail

En dehors du secteur rural (76 % de l'emploi en 1997), l'emploi reste concentré dans le secteur informel (23 % en 1997). Il reste tout à fait marginal dans les secteurs public et moderne, comme le montre l'enquête effectuée à Bamako en 2001-02 dans le cadre du programme PARSTAT d'appui régional à la statistique : l'emploi informel représentait 77,5 % des emplois à Bamako, contre 7,5 % pour l'administration publique, 2,5 % pour les entreprises publiques, 11,4 % pour les entreprises privées formelles et 1,1 % pour les associations (Brilleau *et al.*, 2004). La différence de revenus entre le secteur informel et les secteurs public et privé formels est de l'ordre de 1 à 3 (Tableau 15).

Le contenu de la croissance en emplois est resté faible, surtout dans des secteurs dynamiques (comme l'extraction aurifère) qui sont très intensifs en capital. L'emploi dans le secteur moderne a augmenté lentement entre 1994 et 1999 (malgré les licenciements liés aux politiques d'ajustement structurel et le blocage des recrutements dans la fonction publique), mais sans que cela soit suffisant pour contribuer à la lutte contre

Tableau 15.
Revenu moyen mensuel à Bamako
(Emploi principal, en FCFA, 2001/2002)

	Secteur public	Secteur privé formel	Secteur informel
Cadres, patrons, dirigeants	119 600	157 600	77 000
Employés, ouvriers	62 700	52 400	39 500
Manœuvres et autres	35 300	27 300	11 100
Travailleurs à leur propre compte			40 200
Moyenne	Administration publique : 89 400	92 600	37 500
	Entreprise publique : 140 200		

Source : Brilleau *et al.* (2004). Le revenu moyen tous secteurs confondus est de 50 900 FCFA.

la pauvreté. En particulier, la faible création d'emplois pour les jeunes diplômés réduit le retour sur les investissements en capital humain.

La faible croissance de l'emploi pourrait expliquer en partie la faible réduction de la pauvreté. Cependant, les données sur l'emploi sont rares et il est impossible de tester correctement cette hypothèse. Pendant la période d'ajustement structurel, des fonctionnaires et des employés du secteur public ont été licenciés ou incités à partir : 645 fonctionnaires sont volontairement partis pendant la période 1987-89 et 5 760 pendant la période 1991-94 (militaires inclus).

Ces licenciements ont provoqué et continuent de provoquer des réactions hostiles de la société civile. En même temps pourtant, des emplois ont été créés. Le recrutement dans le secteur de la fonction publique a été limité à 250 par an (Petersen et van der Hoeven, 2000, p. 24) mais, depuis 1991, le gouvernement a proposé des contrats précaires dans l'éducation nationale (« vacariat »). Les partenaires extérieurs et l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi (AGETIPE) ont également créé des emplois. L'emploi dans le secteur formel a augmenté lentement (de 32 219 en 1995

à 36 489 en 1996, puis 37 954 en 1997, 38 860 en 1998 et 39 500 en 1999, selon les mêmes auteurs (*ibid.*)¹⁶ – en conformité avec la croissance du PIB.

Cependant, comme l'emploi rural et l'emploi informel urbain dominant très largement (Tableau 16), l'augmentation de l'emploi formel n'a pas un impact très important sur la réduction de la pauvreté. D'une manière générale, l'élasticité de l'emploi par rapport au PIB peut donner une bonne indication de l'impact de la croissance sur l'emploi et, partant, sur la réduction de la pauvreté. Pourtant, même si cette élasticité était très forte, la création d'emplois peu productifs et mal rémunérés ne peut être considérée comme une priorité.

Tableau 16.
L'emploi au Mali (1997)

	Hommes	%	Femmes	%	Total	%
Rural	2 187 443	79,9 %	1 782 978	71,7 %	3 970 421	76,0 %
Informel	485 914	17,7 %	690 150	27,7 %	1 176 064	22,5 %
Fonction publique	32 824	1,2 %	9 259	0,4 %	42 083	0,8 %
Privé moderne	31 432	1,1 %	5 057	0,2 %	36 489	0,7 %
Total	2 737 613	100,0 %	2 487 444	100,0 %	5 225 057	100,0 %

Source : Observatoire de l'emploi et de la formation, cité dans Petersen et Van des Hoeven 2000.

Les politiques d'ajustement structurel ont identifié le manque de flexibilité du marché du travail comme un obstacle important à la création d'emplois. Cela semble peu pertinent puisque le secteur moderne représente une très faible part de l'emploi total et que le secteur informel se caractérise par une flexibilité presque totale.

La réduction des créations d'emplois dans le secteur public et les licenciements dans les entreprises publiques ont eu comme conséquence de limiter les possibilités d'emploi pour les jeunes instruits. Il y a peu d'emplois pour eux dans le secteur

16. Curieusement, le chiffre de 1996 dans Petersen et van der Hoeven (2000) est donné comme le chiffre de 1997 dans le Tableau 16.

moderne et les chômeurs n'ont aucun accès au crédit pour créer de nouvelles activités. On observe par conséquent un net gaspillage de capital humain et bien des personnes instruites se sont découragées (Traoré 1999, p. 95). Beaucoup de parents partagent l'opinion que l'enseignement secondaire et supérieur sont inutiles, car il est difficile de trouver des emplois. Le rendement anticipé de l'éducation secondaire et supérieur est très bas. Le manque d'emplois qualifiés dans le secteur formel et de crédit pour créer de nouvelles entreprises réduit le rôle de l'éducation comme moteur de mobilité sociale au Mali et pousse les jeunes diplômés à émigrer. Toutefois, une analyse récente des rendements de l'éducation en Afrique de l'Ouest (Kuepie *et al.*, 2006) montre que les rendements de l'éducation sont positifs à Bamako, y compris dans le secteur informel. Cette étude conclut (p. 9) : « Ainsi, alors que les théories classiques supposent des rendements marginaux constants ou concaves, ce qui assurerait une rentabilité immédiate et élevée dès les premières années de la scolarité, les données des *enquêtes 1-2-3* ont permis de mettre au jour des rendements de l'éducation convexes dans les grandes villes d'Afrique de l'Ouest. Ce résultat signifie que stimuler l'accès à l'éducation primaire ne s'avérerait efficace pour la réduction de la pauvreté qu'à la condition que les individus touchés par ce type d'incitation puissent poursuivre leurs études afin de profiter pleinement des rendements marginaux élevés associés aux études longues ».

Le gouvernement a adopté des politiques spécifiques pour favoriser la croissance économique et la création d'emplois pour les pauvres. Cela a eu en particulier comme conséquence l'adoption en février 1999 d'un schéma directeur pour une politique globale de l'emploi au Mali. Ce schéma directeur prône en particulier la généralisation de la méthode HIMO (haute intensité de main-d'œuvre) appliquée jusqu'ici dans le cadre des interventions de l'AGETIPE.

La création d'emplois pour les pauvres peut être accrue par l'exécution de plans d'investissement dans les zones défavorisées et par l'adoption du principe du recours prioritaire aux ressources locales pour leur exécution.

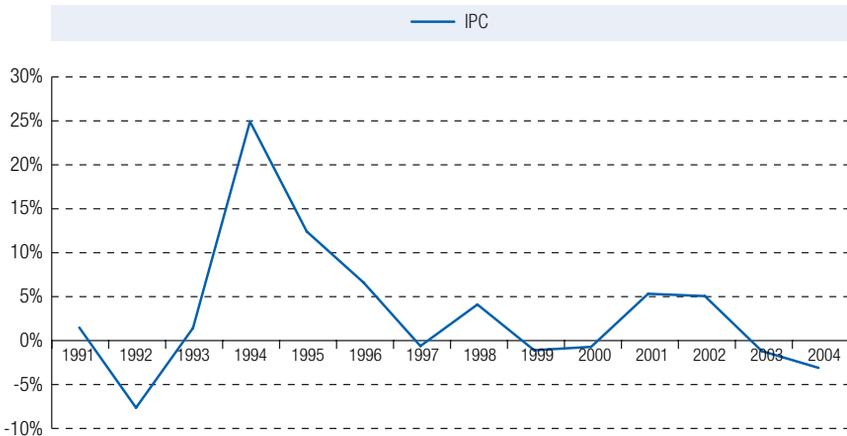
3.4. Politiques macro-économiques et commerciales

Les politiques macro-économiques et leurs modifications successives ont été présentées plus haut, ainsi que leurs répercussions en termes de croissance et d'équilibre sur les finances publiques et la balance des paiements. Pour juger de l'effet sur la pauvreté et la dynamique économique, nous compléterons ce tableau par l'analyse de l'impact sur les prix, en termes d'inflation et de taux de change réel.

Inflation, termes de l'échange et taux de change effectif réel

Les performances du Mali restent décevantes en termes de croissance par tête. Les résultats sont plus favorables si l'on considère l'inflation. Comme dans les autres pays de la zone franc, on observe un pic lors de la dévaluation mais un retour rapide à la situation antérieure caractérisée par des taux d'inflation faibles voire négatifs. Cela est dû notamment aux limites que les règles de la zone franc imposent à la création monétaire. L'inflation est déterminée essentiellement par les prix agricoles (inversement liés à la quantité récoltée) et à l'inflation importée.

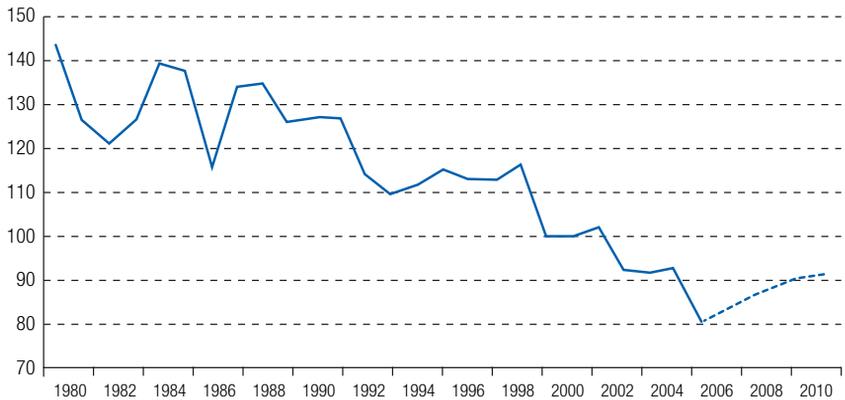
Graphique 16.
Évolution des prix à la consommation à Bamako (1991-2004)



Source : DNSI, consulté sur <http://www.afristat.org/> le 20/4/2006.

En ce qui concerne les termes de l'échange, on note que depuis la dévaluation, le prix du coton exporté par le Mali a connu de grandes fluctuations, mais avec une nette tendance à la baisse (il a perdu près de 40 % de sa valeur en FCFA entre 1995 et 2003). Les termes de l'échange étant principalement déterminés par ceux du coton, on retrouve une tendance à la baisse au niveau global (Graphique 17). Les projections du FMI pour 2004-2010 lisibles sur ce même graphique (en pointillés) paraissent assez optimistes, en tous cas en rupture par rapport à la tendance passée. Cela s'explique peut-être par une hypothèse de réduction des subventions à la production de coton dans les pays industrialisés et par la poursuite de l'envolée des cours de l'or.

Graphique 17.
Évolution des termes de l'échange (1980-2010 ; 2000 = 100)

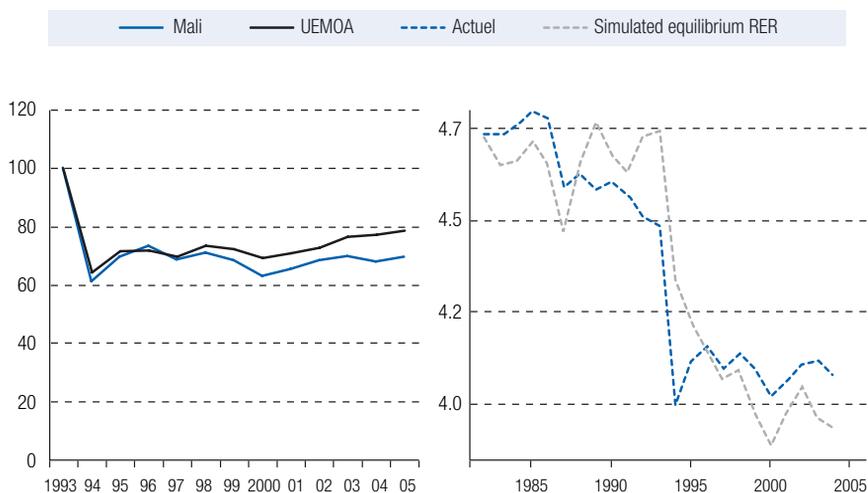


Source : FMI, 2006.

En matière de taux de change, la situation du Mali est assez différente de celles des autres pays de la zone franc, notamment du fait de la dévaluation du franc malien à la suite de la réintégration dans la zone franc. Chambas *et al.* (2000) ont montré que le taux de change effectif réel (TCER) s'est constamment déprécié : le TCER (exprimé en base 100 pour 1980) s'établissait à 183 en 1961 et seulement 82 en 1993, à la veille de la dévaluation. Comme on le voit sur le Graphique 18, le gain de compétitivité dû à la dévaluation de 1994 n'a pas été entamé depuis. Il y a là quelque chose de

paradoxal, puisque la dévaluation de 1994 est intervenue à un moment où le Mali n'en avait pas vraiment besoin, si l'on se réfère à l'évolution du TCER. C'est d'ailleurs ce que reconnaît une publication récente du FMI (Lane *et al.*, 2005) sur la base d'une estimation économétrique du taux de change d'équilibre : lors de la dévaluation, le TCER était sous-évalué. On peut l'observer sur la partie droite du graphique 18, qui compare le taux de change observé (*actual*) et le taux de change d'équilibre calculé (*simulated equilibrium RER*).

Graphique 18.
Évolution du taux de change réel (1993-2005) et comparaison avec le taux de change d'équilibre (1980-2005)



Source : graphique de gauche : Djoufelkit (2005) ; graphique de droite : Lane *et al.* (2005).

Politique commerciale et intégration régionale

Les effets de l'ouverture commerciale sur la pauvreté peuvent emprunter divers canaux. Parmi eux, l'impact de l'ouverture commerciale sur la croissance et sur la distribution de ses fruits est l'un des plus étudiés. Malgré la profusion d'articles sur le sujet, aucun consensus n'a pu être atteint sur les effets de l'ouverture sur la croissance et la distribution des revenus. La raison est certainement due au fait qu'il n'existe pas de conclusion unique et universelle sur la question (Rodriguez et Rodrik, 1999). Il faut

donc étudier les pays un par un plutôt que de réaliser des régressions en coupe transversale dont les limites ont été maintes fois soulignées.

Les exportations maliennes se caractérisent par une dépendance quasi totale vis-à-vis des produits primaires (or, coton). La production d'or a augmenté depuis 1995 et le Mali est devenu le troisième exportateur africain. Concernant le coton, la baisse des prix mondiaux due notamment aux subventions des pays riches (surtout les États-Unis) constitue un sérieux problème pour le Mali qui a dû réduire le prix garanti aux producteurs, entraînant ainsi la baisse de leurs revenus. La réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Hong-Kong en 2005 n'a pas apporté de réelle solution à ce problème (les États-Unis se sont engagés à baisser leurs subventions aux exportations qui ne représentent qu'un dixième du total des subventions). En outre, le refus de la communauté internationale de considérer la possibilité de créer un fonds de soutien aux producteurs de coton est en contradiction avec la volonté affichée des partenaires extérieurs de lutter contre la pauvreté, d'autant plus que la baisse des prix internationaux est due en partie aux subventions des pays riches.

Par ailleurs, le Mali bénéficie des accords de Cotonou qui visent à libéraliser le commerce entre l'Union européenne (UE) et les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Ces accords garantissent un accès libre au marché de l'UE pour les produits maliens et visent également à ouvrir le marché malien aux produits européens. Le Mali bénéficie par ailleurs de l'Initiative européenne « tout sauf les armes ». Les accords de partenariat économique (APE) que le Mali se prépare à négocier avec l'UE dans le cadre des accords de Cotonou peuvent constituer une opportunité pour réfléchir au développement conjoint d'une politique commerciale et de politiques industrielles qui permettraient au Mali de mieux tirer profit d'une libéralisation accrue de son commerce extérieur ou d'en minimiser les risques. En effet, ses principaux produits exportés jusque-là (or, coton, bétail) ne semblent pas pouvoir lui permettre de tirer profit d'une plus grande ouverture des marchés. En revanche, la baisse des coûts des biens

d'investissement importés et une plus grande concurrence peuvent potentiellement être à l'origine d'effets dynamiques entraînant une accélération de la croissance.

La politique commerciale malienne s'appuie aussi sur une intégration accrue au sein de l'espace de l'UEMOA. Dans une étude récente sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, Bourdet (2005) compare l'évolution des spécialisations des pays de l'UEMOA sur la période 1990-2001. Le calcul d'un indice d'avantages comparatifs révélés lui permet de mettre en évidence une profonde modification de la spécialisation de l'économie malienne : le Mali aurait perdu ses avantages comparatifs dans les céréales, les fruits et légumes et les huiles végétales alors qu'en revanche, ses exportations d'or et de fibres textiles ont augmenté significativement. Ces dernières sont principalement exportées dans les pays de l'UEMOA. Si l'accroissement des recettes d'exportation d'or est une manne pour l'État et une source de devises non négligeable pour combler le déficit extérieur, ses retombées en termes d'emploi sont très limitées.

Les obstacles au développement du commerce régional sont multiples (faibles infrastructures de transport, obstacles administratifs, etc.). Néanmoins, vu la structure sectorielle de la production au Mali, ce pays ne semble pas pouvoir espérer de grands avantages à court terme d'une libéralisation accrue. Une stratégie de diversification de la production en amont doit nécessairement accompagner tout effort d'ouverture commerciale. Un effort doit également être fait pour améliorer le climat des affaires et accroître la compétitivité des exportations maliennes. Comme l'ont montré plusieurs études, une libéralisation accrue n'entraîne pas nécessairement une augmentation du commerce.

Concernant l'investissement direct étranger, une plus grande intégration au sein de l'UEMOA risque de bénéficier aux pays les plus industrialisés (Sénégal et Côte d'Ivoire une fois la paix revenue) par un effet d'agglomération (Bourdet, 2005 ; Decaluwé *et al.*, 2001). En outre, l'investissement direct étranger n'a pas un effet nécessairement positif

sur la pauvreté du fait du traitement fiscal préférentiel accordé aux investisseurs étrangers et du transfert des profits à l'étranger (Lopez, 2001)¹⁷.

Lutte contre la corruption

Les tentatives pour juguler la corruption n'ont obtenu que des succès limités et le choix des cibles semble avoir été quelque peu sélectif (Banque mondiale, 2001). Le manque d'indépendance des organes de contrôle et le manque de moyens de la Cour suprême expliquent en partie les maigres résultats obtenus dans la lutte contre la corruption. La création récente d'un poste de vérificateur général vise à remédier à ces déficiences, au risque de faire double emploi (Muguet *et al.*, 2003).

La corruption, notamment sous la forme de taxation « parallèle » des transports, constitue un obstacle important au développement des activités, rurales en particulier. Cette forme de corruption accroît des coûts de transport déjà élevés. Dans les régions reculées, il est probable que cela décourage les commerçants d'aller recueillir les productions agricoles, empêchant ainsi les pauvres de se connecter au marché. La taxation « parallèle » des transports est clairement identifiée comme un obstacle à l'accroissement des flux d'exportations, notamment de riz (Baris *et al.*, 2005) et de bétail. La récente mise en place d'observatoires sur les corridors liant le Mali aux ports d'embarquement peut être un moyen de faciliter les communications en permettant à la société civile d'exercer une certaine pression sur les fonctionnaires corrompus.

3.5. Dépenses sociales

Le Mali reste très mal classé en termes d'indice IDH : arrivé en 174^e position sur 177 pays en 2003, il perd 11 places par rapport à son classement en termes de PIB

17. Le faible impact de l'investissement direct sur la pauvreté apparaît dans le cas du Sénégal (Chauvet *et al.*, 2006).

par habitant. Cela dénote une faible efficacité des services sociaux, malgré la mise en place depuis 1997 de deux programmes sectoriels de développement soutenus par les bailleurs de fonds (PRODESS pour la santé et PRODEC pour l'éducation).

Les dépenses publiques dans les secteurs sociaux étaient faibles dans les années 1990 (particulièrement dans l'éducation primaire et la santé de base). En outre, on considère généralement que la qualité du service dans ces secteurs a empiré dans les années 1990 (DIAL, 2000, p. 142). Néanmoins, les indicateurs sociaux se sont améliorés, tout en restant parmi les plus médiocres au monde. Selon Brunet-Jailly (1995), l'impact des dépenses sociales sur les conditions de vie des pauvres est probablement faible, puisque les pauvres au Mali n'ont pratiquement aucun accès à ces services.

La santé

Évaluant l'impact de l'ajustement structurel (AS) sur la santé, Brunet-Jailly (1995, p. 243) affirme que l'effondrement du service public de santé pendant l'AS n'a pas eu d'effets nuisibles sur la situation sanitaire, contrairement à ce que l'on pouvait craindre. Au contraire, celle-ci semble s'être améliorée, en raison de l'augmentation lente du revenu et principalement du fait que « les soins sont largement dispensés en marge et en dehors du système de santé publique ». Brunet-Jailly ajoute qu'il « est très probable que les crises ont été plus fortes pour la bureaucratie publique, qui vit en exploitant la population rurale et en se réservant une part de l'aide, que pour les paysans qui forment encore l'essentiel de la population malienne ». Brunet-Jailly affirme enfin que la multiplication des structures périphériques ne semble pas raisonnable, car les unités de référence ne fonctionnent pas correctement. Pour cet auteur, l'intérêt principal du projet de santé de la Banque mondiale est de fournir un revenu aux fonctionnaires s'élevant à environ 30 à 45 % des salaires des bénéficiaires.

Malgré l'absence d'évaluations formelles, les centres de santé communautaires (CSCOM) sont souvent cités comme une réussite du combat contre la pauvreté au Mali.

En théorie, les populations concernées prennent l'initiative de leur installation. Le financement des investissements nécessaires pour l'installation du CSCOM vient des populations bénéficiaires (20 %, qui peuvent se composer de contributions en nature – travail notamment) et de l'État (80 %). L'État assure la dotation initiale en médicaments. Par la suite, la population bénéficiaire paye les dépenses courantes. Il appartient au groupe bénéficiaire de fixer les prix des services médicaux offerts par le centre. Dans le cadre du programme PRODESS, l'État s'est engagé à s'impliquer davantage dans la construction et les opérations du CSCOM dans les zones défavorisées.

Beaucoup de CSCOM ne fonctionnent pas correctement parce que les populations de bénéficiaires n'étaient pas suffisamment impliquées dès le début. L'équipe médicale tend alors à voir le CSCOM comme sa propriété, entraînant le désintérêt des populations. La condition du recouvrement des coûts rend difficile le fonctionnement des CSCOM dans les zones les plus défavorisées. En milieu rural en outre, la fréquentation des CSCOM reste limitée par des contraintes et des difficultés socioculturelles et de transport.

Lorsque l'on procède à des analyses plus spécifiques, un lien plus assuré entre le système de santé et les dépenses publiques apparaît. Par exemple, l'enquête démographique et de santé (EDS III, 2001) montre que la mortalité infantile est largement déterminée par le niveau d'éducation de la mère (surtout après le secondaire), son âge au moment de la naissance et l'intervalle entre les naissances. Par ailleurs, la mortalité infantile est inférieure dans les régions où la proportion de naissances suivies par du personnel qualifié est élevée, où les naissances ont lieu dans les centres de santé (généralement publics) et où la proportion d'enfants ayant bénéficié de tous les vaccins du programme élargi de vaccination (PEV : BCG, DPT3, rougeole et poliomyélite) est élevée. Dans les régions de Bamako, de Kayes et de Sikasso, la proportion d'enfants ayant bénéficié de tous les vaccins du PEV est passée en moyenne de 16,5 % à 60,8 % entre 1996 et 2001. Dans toutes les autres régions du pays, cet indicateur a

diminué, de 35,3 % en 1996 à 22 % en 2001. Au niveau national, il a diminué au cours de la période de 31,5 % à 28,7 %.

Le taux de fréquentation des centres de santé pour l'accouchement a augmenté de 24,3 % entre 1996 et 2001 (tout en restant encore bas au niveau national : 37,8 %). La plupart des naissances se produisent à la maison (63 % en 1996, 61 % en 2001). Dans les régions de Mopti, Ségou et Tombouctou/Gao/Kidal, on note qu'en 2001 approximativement quatre naissances sur cinq surviennent à la maison.

Depuis l'initiative de Bamako, le recouvrement des coûts est considéré comme une bonne manière d'assurer le fonctionnement du système de santé et de le rendre plus efficace pour les pauvres (les riches choisissant les systèmes privés et sophistiqués, libérant des ressources pour le service de santé publique). Néanmoins, les études disponibles sur le Mali montrent que le recouvrement des coûts réduit la demande de soins des personnes pauvres. Juillet (1999) indique que, dans le cas du district de Bamako, les solutions retenues par les malades diffèrent selon les quartiers. Dans tous les quartiers, une grande partie des personnes malades ne font rien ou pratiquent l'automédication (45,8 % des malades dans les quartiers favorisés, 47,4 % dans les quartiers intermédiaires et 50,7 % dans les quartiers pauvres). Mais c'est au niveau des structures modernes de soins – recherchées par les malades des différents quartiers – que l'écart se fait : seuls 11,9 % des malades des quartiers favorisés s'adressent aux dispensaires et aux CSCOM, contre 14,4 % dans les quartiers intermédiaires et 25,3 % dans les quartiers défavorisés. Surtout, Juillet montre par une analyse économétrique que le coût anticipé du soin (représenté par une variable binaire) est la cause principale de la décision des malades de ne pas recourir aux systèmes modernes de soins. Le coût anticipé n'est pas le coût véritable ; il dépend de la représentation des personnes, qui peut être erronée. Il faut par exemple tenir compte du « prix » potentiellement élevé des services gratuits, en raison de la corruption. Curieusement cependant, les résultats de Juillet montrent qu'il n'existe pas de vraie différence de comportement entre

les personnes du premier et du quatrième quartile de revenus (Juillet fait l'hypothèse que, dans le premier cas, il s'agit sans doute d'un manque d'argent et, dans le second, d'une perception de la faible gravité de la maladie). Les malades du deuxième quartile ont une probabilité légèrement supérieure d'avoir recours aux soins modernes (la différence par rapport au quatrième quartile est significative mais faible). Les malades du troisième quartile sont ceux qui ont le plus recours aux soins modernes : ils ont environ deux fois plus de chances d'y recourir que les malades du deuxième quartile. Juillet montre enfin qu'une proportion élevée (16 %) de malades s'orientent directement vers les hôpitaux, où ils ne paient guère plus cher que dans les dispensaires. Il plaide pour un système de tarification plus performant, qui éviterait cet afflux dans des services qui devraient constituer un système de référence.

Tableau 17.
Revenu et dépenses de santé (en pourcentage) par quintile (1998-1999)

	Dépenses totales (1)	Dépenses de santé (2)	Personnes ayant déclaré une maladie le mois précédent (3)	Personnes ayant déclaré une maladie grave le mois précédent (4)	Dépenses de santé des personnes ayant déclaré une maladie grave le mois précédent (5)
Q1	4,0	12,4	23,6	18,4	18,1
Q2	9,7	10,6	21,1	16,8	13,3
Q3	14,0	18,4	20,3	25,2	25,0
Q4	20,3	19,1	17,9	17,6	16,1
Q5	52,0	39,5	17,0	22,0	27,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Cissé *et al.*, 2006.

Dans quelle mesure les dépenses de santé contribuent-elles à réduire l'inégalité des revenus ? Cissé *et al.* (2006) ont utilisé les données de l'enquête du projet urbain de santé de 1998-99 (1 561 ménages de Bamako) pour étudier cette question. Pour bien apprécier les résultats, il convient de rappeler que seulement 47 % des personnes malades à Bamako utilisent un système de santé moderne et que 47,4 % font confiance

à l'automédication (55,2 % pour le quartile le plus pauvre). Le Tableau 17 présente les résultats par quintile de revenus, en pourcentage du total des revenus ou des dépenses.

On note par exemple que les ménages les plus pauvres (Q1) effectuent 4 % des dépenses totales, mais 12,4 % des dépenses de santé – une part de leur revenu beaucoup plus importante que celle des personnes du cinquième quintile. L'étude montre que les dépenses de santé sont régressives (les pauvres paient une part plus élevée de leur revenu pour se soigner ; colonnes 1 et 2) et qu'il existe aussi une inégalité horizontale (les personnes ayant les mêmes besoins ne reçoivent pas les mêmes soins ; colonnes 2 et 3). Toutefois, cela n'est pas significatif pour les maladies graves (colonnes 4 et 5), comme le montre l'étude citée et reposant sur un test de dominance stochastique.

L'éducation

Le tableau est différent pour l'éducation. Le secteur public de l'éducation pose des problèmes récurrents, qui sont difficiles à résoudre dans un contexte de très forte croissance démographique. Avant 1992, la situation était bloquée. Le taux de scolarisation stagnait à un niveau très faible (de l'ordre de 25 %, avec 35 % pour les garçons et 15 % pour les filles) et les revendications corporatistes dominaient parmi les enseignants (Azam, 1998). Le taux brut de scolarisation dans le 1^{er} cycle ne dépassait pas 26 % pour l'année scolaire 1989/90 et seulement 19 % pour les filles (Lam, 2000). Depuis 1992, la situation s'améliore, notamment grâce au lancement du programme décennal PRODEC en 1997 avec le soutien des partenaires extérieurs. Le taux de scolarisation progresse : le taux brut a atteint 50 % en 1997/98 (60 % pour les garçons et 40 % pour les filles) et 58 % en 2002/03 (50 % pour les filles). Cette progression est due à la construction d'écoles, au recrutement de « vacataires » et de « volontaires de l'éducation », au développement des écoles communautaires (en langues nationales) et d'école privées, ainsi qu'à des modifications « techniques » (vacations doubles, augmentation du taux de promotion). La part de l'éducation dans

le budget a augmenté, passant de 20 % en 1993 à 24 % en 1998, et les compétences des élèves semblent s'être améliorées, en français plus qu'en calcul (Lam, 2000).

Toutefois, l'efficacité du système reste très faible en raison notamment du grand nombre d'élèves par classe et par enseignant (le ratio maître/élève en primaire est passé de 50 en 1992 à 72 en 1997) – l'une des causes de la fréquence des redoublements. Beaucoup d'élèves de l'enseignement primaire dépassent l'âge « théorique » maximal de 12 ans. Pour cette raison, le taux net de scolarisation est bien inférieur au taux brut : en 2002/03, il ne dépassait pas 44 % (50 % pour les garçons et 39 % pour les filles). De plus, le système reste marqué par un grand nombre de grèves sanctionnées par des « années blanches » (sans examens). Le secteur est difficile à gérer : la participation des étudiants, élèves et enseignants à la révolte qui a mis fin au régime de Moussa Traoré rend « illégitime » toute tentative de remise en cause des « avantages acquis ».

Selon l'EMEP (2001), 91 % de la population rurale et 61 % de la population urbaine n'ont reçu aucune éducation. Ce très faible niveau d'éducation constitue un obstacle important pour le développement économique. La situation en milieu rural est particulièrement dramatique, avec pour conséquence que même si les ruraux émigrent en ville, ils auront de grandes difficultés pour intégrer le marché du travail. Les jeunes évoquent souvent le manque de ressources financières et la nécessité de travailler pour expliquer leur non-scolarisation.

Le piètre accès des enfants ruraux aux écoles est également dû au manque d'écoles et d'infrastructures : 10 % d'entre eux (7-15 ans) invoquent cette raison pour expliquer leur non-scolarisation (EMEP, 2001). Enfin, la médiocrité de l'enseignement est un autre problème au Mali : 36 % des élèves sont mécontents du système scolaire en raison du manque de professeurs. Dans les secteurs ruraux, ce pourcentage s'élève à 42,5 %. Par ailleurs, 62 % des élèves sont mécontents parce qu'ils n'ont ni livres ni matériel scolaire (*ibid.*).

Il résulte de tout cela que l'accès à l'école au Mali est encore marqué par une très forte inégalité. Les régions de Mopti et Ségou sont particulièrement défavorisées, à la fois pour des raisons d'insuffisance de l'offre et de faiblesse de la demande.

Tableau 18.
Évolution du taux brut de scolarisation par région (1998 et 2001)

	1998	2001	Taux croissance annuel moyen (%)
Kayes	44,0	44,7	0,4
Koulikoro	55,8	58,5	1,2
Sikasso	45,9	48,0	1,1
Ségou	42,5	41,0	-0,9
Mopti	26,8	30,9	3,6
Tombouctou/Gao/Kidal	29,6	51,4	14,8
Bamako	138,3	105,5	-6,5
Ensemble	50	52,0	1,0

Source : pour 1998 : données transmises aux auteurs par la CPS du ministère de l'Éducation de base (MEB) ; pour 2001 : EDS III.

Dépenses d'éducation et de santé et accélération de la croissance

Sous la pression des IBW, le premier cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) a accordé une forte priorité aux secteurs sociaux. Bien entendu, il s'agit d'une priorité en soi, si l'on considère qu'une bonne santé et un niveau élevé de connaissances et de savoir-faire sont des éléments fondamentaux de la qualité de la vie. Pourtant, ni l'éducation ni la santé ne semblent capables d'accélérer la croissance à court ou même à moyen terme. Appiah et McMahon (2002) ont montré par une approche économétrique que les bénéfices d'un accroissement des dépenses de santé et d'éducation n'apparaissent qu'à long terme et ne peuvent se matérialiser que si l'accroissement du capital humain est associé à une création d'emplois soutenue en dehors de l'agriculture. Plus précisément, ils montrent dans le cas du Mali (Tableau 19) qu'une augmentation de 2 % des dépenses d'éducation (soit un gain de 20 % en termes de taux de scolarisation) se traduirait en 2010 par une diminution de l'incidence de la pauvreté rurale de seulement 0,4 point de pourcentage (à partir d'un niveau de 59 % estimé en 2000), 4 points en 2020 et 7 points en 2040.

Tableau 19.
Impact d'une augmentation de 2 % du PIB des dépenses d'éducation au Mali

	Niveau en 2000	Accroissement en 2010	Accroissement en 2020	Accroissement en 2040
PIB par tête (\$)	255	1,3	99	461
Taux de croissance du PIB (%)	4,6	1,2	3,0	3,3
Taux de croissance de la population (%)	3,3	0	0,1	0,1
Espérance de vie (années)	52	0,02	1,6	3,5
Taux de mortalité infantile	122,4	-0,175	-7,7	-14,2
Indice de fécondité	6,8	0	-0,03	-0,06
Inégalité (Gini)	0,50	0	-0,01	-0,01
Pauvreté rurale*	59 %	-0,38	-3,6	-7,2

Source : Appiah et McMahon (2002).

* Proportion de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour (en parité de pouvoir d'achat – PPA).

De plus, le succès même des politiques centrées sur le capital humain peut poser des problèmes : à court terme, une amélioration de l'efficacité du système de santé se traduirait par une augmentation du taux de croissance démographique et donc des problèmes de scolarisation. L'impact de ces politiques en termes de réduction de la fécondité n'intervient qu'à long terme.

Il semble d'ailleurs difficile d'accroître rapidement les dépenses publiques dans le domaine de l'éducation et de la santé de manière efficace. Même si elles sont globalement faibles, les sommes libérées par la réduction de dette sont très importantes par rapport aux montants dépensés antérieurement, ce qui crée un problème de capacité d'absorption, lequel risque de conduire à une baisse de niveau. Enfin, les problèmes structurels rencontrés dans ces secteurs (notamment dans l'éducation) doivent être résolus si l'on veut obtenir des résultats en termes d'impact (et non pas seulement un accroissement des taux de scolarisation). L'école malienne ne dispense par exemple que peu de connaissances qui soient utiles à l'amélioration du niveau de vie des pauvres (Jaffré et Dicko, 2000).

Les solutions retenues pour accroître les taux de scolarisation, comme par exemple l'embauche de « volontaires » sous-payés dans l'éducation nationale, ne semblent pas soutenables, faute de motivation des agents. Une fonction publique « à deux vitesses » est difficile à gérer. Ce genre de démarche est d'autant plus regrettable que la réduction de la dette est une source de financement programmable à long terme. Il n'y a pas de raison de la limiter au financement des investissements. Enfin, le CSLP est très axé sur l'offre d'éducation : pour que cette stratégie réussisse, la demande d'éducation doit augmenter. Comme les rendements de l'éducation dans le secteur rural sont probablement faibles (ainsi que l'a montré Gurgand [1997] dans le cas de la Côte d'Ivoire), il faudrait subventionner les parents qui acceptent d'envoyer leurs enfants à l'école (et en particulier les filles).

3.6. Efficacité de l'aide

Le Mali est fortement dépendant de l'aide publique au développement (12,2 % du revenu national brut [RNB] en 2004), qui diminue (25 % en 1994, 18 % en 1997). Un tel niveau d'aide est susceptible d'avoir des effets négatifs (de type « syndrome hollandais ») sur la croissance, en raison de l'appréciation du taux de change réel, mais aussi parce qu'une aide aussi importante implique une désorganisation du travail administratif, surtout lorsqu'elle est allouée sous forme d'aide projet. Les organisations internationales et les organismes d'aide introduisent des distorsions majeures dans le marché du travail qualifié en recrutant des cadres expérimentés pour leurs projets ou leurs représentations locales.

Jusqu'ici, l'aide ne semble pas avoir eu d'impact significatif sur la pauvreté. L'analyse d'un vaste échantillon de projets montre que l'amélioration des infrastructures dans les domaines économiques et sociaux n'a eu que peu d'effets en termes de réduction de la pauvreté (ODHD, 2000). L'OCDE et le PNUD ont lancé en 1997 une initiative pour

améliorer la coordination de l'aide. Sans avoir eu d'effets très remarquables, cette initiative a permis d'identifier un certain nombre d'obstacles, notamment les réticences des bailleurs à accroître leur aide budgétaire ou l'absence d'un document présentant la stratégie malienne de développement. Le pays a remédié à ce dernier point avec son CSLP. Grâce à cette initiative, les bailleurs de fonds ont développé une habitude de travailler ensemble qui a été très utile lors de l'élaboration du CSLP. Toutefois, ces bonnes résolutions tardent à se traduire en termes de réalisation. La répartition de l'aide en dons projets (deux tiers) et dons programmes (un tiers) ne s'est guère modifiée depuis 2000. Les prêts sont toujours exclusivement fournis pour les projets.

3.7. Transferts des migrants

L'importance des migrations pour la réduction de la pauvreté au Mali milite pour que l'on considère ici les effets des transferts de fonds sur la situation des ménages qui en reçoivent. Au sens strict, il ne s'agit pourtant pas de décrire le lien entre la croissance malienne et la pauvreté, puisque les revenus rapatriés sont plutôt liés à la croissance d'autres économies. Néanmoins, les transferts des migrants ont un impact à la fois sur la croissance économique malienne et sur la réduction de la pauvreté, et c'est à ce titre que nous les présentons brièvement.

Les envois des travailleurs émigrés (souvent regroupés dans des associations villageoises de migrants) jouent un rôle important dans certaines régions du Mali rural, tant pour lisser la consommation que pour améliorer les infrastructures (Gubert et Raffinot, 2006). C'est la raison pour laquelle la région de Kayes, d'où sont originaires beaucoup de migrants, est relativement moins pauvre et relativement favorisée en termes d'IDH. Les envois des migrants ont été utilisés de multiples façons, tant pour la consommation que pour le développement rural (culture irriguée, pompes) ou la construction d'infrastructures (adductions d'eau, etc.) et de lieux de culte. Le Tableau 20

présente un bilan de l'action des migrants dans les cercles les plus concernés par la migration.

Tableau 20.
Bilan chiffré de l'action des migrants par cercle administratif (2004)

	Cercle administratif				
	Bafoulabé Nord	Diéma	Kayes	Nioro	Yélimané
Nombre total d'adductions en eau potable (AEP)	3	9	14	16	12
Nombre d'AEP avec contribution des migrants	0	2	3	3	11
Nombre total d'écoles	100	56	212	?	46
Nombre d'écoles avec contribution des migrants	16	29	57	?	41
Nombre total de CSCOM	14	12	26	14	12
Nombre de CSCOM avec contribution des migrants	8	7	?	?	11

Source : Gauvrit et Le Bahers (2004), cité par Gubert et Raffinot, 2006.

Les mouvements migratoires semblent avoir surtout pour origine des stratégies de réduction des risques (Gubert, 2000). Les envois des travailleurs émigrés ont un effet positif sur le bien-être de ceux qui les reçoivent, mais ne semblent pas accroître leur productivité (Azam et Gubert, 2002 et 2005).

Arbitrages entre croissance et croissance pro-pauvres

4

Les politiques mises en œuvre depuis le début des années 1980 ont surtout visé à restaurer les équilibres budgétaires et de la balance des paiements. D'après leurs promoteurs, le retour aux équilibres et le désengagement de l'État étaient censés restaurer la croissance. Des controverses sont apparues dans un certain nombre de domaines, mettant en évidence des dilemmes entre, d'une part, des politiques de croissance fondées sur la stabilité macro-économique et la libéralisation de l'économie et, d'autre part, la lutte contre la pauvreté.

91

4.1. Dévaluation

La dévaluation, comme nous l'avons vu, a eu pour effet de relancer la croissance (en particulier dans les secteurs du coton et du riz) et de restaurer un certain équilibre budgétaire (au prix toutefois de fortes réductions de dettes), mais également d'accroître considérablement l'incidence de la pauvreté, notamment en ville, du fait de

L'augmentation du seuil de pauvreté provoquée par l'augmentation des prix des produits importés en FCFA et de la relative fixité des salaires. Comme la dévaluation a eu lieu à un moment où la monnaie ne paraissait pas surévaluée, on peut s'interroger sur le bien-fondé de cette politique. Toutefois, des analyses plus fines que celles qui sont menées en termes de TCER montrent que la dévaluation a également pu avoir certains effets positifs sur les revenus des personnes pauvres. Elle a ainsi joué un rôle très important pour restaurer la compétitivité du riz irrigué produit dans le delta du Niger (Baris *et al.*, 2005), ce qui ouvre des perspectives de relance de ce secteur. Néanmoins, cette compétitivité reste fragile : le riz de l'Office du Niger n'est compétitif par rapport au riz importé que dans les régions relativement proches du delta et non dans les régions périphériques voisines des frontières (Kayes, Sikasso).

4.2. Privatisation

En remettant au secteur privé des entreprises inefficaces, les privatisations sont censées améliorer le climat des affaires et accélérer la croissance. L'expérience malienne montre que les risques pour la lutte contre la pauvreté sont bien réels. Le gain en termes d'efficacité est probablement en fait assez réduit dans le cas de privatisations effectuées au bénéfice de grands groupes étrangers, qui envoient leurs propres cadres et rapatrient une partie de leurs bénéficiaires. L'impact sur les prix pratiqués (notamment dans le cas de l'eau) peut avoir un effet défavorable en termes de réduction du niveau de vie des pauvres. Enfin, les besoins de développement des réseaux dans les zones défavorisées sont difficiles à imposer à des entreprises monopolistiques en l'absence d'un régulateur indépendant et fiable. En ce sens, la privatisation de la CMDT risque de conduire à des résultats décevants, dans la mesure où la multiplication de sociétés privées disposant de droit ou de fait d'un monopole régional ne changerait pas fondamentalement les données du problème – c'est d'ailleurs ce que montrent les expériences de libéralisation de la filière coton entreprises dans les pays de la sous-région (Périlleux, 2004).

4.3. Subventions au secteur agricole

Le problème de l'arbitrage entre l'équilibre budgétaire et les subventions au secteur agricole (aux producteurs pour le prix d'achat du coton ou aux intrants) est très délicat. En effet, la faiblesse des cours internationaux du coton (en partie due aux subventions dans les pays de l'OCDE) implique de subventionner l'achat aux producteurs, si l'on veut éviter que ceux-ci ne se détournent de cette production, comme en 2000. Il est sans doute souhaitable que les prix de la filière se stabilisent, dans le cadre d'une organisation de la profession. Cela conduirait à ce que les producteurs eux-mêmes gèrent un fonds abondé dans les bonnes années et utilisé pour soutenir les prix dans les années difficiles. Cela suppose toutefois que l'évolution des prix soit cyclique, alors que ces dernières années il s'agit plutôt d'une baisse continue. Dans ce cas, une subvention publique pourrait se révéler utile, si l'on veut éviter un impact négatif sur les 3 millions de personnes qui bénéficient de la production de coton au Mali.

Bien sûr, le coût budgétaire n'est pas négligeable, mais cela représente un facteur important de lutte contre la pauvreté en milieu rural. Comme nous l'avons vu toutefois, cela ne touche pas les paysans les plus pauvres, qui ne produisent en règle générale que des céréales non irriguées. À moyen terme, l'élimination des subventions à l'exportation et à la production dans les pays de l'OCDE devrait permettre une augmentation des prix mondiaux. Mais l'ampleur de cette hausse est controversée et il faut gérer en attendant une situation qui comporte des risques importants de perte de revenu pour les ménages ruraux, avec les conséquences dynamiques que cela entraîne en termes de désaccumulation.

Quelles politiques pour une croissance pro-pauvres ?

5

Il y a deux grandes manières de concevoir la réduction de pauvreté : soit on cherche à favoriser une croissance économique plus élevée, soit on met en application des politiques économiques qui ciblent spécifiquement l'amélioration du niveau de vie des pauvres. Les deux approches sont nécessaires dans le cas des pays pauvres, mais la manière de les articuler n'est pas évidente.

Au-delà de la dimension macro-économique, il est important d'identifier les secteurs ayant un potentiel de croissance élevée. Les analyses des tendances antérieures ne permettent pas d'évaluer les potentialités des différents secteurs dans l'avenir. Le danger pourrait être de promouvoir des secteurs qui se sont développés rapidement dans une période récente, mais qui n'offrent pas nécessairement des possibilités intéressantes à l'avenir. Ainsi, on court des risques à trop se concentrer sur la promotion du secteur cotonnier, compte tenu de l'instabilité des prix mondiaux et de l'impact négatif de la culture du coton sur l'environnement. Il serait alors préférable de promouvoir d'autres activités dans le monde rural (agricoles ou non agricoles) pour encourager la diversification. Le mouvement devrait être progressif pour donner le temps aux producteurs d'adapter leurs stratégies.

Dans le cas du Mali, quelques études se sont attaquées à ce problème complexe : le ministère de l'Économie, du plan et de l'intégration (MEPI) et la cellule Croissance accélérée et développement (1997) ; le rapport de Petersen et van der Hoeven (2000) ; et, dans une certaine mesure, Toulmin *et al.* (2000) pour l'Agence suédoise pour le développement international (ASDI). En se basant sur leurs analyses et recommandations, nous commençons par étudier les perspectives d'une croissance plus élevée à moyen terme, avant de nous intéresser aux politiques susceptibles d'améliorer les conditions de vie des pauvres.

5.1. Une croissance plus élevée ?

96 Indubitablement, l'accélération de la croissance paraît indispensable pour réduire significativement la pauvreté au Mali. Comme nous l'avons vu (section 2.1), l'accumulation des facteurs de production a expliqué jusqu'ici la majeure partie de croissance. Ce qui signifie implicitement que l'accumulation du capital a été très inefficace (le taux d'investissement était du même ordre que celui de Taiwan pour un résultat bien inférieur en termes de croissance). Le ratio de productivité marginale du capital (ICOR) estimé par Chambas *et al.* (2000) a régulièrement augmenté, du milieu des années 1970 à 1992, ce qui indique une inefficacité croissante. Ce résultat est toutefois discutable parce qu'au Mali, les données des comptes nationaux sur l'investissement (formation brute de capital fixe – FBCF) incluent une certaine proportion (fixe) de financements extérieurs (projets). Or, cette part est en fait susceptible de varier et il est parfois difficile d'avoir des renseignements précis sur le type de dépenses effectuées grâce au financement extérieur (Naudet, 2000). Cette faible efficacité montre qu'il existe sans doute des marges de manœuvre importantes pour accélérer la croissance.

Il reste cependant bien difficile d'identifier les mesures qui pourraient contribuer à accélérer la croissance tout en la rendant plus favorable aux pauvres. Comme nous

l'avons vu (section 2.1), l'étude réalisée par une équipe du FMI (Lane *et al.*, 2005) mise sur la croissance de la productivité globale des facteurs, qu'elle suppose liée à l'approfondissement des réformes (accroissement du rôle du secteur privé et élargissement du secteur productif). Jusqu'ici pourtant, les réformes se sont montrées assez peu efficaces en termes de relance de la croissance et de réduction de la pauvreté. En outre, si l'on savait concrètement comment promouvoir réellement le secteur privé et élargir la base productive de l'économie, un grand pas en avant serait accompli.

La cellule Croissance accélérée et développement (cellule de réflexion malienne mise en place avec le soutien de la Banque mondiale pour analyser le problème) a rendu un rapport détaillé qui n'a été soutenu ni par le gouvernement malien ni par la Banque mondiale. La cellule a été dissoute et ses travaux sont tombés dans l'oubli. Pourtant, sa réflexion (MEPI et Croissance accélérée et développement, 1997) ne manquait pas d'intérêt. Deux projections ont été effectuées à l'aide du modèle standard minimum corrigé (RMSM) de la Banque mondiale, avec un taux de croissance passant progressivement de 4,7 % en 1997 à 6 % ou 6,6 % (suivant les scénarios) en 2006. Les secteurs identifiés comme prioritaires sont l'irrigation (à petite ou moyenne échelle), les communications et télécommunications (désenclavement), l'énergie, l'éducation de base, la formation permanente et la santé, ainsi que le développement institutionnel (décentralisation, respect de la loi, soutien au secteur privé).

Une polémique s'est développée pendant l'élaboration du CSLP au sujet du taux de croissance visé pendant les cinq années couvertes par les projections. Le FMI a insisté sur le fait que, pour réduire la pauvreté, le taux de croissance devait être très élevé, supérieur aux taux de croissance déjà optimistes des anciens documents cadres de politique économique (DCPE). Le FMI a argué du fait que cela inciterait le gouvernement malien à accélérer la croissance. Les partenaires bilatéraux étaient peu favorables, insistant sur l'obligation de réalisme du programme. Le tableau 21 présente

les perspectives de croissance du CSLP. Le scénario de référence est en conformité avec les anciens programmes du FMI. Les perspectives de croissance du secteur agricole (+5 % par an pour les récoltes vivrières pluviales, 7 % pour le riz irrigué et 3 % pour le coton) étaient généralement considérées comme peu réalistes. Des taux de croissance optimistes ont été également utilisés pour la production d'or, les télécommunications, etc. Cette performance est censée résulter de meilleures politiques économiques.

Tableau 21.
Hypothèses de croissance du CSLP, en % (2000-06)

Taux de croissance	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Scénario de référence		1,5	9,2	7,4	5,9	5,6	5,3
Scénario 1		1,5	9,2	5,8	5,3	4,9	4,5
Scénario 2		1,5	9,2	2,3	4,4	3,6	6,0
Scénario 3		1,5	10,1	0,7	3,8	2,8	5,1
Réalisations (ancienne méthodologie)	3,7	3,5	9,7				
Réalisations (nouvelle méthodologie)	-3,2	13,3	4,3	7,4	2,2		

Source : République du Mali (2002) complétée (rappel : dans la nouvelle méthodologie, les récoltes de la campagne n/n+1 sont comptabilisées l'année n, alors qu'elles l'étaient en n+1 dans l'ancienne méthodologie).

Pour tenir compte des risques, trois autres scénarios ont été établis. Le premier intègre les fluctuations des récoltes vivrières et fait l'hypothèse d'une faible croissance dans le secteur cotonnier ; le deuxième inclut la réduction prévue de production d'or ; le troisième, qui paraît le plus réaliste, combine les deux précédents. En revanche, le scénario de référence semblait peu susceptible de se réaliser. Il sert néanmoins de base aux projections des recettes publiques, qui tablaient de plus sur une augmentation de la pression fiscale à 19 %.

Il semble que l'on s'oriente plutôt vers une croissance moyenne de 5 % (la comparaison est rendue difficile par le changement de mode de calcul du PIB), ce qui montre bien les difficultés rencontrées pour accélérer sensiblement la croissance.

Au-delà des polémiques sur les voies et moyens d'accélérer la croissance, il faut souligner que, d'un point de vue purement arithmétique, viser un taux de croissance élevé signifie dans les circonstances actuelles qu'une partie importante de la croissance devrait se situer dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, qui représentent environ 40 % du PIB (en y adjoignant la transformation du coton qui apparaît dans les nouveaux comptes nationaux comme une branche industrielle). Les autres secteurs importants étant, d'une part, le commerce et les transports et, d'autre part, l'administration publique, il est clair qu'une croissance même très rapide de « nouveaux » secteurs n'aurait dans un premier temps qu'une incidence très faible sur le taux de croissance global (pour plus de détails, voir le Tableau 12).

Comme l'ont montré Cling *et al.* (2004) sur divers pays, et cela s'applique au Mali, le niveau élevé de l'inégalité est un sérieux handicap pour la réduction de la pauvreté. Le taux de croissance par tête nécessaire pour diviser par deux l'incidence de la pauvreté dans le pays d'ici 2015 est de 6,3 % – ce qui est quatre fois plus élevé que le taux moyen des années 1990. Si le taux de croissance de 2000 à 2015 n'était pas plus élevé que la moyenne observée dans les années 1990, le taux de pauvreté atteindrait 61 % en 2015. Dans un pays comme le Mozambique, qui se caractérise par un niveau du revenu par tête très voisin, l'inégalité est bien inférieure (indice de Gini : 39,6 %) et, partant, le taux de croissance nécessaire pour réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015 est également bien inférieur (3,6 %).

5.2. Politiques fiscales, transferts sociaux et redistribution

Dans les pays développés, la politique fiscale joue un rôle majeur dans la redistribution des revenus. Ce n'est pas le cas dans les pays en développement (Bourguignon, 2000). Cela tient notamment à ce que le recours à la taxation du revenu, qui est le principal instrument fiscal progressif, est très limité. Dans ces pays, l'impôt

sur le revenu repose sur les salaires des fonctionnaires et des employés des rares entreprises modernes. Au Mali, les droits de douane représentent encore l'essentiel des revenus fiscaux. Néanmoins, la part de la TVA (sur les biens locaux et importés) est passée du quart à plus de 40 % des recettes fiscales entre 1995 et 2005.

Les impôts indirects ne sont pas progressifs et ont une faible incidence redistributive. Des taux de TVA différenciés (en fonction de la nature des biens) peuvent contribuer à améliorer leur impact redistributif, mais un accord a été passé au sein de l'UEMOA pour harmoniser les taux de TVA à 18 %. Le FMI s'est opposé également à la différenciation des taux, sous prétexte que la mise en œuvre de plusieurs taux serait difficile à gérer.

Accroître les impôts directs peut constituer un objectif de long terme, mais non une source très fiable à court terme, du fait de l'évasion fiscale et de la petite taille du secteur formel (Gautier, 2001). Mais des efforts doivent être consentis pour améliorer la collecte des impôts (sur le revenu et sur les sociétés notamment, mais aussi l'impôt foncier) pour permettre la redistribution dans un pays caractérisé par des taux d'inégalité très élevés et aider le Mali à compter davantage sur ses ressources intérieures pour financer les programmes de réduction de la pauvreté.

Les transferts monétaires liés au niveau de revenu sont difficiles à mettre en œuvre pour des raisons pratiques et des risques de fraude. Il est ainsi recommandé de recourir aux transferts en nature (Bourguignon, 2000). Outre ces transferts, la production de biens publics (transferts sociaux, éducation et santé) et la fourniture d'actifs aux pauvres (bétail, crédit, intrants) peuvent contribuer à réduire les inégalités et à assurer une croissance pro-pauvres.

La redistribution des revenus *via* les transferts sociaux profite seulement à une petite partie de la population (notamment les fonctionnaires et les travailleurs formels du secteur privé). À cet effet, il est nécessaire de fournir des actifs aux ménages pauvres

pour leur permettre d'accroître leurs revenus et de les stabiliser en les diversifiant. Les programmes de travaux publics devraient être mis en œuvre de manière intensive en main-d'œuvre, afin de générer le plus d'emplois possible dans les régions les plus pauvres. Haddad et Adato (2001) ont montré dans le cas de l'Afrique du Sud que les programmes de travaux publics sont beaucoup plus efficaces que des transferts monétaires. Le problème réside dans l'absence de structures formelles dans les régions capables de répondre à des appels d'offre, ce qui provoque une monopolisation des contrats de travaux par les entreprises de Bamako.

Le principal facteur de mobilité intergénérationnelle est l'éducation. La mobilité sociale peut être accrue en déliant les performances scolaires des déterminants familiaux. Des bourses pour les enfants pauvres peuvent accroître leur taux de scolarisation, notamment s'ils peuvent en épargner une partie pour contribuer aux revenus du ménage. Ces bourses ne devraient pas être attribuées seulement aux enfants les plus pauvres, mais aussi à ceux qui sont proches de la ligne de pauvreté. Sans cette incitation, ceux qui sont le plus capables de sortir de la pauvreté peuvent être réticents à investir dans l'éducation (Bourguignon, 2000).

La disponibilité du crédit pour les jeunes éduqués (notamment issus de ménages pauvres) peut, en facilitant leur accès au marché de capitaux, les aider à lancer de petits projets. Ce faisant, le gouvernement favoriserait en même temps la croissance et la mobilité sociale ascendante et permettrait une meilleure utilisation du capital humain, son accumulation et une redistribution intergénérationnelle.

5.3. Mesures contre le risque

La dimension fondamentale de la pauvreté dans les pays sahéliens (voir Grimm et Günther [2006] pour le cas du Burkina Faso) est un grand facteur de risque. Les

pauvres doivent faire face à tout un ensemble de chocs sur la production et les revenus, sur la santé ou sur le niveau des dépenses (baptêmes, funérailles, prix des produits de première nécessité), dans un contexte de grande imperfection des marchés du crédit et de l'assurance. Les aléas pluviométriques, les invasions acridiennes, la variation des prix d'achat et le risque élevé de mortalité précoce (pour le chef de ménage et surtout pour les enfants) constituent l'environnement des ménages pauvres en milieu rural. Les stratégies traditionnelles utilisées par les pauvres ont souvent pour conséquence de réduire le rendement de leurs activités (diversification des risques et des activités au sein du ménage). C'est pourquoi des mesures susceptibles de limiter les risques encourus par les pauvres constitueraient un apport majeur pour la réduction de la pauvreté.

Certaines de ces mesures ont été identifiées et partiellement mises en œuvre avec plus ou moins de succès. C'est le cas par exemple des CSCOM dans le domaine de la santé ou des banques de céréales dans le domaine rural. Le développement de mutuelles de santé pourrait renforcer le système.

La stabilisation des prix du coton au producteur avait pour objectif d'assurer des revenus relativement stables aux producteurs (même s'ils sont faiblement rémunérateurs). Il semble très important de conserver cet objectif, en séparant autant que possible le mécanisme de stabilisation de celui des finances publiques. Il est également possible d'imaginer des systèmes de stabilisation ou d'assurance pour les productions céréalières ou pour les éleveurs, quoique cela soit beaucoup plus compliqué du fait d'un fort aléa moral (tentation de vendre ou de consommer les récoltes gagées). Pourtant, le récent instrument mis en place en Éthiopie par le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'assureur Axa Ré (*Le Monde* du 21 mars 2006) montre qu'il est possible d'innover en la matière. L'introduction d'un filet de sécurité analogue à ce qui a été fait en Inde (salaire minimum en milieu rural pour ceux qui le souhaitent, en échange de travaux d'intérêt public) pourrait également être envisagée. Évidemment,

le coût budgétaire risque d'être prohibitif, mais l'augmentation de l'aide pourrait venir en complément.

5.4. Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

Depuis la fin 1999, les IBW exigent la rédaction d'un CSLP pour accéder à la réduction de la dette, ainsi qu'à leurs ressources. Cette approche met en avant l'idée que ce sont dorénavant les gouvernements eux-mêmes, en collaboration avec la société civile, qui élaborent les politiques (*ownership*). Il serait évidemment illusoire de penser que cela signifie que les gouvernements ont toute latitude pour choisir leurs politiques. Comme, en dernière instance, ce sont les IBW qui accordent ou non les ressources, les gouvernements qui ont besoin de financement extérieur tendent à se conformer à ce qu'ils pensent être les attentes des IBW.

Le CSLP final du Mali a été adopté en 2002 (République du Mali, 2002). Il a permis de relancer la réflexion sur les stratégies de développement à moyen terme. Néanmoins, la gestion macro-économique à court terme reste centrée sur les programmes négociés avec le FMI, ce qui réduit la marge de manœuvre des gouvernements (même si le CSLP est théoriquement aussi une référence à ce niveau). Les fréquentes suspensions de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) en raison des subventions aux prix du coton que le Mali refuse de diminuer ou des retards dans la privatisation, illustrent les difficultés rencontrées.

Le CSLP vise à lancer une nouvelle dynamique de la lutte contre la pauvreté au Mali. Il repose sur une hypothèse d'accélération de la croissance. Toutefois, les taux de croissance sectoriels retenus dans le scénario central ne semblent pas réalistes, car ils sont en rupture avec les taux observés dans le passé. Soulignons que, d'un simple point de vue arithmétique, il est impossible que le Mali affiche des taux de croissance

élevés sans tabler sur des taux de croissance supérieurs du secteur agricole-élevage-pêche-forêt, qui représente environ 40 % du PIB. De plus, les projections restent probablement optimistes en ce qu'elles ne prennent pas en compte un certain nombre de risques, comme la dégradation des ressources naturelles et l'extension possible de l'épidémie du SIDA.

On sait en particulier que la culture du coton épuise les sols et que les réserves d'or ne sont pas inépuisables. Même les succès posent des problèmes en termes de soutenabilité. Ainsi, le développement de la riziculture irriguée a conduit les attributaires de parcelles à se constituer un cheptel, non prévu initialement. Faute de place et de passages, ce bétail tend à détruire les équipements et fait concurrence aux éleveurs nomades (Thibaud, 2002). À l'horizon d'une génération, il faudrait aussi tenir compte du fait que le mode de culture extensive actuellement pratiqué finira par saturer les terres disponibles.

Même s'il s'en écarte sur certains points (par exemple en plaidant pour un accroissement des salaires dans la fonction publique), le CSLP inclut les principales recommandations de l'ancien consensus de Washington. Il n'y a pas d'arguments crédibles permettant de penser que ces politiques entraîneront une croissance plus soutenue dans les années qui viennent. Comme antérieurement d'ailleurs, certaines de ces politiques (les privatisations) sont explicitement rejetées par des organisations importantes de la société civile (Société civile du Mali, 2001). La seule véritable nouveauté consiste dans la réduction de dette au titre des initiatives PPTE qui pourrait exercer un certain effet positif sur la croissance – direct (par la relance des dépenses sociales) et indirect (en réduisant le fardeau virtuel de la dette). Malheureusement, la réduction de dette est faible au Mali (de l'ordre de 4 à 5 % des dépenses publiques) et ne modifie donc guère la situation. Néanmoins, l'annulation presque totale de la dette multilatérale à partir de 2006 donnera de nouvelles marges de manœuvre au gouvernement malien.

Conformément aux recommandations des IBW, le CSLP met l'accent sur le développement de l'éducation primaire et de la santé de base comme moyens principaux de réduire la pauvreté. L'accroissement du capital humain des pauvres devrait augmenter leurs revenus. Cette stratégie explique que l'essentiel des sommes libérées par les réductions de dette ait été affecté aux secteurs de l'éducation et de la santé de base.

5.5. Les grands chantiers prioritaires

Cette partie se concentre sur un petit nombre de domaines qui paraissent particulièrement prometteurs en termes de réduction de la pauvreté : développement rural, accroissement de la mobilité géographique et sectorielle, réduction des inégalités et amélioration de la capacité d'élaboration des politiques. Ce qui ne signifie pas que d'autres domaines ne soient pas eux aussi importants – comme les infrastructures, domaine qui n'est abordé que marginalement (notamment à travers les programmes de développement des pistes rurales), mais qui est souvent présenté comme ayant un fort pouvoir de réduction de la pauvreté.

105

Le développement rural

La démarche du CSLP est sectorielle – ce qui correspond à la pratique administrative usuelle qui respecte les attributions ministérielles. Il n'est toutefois pas évident qu'elle permette de définir les meilleurs moyens d'augmenter le revenu des pauvres. En effet, l'amélioration des revenus des agriculteurs pauvres passe en général par une diversification de leur production dans d'autres « secteurs » (élevage, cultures de rente, artisanat, commerce) et par la possibilité de trouver des revenus plus satisfaisants par la migration.

La pauvreté touchant d'abord les ruraux producteurs de céréales pluviales, un accroissement de la productivité de ce type de production jouerait un rôle considérable.

La productivité agricole est la variable la mieux corrélée au statut nutritionnel des ménages ruraux (Staatz *et al.*, 1990). Toutefois, à moins d'un accroissement des exportations, une telle croissance de la productivité entraînerait une baisse des prix – ce qui réduirait sans doute les bénéfices tirés de l'accroissement de la production pour les agriculteurs qui commercialisent ces produits. Mais l'effet serait largement positif pour les plus pauvres, ceux qui auto-consomment une large part de leur production. C'est probablement la raison pour laquelle les exploitants agricoles répondent que le meilleur moyen de réduire la pauvreté serait d'accroître la productivité agricole (Kebe *et al.*, 2003).

De plus, l'accroissement des revenus ruraux et la baisse des prix des produits agricoles permettent une relance des activités urbaines, du fait de l'accroissement de la demande. Des modèles théoriques d'équilibre général (De Janvry et Sadoulet, 2002 ; Eswaran et Kotwal, 1992) reproduisent ces différents effets et montrent que, dans des conditions proches de celles du Mali, l'accroissement de la productivité agricole est favorable aux pauvres ruraux et urbains (en raison de la baisse des prix des produits alimentaires et de l'augmentation de la demande en produits « urbains »). La politique d'accroissement des revenus ruraux peut générer un triple bénéfice : par une augmentation directe des revenus des agriculteurs les plus pauvres ; par un accroissement de leur consommation, essentiellement composée de biens locaux et dont l'augmentation de la production accroîtrait les revenus d'autres pauvres ; et par la réduction des prix des produits alimentaires, qui bénéficie aux pauvres urbains. En Asie, le fait que la révolution verte ait conduit à une réduction des prix inférieure à la croissance de la productivité est une clé essentielle du succès enregistré dans la lutte contre la pauvreté.

Il ne faut cependant pas oublier que les ménages ruraux les plus pauvres tirent une partie non négligeable de leurs revenus d'activités non agricoles (parfois même plus de la moitié, comme dans le nord du Mali : Staatz *et al.*, 1990). Il paraît donc utile de développer des activités rurales non agricoles rémunératrices pour réduire la pauvreté,

notamment celle des ménages qui ne peuvent constituer à terme des exploitations agricoles viables (mauvaises terres, trop peu de main-d'œuvre, etc.). Néanmoins, la détermination du type de revenus non agricoles à promouvoir est difficile, étant donné le peu d'information disponible, de sorte que l'on ne peut pas toujours savoir dans quelle mesure ces revenus sont un complément ou un substitut des revenus agricoles (Foster et Rosenzweig, 2003).

L'absence de reconnaissance des droits de propriété par des titres incontestables est souvent mentionnée comme un frein au développement rural au Mali et, en général, en Afrique de l'Ouest. En fait, le problème vient surtout de l'enchevêtrement de plusieurs systèmes de droits (coutumier, étatique, etc.). L'action publique en ce domaine est extrêmement difficile, sauf pour les périmètres aménagés par l'État pour lesquels il existe un consensus sur la légitimité de l'État à répartir et taxer les parcelles aménagées. Pourtant, il serait important de progresser vers un système permettant une cohabitation harmonieuse des différents acteurs, notamment des agriculteurs et des éleveurs (Kintz, 1992). L'opposition traditionnelle entre ces deux groupes s'est toutefois un peu réduite du fait de la récurrence des sécheresses, qui ont favorisé le rachat du bétail par les agriculteurs, réalisant ainsi une meilleure intégration de l'agriculture et de l'élevage. Dans ce domaine, une approche participative est la seule solution soutenable. Elle implique des interactions intenses entre les niveaux locaux et nationaux. Pour Stamm (1998) néanmoins, une meilleure protection des droits d'usage des facteurs de production est susceptible d'améliorer les conditions de vie dans le monde rural, sans qu'il faille en attendre un accroissement important de la production.

Ces problèmes ont été identifiés dans le CSLP (notamment dans les régions de Mopti et de Tombouctou, comme on pouvait le prévoir). Les réformes mentionnées sont la charte pastorale et la révision du code foncier. Le CSLP met l'accent sur une approche participative comprenant « la société civile, les élus, les populations » et tenant compte des intérêts des pasteurs nomades. Cependant, rien n'est mentionné pour

faciliter l'accès des femmes à la terre (un problème qui a été identifié et abordé dans le CSLP du Burkina Faso). Depuis lors néanmoins, un intérêt plus marqué pour les questions rurales est visible, notamment avec la mise en place d'une stratégie de sécurité alimentaire doublée de la création d'un Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) en 2002, et le lancement du processus d'élaboration d'une loi d'orientation agricole (LOA) en mai 2006, qui fournira entre autres une assise juridique au droit d'usage des femmes.

Étant donné les multiples imperfections des marchés du crédit et de l'assurance, notamment dans le secteur rural, une intervention publique pourrait être bénéfique. Le développement du microcrédit pourrait ainsi être favorisé, jusqu'à ce qu'il atteigne une taille suffisante pour absorber ses coûts fixes (il est néanmoins nécessaire de le compléter par un crédit agricole plus classique pour permettre des investissements plus importants). De même, des interventions en matière d'infrastructures de désenclavement ou d'appui à la commercialisation en milieu rural pourraient avoir un rôle positif, du moins dans les zones denses et/ou disposant d'un potentiel suffisant.

L'accent mis ici sur les productions alimentaires ne signifie nullement qu'aucun effort ne doit être fait pour accroître les revenus tirés des productions exportées (bétail et coton). L'initiative des pays d'Afrique de l'Ouest en 2003 pour attaquer auprès de l'OMC les subventions versées aux producteurs de coton aux États-Unis et dans l'UE est importante à cet égard. La production malienne de coton est compétitive et les subventions des pays de l'OCDE se traduisent pour le Mali par une perte annuelle de 50 millions de dollars environ pour les années 2001-2003 (Goreux, 2004) – soit entre 25 et 30 % d'augmentation (potentielle) des prix versés aux producteurs. La question est plus délicate en ce qui concerne le riz, dont la compétitivité est limitée. Une protection temporaire pourrait être envisagée (idéalement au niveau sous-régional), mais elle aurait des effets négatifs sur les consommateurs urbains proches des frontières avec la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

Accroissement de la mobilité géographique et intersectorielle

Toutefois, il serait probablement insuffisant de limiter la stratégie de lutte contre la pauvreté au développement rural, sous prétexte que la quasi-totalité des pauvres sont ruraux. Cette stratégie se doit d'être globale et dynamique. Le potentiel de certaines zones semble si faible (pour des raisons écologiques et de densité de la population) que l'exode rural apparaît comme la seule solution. Le problème alors est de permettre une installation de ces migrants en ville dans de bonnes conditions, ce qui suppose un effort en termes d'éducation, d'accessibilité au crédit, de développement des infrastructures urbaines et de création d'emplois, en priorité dans le secteur moderne.

Il serait pertinent d'accroître les incitations à la diversification des exportations. Mais les possibilités d'industrialisation sont très limitées du fait de la faible taille du marché, y compris sous-régional. Un meilleur climat des affaires serait certainement plus favorable pour l'investissement privé. Toutefois, les importantes difficultés structurelles interdisent d'être trop optimiste. Les coûts élevés de production sont souvent incriminés, mais d'autres obstacles doivent être pris en compte, comme les difficultés à obtenir des décisions de justice impartiales et à les faire appliquer. Pour ces raisons, à moyen terme, le marché intérieur sera plus important que le marché extérieur pour relancer la croissance et la réduction de la pauvreté.

Réduction des inégalités

À la suite de Bourguignon (2001), beaucoup d'économistes mettent l'accent sur le rôle de la réduction des inégalités, qui permet une amélioration directe du bien-être des pauvres tout en accroissant l'élasticité de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance. Il en résulte une plus forte réduction de la pauvreté pour un taux de croissance donné de l'économie dans son ensemble. Comme nous l'avons vu, les fortes inégalités de revenus au Mali justifient une approche de ce type.

De plus, la prise en compte des théories de la justice conduit à replacer ces stratégies dans une approche dynamique en termes d'égalité des chances (Cogneau, 2002). Ainsi, une redistribution du revenu par des transferts pourra avoir un impact positif sur les actifs détenus par les pauvres, ce qui leur permettra d'accroître leurs revenus dans le présent, mais aussi dans le futur, si les rendements des actifs acquis sont satisfaisants. De plus, l'acquisition d'actifs et l'accroissement du revenu peuvent avoir un impact à moyen terme sur les comportements démographiques (réduction de la fécondité) et les migrations (plus grande facilité à trouver des emplois en ville).

Le problème demeure pour préciser les canaux de cette redistribution. En effet, comme nous venons de le voir, la fiscalité directe est très réduite et les transferts ciblés difficiles à mettre en œuvre du fait du manque de fiabilité de l'administration publique (et même de la société civile). C'est donc essentiellement à travers la dépense publique que ce processus peut s'engager, en mettant l'accent sur les dépenses qui favorisent effectivement l'accroissement des revenus des pauvres. Cela ne signifie pas forcément de mettre l'accent sur les dépenses sociales, puisque celles-ci ne sont pas intrinsèquement les plus efficaces en termes de réduction de la pauvreté. Les dépenses d'infrastructures rurales, de recherche agricole et d'appui/conseil aux producteurs, par exemple, sont souvent citées pour leur impact sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. Par ailleurs, les transferts sociaux destinés à accroître la demande d'éducation (avec leurs effets positifs sur la fécondité, dont la baisse pourrait s'accroître si des moyens contraceptifs étaient mis à la disposition des ménages afin qu'ils aient la possibilité d'avoir le nombre d'enfants qu'ils désirent) auraient probablement un impact sur les plus pauvres, jusqu'ici exclus des systèmes de fourniture des services sociaux. En ce sens, la mise en place d'un programme d'alimentation scolaire en liaison avec le PAM (voir *L'indépendant* du 20 avril 2006) est certainement une initiative intéressante.

L'amélioration des capacités d'élaboration des politiques

Pour optimiser l'efficacité des politiques publiques, il est indispensable d'améliorer les capacités internes d'élaboration, de suivi et d'évaluation. Au Mali, cette capacité collective s'est révélée assez faible, en raison de la situation de l'administration publique. Les performances collectives de cette dernière restent faibles, du fait de la faiblesse des salaires, du manque de supervision et de valorisation des travaux, et des distorsions introduites par les partenaires au développement. Ceux-ci ont tendance à embaucher les meilleurs cadres, en leur payant des salaires bien supérieurs au marché et en leur fournissant de bonnes conditions de travail. En principe, le passage à l'aide budgétaire devrait réduire en partie ce type de distorsions, du moins celles liées à la prolifération des projets.

De plus, la fonction d'élaboration de stratégies n'est guère valorisée dans l'administration malienne. Les cellules de planification et de statistique (CPS) des ministères techniques ne sont guère mises en valeur (du moins en termes de rémunération) et sont parfois minées par les programmes sectoriels lorsqu'ils installent des unités parallèles pour programmer les activités prévues. Enfin, les stratégies sont souvent des listes de mesures, sans priorités affichées et sans traduction chiffrée de la programmation. Ce qui souligne le rôle potentiellement important des cadres de dépense à moyen terme (CDMT). Mais s'ils sont imposés de l'extérieur, sans devenir un système simple et léger de pilotage budgétaire, les CDMT peuvent tout aussi bien rester purement décoratifs.

111

Le système statistique reste peu financé (essentiellement d'ailleurs par les partenaires extérieurs) et peu performant. Comme nous l'avons souligné, la mauvaise qualité des données et la faible comparabilité des enquêtes ne facilitent pas l'analyse du lien croissance-inegalités-pauvreté au Mali – qui est pourtant cruciale pour l'élaboration et l'évaluation des politiques de réduction de la pauvreté. Cette faible comparabilité résulte en partie du fait que les enquêtes sont plutôt conçues au coup par coup, en

fonction des préoccupations du partenaire qui a décidé de les financer, plutôt que comme le résultat d'une stratégie nationale de constitution de bases de données adaptées.

Ces faiblesses sont particulièrement préjudiciables lorsqu'il s'agit d'entreprendre un travail en profondeur qui suppose une coordination interministérielle, comme le CSLP. Son élaboration a permis de reprendre des travaux de programmation à moyen terme longtemps abandonnés, ce qui est un point positif. Néanmoins, si l'on veut prendre au sérieux l'idée d'élaboration autonome, ces faiblesses devront être surmontées (Dante *et al.*, 2003). L'accroissement de l'aide budgétaire pourrait faciliter cette appropriation des politiques. En effet, celle-ci devrait renforcer le dialogue sur les politiques mais aussi les procédures de contrôle, de suivi et d'évaluation.

Conclusion

Le Mali est généralement considéré comme un « bon élève » des IBW et bénéficie à ce titre de réductions de dettes au titre des initiatives PPTE et de l'IMRD. Le renouveau démocratique est salué par la plupart des observateurs. Néanmoins, la croissance retrouvée depuis la dévaluation de 1994 n'a pas permis de réduire la pauvreté de manière significative.

113

L'élaboration d'un CSLP vise à accroître l'impact des politiques publiques sur la réduction de la pauvreté. Il reprend pour cela les politiques préférées des IBW – les investissements dans le domaine de la santé de base et de l'éducation primaire.

Pourtant, dans une situation comme celle du Mali, l'efficacité de ces politiques est discutable, surtout à court terme. Il paraît difficile d'accroître l'offre d'éducation ou de santé sans revoir en profondeur le dispositif d'incitations dans ces secteurs. Le retour des investissements en capital humain sur les pauvres (essentiellement ruraux) risque d'être décevant.

C'est pourquoi il pourrait être intéressant de revoir l'architecture de ces politiques dans une optique dynamique, en essayant de promouvoir l'égalité des chances. Cela implique de mettre l'accent sur la redistribution, mais aussi sur l'accroissement de la productivité de l'agriculture vivrière pluviale dans le but d'accroître les revenus des pauvres ruraux à court terme. Ceux-ci pourraient ainsi accumuler des actifs susceptibles d'accroître leurs revenus agricoles ou d'élevage ou, alternativement, migrer dans de bonnes conditions et valoriser en ville leur capital humain. Cette solution n'est soutenable que sur la base d'un flux régulier de création d'emplois en ville.

Principales réformes entreprises dans le cadre des programmes avec les IBW et évaluation participative

Domaines	Réformes programmées / réalisées	Évaluation 1999 (SAPRII)
Finances publiques		
Système fiscal	Simplification et modernisation du système fiscal (introduction de la TVA, mais retardée ; TCI : taxe temporaire sur les importations) Élimination des taxes sur les exportations Réduction du nombre de catégories de taxes sur les importations et réduction des tarifs douaniers. Nouvelles modifications après la dévaluation de 1994 (suppression des TCI). Harmonisation des législations fiscales dans le cadre de l'UEMOA à partir de 1998. Introduction de la TVA en 1991 ; taux de TVA (unique) : 18 % en 2006 15 % (impôt sur les revenus) ; 10 % (personnes physiques) ou 35 % (bénéfices des entreprises) Adoption du TEC le 1er janvier 2000, dans le cadre de la mise en place du marché commun de l'UEMOA : quatre catégories taxées à 0, 5, 10 et 20 %	Taux de pression fiscale : 10 % du PIB en 1994, 13 % en 1997.
Renforcement du recouvrement des impôts	Après 1994 : programme pour l'accroissement de l'efficacité de l'administration des douanes. Nouvelles méthodes pour contrôler les exonérations sur les produits pétroliers. Création d'une unité pour les grandes entreprises.	
Réduction des dépenses publiques	Réduction des dépenses extrabudgétaires Réduction des dépenses d'investissement Gel de la masse salariale et des bourses scolaires et universitaires	Réduction des subventions budgétaires et réduction du crédit bancaire aux entreprises publiques (EP) non rentables.

Principales réformes entreprises dans le cadre des programmes avec les IBW et évaluation participative

Domaines	Réformes programmées / réalisées	Évaluation 1999 (SAPRII)
Finances publiques		
Restructuration de la dépense publique		Le rapport entre masse salariale et recettes fiscales se réduit progressivement jusqu'à 27,3 % (1997)
Gestion de la dépense publique	Programme d'investissement tri-annuel inclus dans le budget national	Les salaires sont payés régulièrement depuis 1988
Gestion budgétaire		Meilleur contrôle du budget, augmentation de la proportion des secteurs prioritaires dans le total des dépenses publiques.
Réforme de la fonction publique		Le programme de départs volontaires de la fonction publique a fonctionné. Echec de l'accroissement de la productivité de l'administration publique.
Monnaie, crédit et balance des paiements		Augmentation des réserves de change (avoirs extérieurs nets – AEN)
Inflation		Réduction de l'inflation après la dévaluation plus rapide que prévu (1 % en 1997, 3,5 % programme)
Libéralisation		
Fixation administrative des prix	Libéralisation des prix (1992), sauf ceux des produits pétroliers au détail	
Réglementation des importations	Abolition des quotas.	

Principales réformes entreprises dans le cadre des programmes avec les IBW et évaluation participative

Domaines	Réformes programmées / réalisées	Évaluation 1999 (SAPRIM)
Finances publiques		
Dévaluation	Dévaluation de 50 % (janvier 1994). Augmentation des salaires publics : 10 % Filiat de sécurité (13 milliards de FCFA), pour maintenir les prix des médicaments génériques à des niveaux raisonnables, réduire les prix de certains produits importés et préserver la sécurité alimentaire dans les zones déficitaires.	Effets positifs sur les exportations, mais les importations ont augmenté rapidement lorsque la reprise économique est revenue ; l'investissement dans le secteur aurifère s'est accru rapidement.
Restructuration du secteur public		
Étude de la situation de 35 EP	Évaluation / Réalisation : Réhabilitation : 6 / 6 Privatisation : 14 / 8 (SOCIMA) Liquidation : 15 / 19 (Air Mali, SOMIEX) Après 1994 : privatisation de ULB, OTER, OERHN, ORT Renforcement de la gestion de SOTELMA, ONP, PPM et EDM.	Absence de transparence dans le cas de certaines liquidations. Pas de crédit bancaire disponible pour les repreneurs des EP après privatisation. Pas de véritable loi de privatisation. Réhabilitation pas poussée à terme. Certaines EP comme EDM ne purent fonctionner de manière profitable. Une préparation est nécessaire pour améliorer la compétitivité des EP par rapport au secteur privé.
Modification des relations entre l'État et les EP	Restructuration de la BDM (gérée par la BMCE marocaine) et du secteur bancaire (CCP, Caisse d'épargne) Nouvelles lois (1987 et 1991) : plus de représentants du gouvernement dans les conseils d'administration des EP depuis 1991.	Faible efficacité des entités chargées de recouvrir les créances du système bancaire. Pas de vraie autonomie de gestion. Diminution des salaires de certaines catégories de main-d'œuvre.

Principales réformes entreprises dans le cadre des programmes avec les IBW et évaluation participative

Domaines	Réformes programmées / réalisées	Évaluation 1999 (SAPRII)
Finances publiques	Indemnisation des employés licenciés	Sous-estimation de la dette du secteur public : 21 milliards de FCFA doivent encore être éliminés à la mi-1999.
	Évaluation des dettes et créances du secteur public et règlement (y compris les dettes croisées)	
	Création d'un fonds de compensation. 1 488 unités gérées par d'anciens employés des EP ont été créées (1985-88)	Sous-financement du fonds de compensation (3,5 milliards au lieu de 8, mais 4,8 ont été décaissés) Échec des projets entrepris par les employés « déflatés », par manque de compétence ; évaluation globale impossible par manque d'information. Pas de possibilité pour les anciens employés de reprendre la gestion.
Promotion du secteur privé	Nouveau cadre légal Nouveau code du travail (1992). Abolition du monopole de l'ONIMOE, assouplissement des procédures de licenciement. Révision du Code du commerce (1986) Après 1994 : nouvelles simplifications des procédures pour la création d'entreprises	Application retardée du nouveau code du travail.
Développement du secteur rural	Programme d'appui à la sécurité alimentaire (PASA ; 1990-98) Distinction des différents rôles de la CMDT (commerce, développement rural). Contrat entre l'État et la CMDT (1994). Lien entre les prix au producteur et les prix mondiaux du coton. Création d'un fonds pour protéger les producteurs de coton des fluctuations de prix. Zone pilote : Bougouni (Sud)	Efficace pour augmenter la production et les revenus, mais surtout dans le secteur du riz irrigué et dans la filière coton. Le SYCOV a dû menacer d'une « grève » du coton pour obtenir la libéralisation du crédit pour les intrants destinés à la culture du coton.

Principales réformes entreprises dans le cadre des programmes avec les IBW et évaluation participative

Domaines	Réformes programmées / réalisées	Évaluation 1999 (SAPRIM)
Finances publiques	<p>Après 1994 : Nouveau contrat entre l'État et la CMDT accroissant la participation des associations paysannes. Accroissement des prix du coton au producteur. Éclatement de l'Office du Niger (une unité pour la gestion de l'eau, une autre pour les activités industrielles et commerciales)</p>	<p>Augmentation de la culture du coton au dépend de la jachère et des cultures vivrières. Les paysans riches ont bénéficié le plus. Les augmentations de prix sur le marché mondial n'ont pas été répercutées sur les prix aux producteurs. Pas de distribution d'actions de la CMDT aux producteurs (programmée pour oct. 1991).</p>
Céréales	<p>PRMC (1981). Libéralisation des prix et des exportations de céréales. OPAM seulement pour la gestion du stock de sécurité. Réforme des offices de développement rural (ODR) pour mettre l'accent sur la vulgarisation (six ODR ont été restructurés). Diversification dans la région de Bougouni (maïs).</p>	
Éducation	<p>PCSE (projet de consolidation du secteur éducation). Réduction des bourses. Objectif : 45 % des dépenses de l'éducation pour l'enseignement primaire.</p>	<p>Il a été impossible de réduire les bourses dans l'éducation primaire, secondaire et universitaire en raison d'accords passés entre les étudiants et élèves et le gouvernement après la révolte de 1991.</p>

Principales réformes entreprises dans le cadre des programmes avec les IBW et évaluation participative

Domaines	Réformes programmées / réalisées	Évaluation 1999 (SAPRIN)
Finances publiques		
Évaluation globale		<p>L'ajustement a fonctionné, mais sans changement structurel (persistance de la dépendance par rapport à la pluviométrie, pas de développement du secteur manufacturier, pas d'investissement étranger, les exportations sont toujours constituées essentiellement de coton et exposées aux prix sur le marché international).</p> <p>La croissance a repris, surtout en raison de la bonne pluviométrie, mais grâce aussi aux réformes structurelles intervenues après la dévaluation.</p> <p>Adoption de nombreuses réformes, sans grand résultat. Pas d'implication de la société civile dans les discussions avec les IBW (en dehors des syndicats ouvriers, des syndicats patronaux et de la chambre de commerce) : c'est la principale raison du rejet de l'ajustement structurel par les populations.</p>

Sigles et abréviations

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique associés à l'UE
ADEMA	Alliance pour la démocratie au Mali
ADS	Agence du développement social
AEN	Avoirs extérieurs nets
AEP	Adduction en eau potable
AGETIPE	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi
AID	Association internationale de développement (Banque mondiale)
APE	Accord de partenariat économique
AS	Ajustement structurel
ASDI	Agence suédoise pour le développement international
BCEAO	Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BDM	Banque de développement du Mali
BdP	Balance des paiements
BNDA	Banque nationale de développement agricole
CAD/OCDE	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAPE	Cellule d'analyse de la politique économique
CCA/ONG	Comité de coordination des actions des ONG
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
CIC	Courbe d'incidence de la croissance
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CMDT	Compagnie malienne de développement des textiles
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CPS	Cellule de planification et de statistique

CSA	Commissariat à la sécurité alimentaire
CSCOM	Centre de santé communautaire
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DCPE	Document cadre de politique économique
DIAL	Développement, institutions et analyse de long terme
DNSI	Direction nationale de la statistique et de l'informatique
EDM	Énergie du Mali
EDS	Enquête démographique et de santé
EDSM	Enquête démographique et de santé du Mali
EMCES	Enquête malienne sur la conjoncture économique et sociale
EMEP	Enquête malienne d'évaluation de la pauvreté
EP	Entreprises publiques
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcé
FBCF	Formation brute de capital fixe
FCFA	Franc CFA (1 € = 656 FCFA) (Communauté financière africaine)
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
122 GdM	Gouvernement du Mali
GT	Groupe de travail du CSLP
HIMO	Haute intensité de main-d'œuvre
IBW	Institutions de Bretton Woods
ICOR	Ratio de productivité marginale du capital (Incremental Capital Output Ratio)
ICSLP	Cadre stratégique pour la réduction de la pauvreté (intérimaire)
IDH	Indice de développement humain
IFI	Institutions financières internationales
IMF	Institutions de micro-finance
IMRD	Initiative multilatérale de réduction de la dette

IPC	Indice des prix à la consommation
ISF	Indice synthétique de fécondité
LOA	Loi d'orientation agricole
MACS	Matrice de comptabilité sociale
MATA	Multi-level Analysis Tool for Agricultural Sector
MDSSPA	Ministère du Développement social, de la solidarité et des personnes âgées
MEB	Ministère de l'Éducation de base
MEF	Ministère de l'Économie et des finances
MEPI	Ministère de l'Économie, du plan et de l'intégration
MPAT	Ministère du Plan et de l'aménagement du territoire
ODHD/LCPM	Observatoire du développement humain durable et de la Lutte contre la pauvreté au Mali
ODR	Office de développement rural
OHADA	Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OPAM	Office des produits agricoles du Mali
OSC	Organisation de la société civile
PAIB	Projet d'appui aux initiatives de base
PAM	Programme alimentaire mondial
PARSTAT	Programme d'appui régional à la statistique
PASA	Programme d'appui à la sécurité alimentaire
PCSE	Projet de consolidation du secteur éducation
PEA	Population économiquement active
PEAA	Population économiquement active dans l'agriculture
PEV	Programme élargi de vaccination

PFR	Pays à faible revenu
PGF	Productivité globale des facteurs
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays moins avancé
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPTTE	Pays pauvre très endetté (initiative de réduction de dette)
PRECAGED	Programme de renforcement des capacités nationales pour une gestion stratégique du développement (PNUD)
PRMC	Projet de réforme du marché céréalier
PRODEC	Programme de développement de l'éducation
PRODEJ	Programme de développement de la justice
PRODESS	Programme de développement socio-sanitaire (1998-2002)
PRSC	Crédit de soutien contre la pauvreté (Banque mondiale)
RMSM	Modèle standard minimum corrigé (Banque mondiale) (Revised Minimum Standard Model)
RNB	Revenu national brut
SAPRIN	Évaluation participative des politiques d'ajustement structurel (Structural Adjustment Participatory Review International Network)
SNLP	Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté
SOMIEX	Société malienne d'import-export
SWAP	Approche sectorielle
SYCOV	Syndicat des producteurs du coton et du vivrier
TCER	Taux de change effectif réel
TEC	Tarif externe commun
TOFE	Tableau des opérations financières de l'État
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UDPM	Union démocratique du peuple malien
UE	Union européenne

UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UMOA	Union monétaire ouest-africaine
WALTPS	West Africa Long Term Perspective Study

Bibliographie

- ABDULAI, A. ET A. CROLE REES (2001), "Determinants of Income Diversification amongst Rural Households in Southern Mali", *Food Policy* 26 (4), pp. 437-452.
- AFROBAROMETER (2002), *Afrobarometer Briefing Paper n°1, Key findings about public opinion in Africa*, (www.afrobarometer.org).
- APPIAH, E.-N. ET W.-W. MCMAHON (2002), "The Social Outcomes of Education and Feedbacks in Africa", *The Journal of Development Studies*, vol. 38 (4), pp. 27-68.
- AZAM, J.-P. (1998), *Le Mali : la stabilité politique à haut risque*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, ronéo.
- AZAM, J.-P. (2004a), *Poverty and Growth in the WAEMU after the 1994 Devaluation*, Research Paper n° 2004/19, UNU-WIDER, Helsinki.
- AZAM, J.-P. (2004b), "Poverty and Growth in the WAEMU after the 1994 Devaluation", *Journal of African Economies*, 13(4), pp. 536-562.
- AZAM, J.-P. ET F. GUBERT (2002), « Ceux de Kayes : l'effet des transferts des émigrés maliens sur leur famille d'origine », in Héran, F. (dir. pub.), *Immigration, marché du travail, intégration*, Commissariat général du plan, La Documentation française, Paris, novembre, pp. 203-230.
- AZAM, J.-P. ET F. GUBERT (2005), "Those in Kayes. The Impact of Remittances on Their Recipients in Africa", *Revue économique*, vol. 56, n° 6, novembre, pp. 1331-1358.

- BANQUE MONDIALE (2001), *Recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption : Mali*, Washington, DC.
- BANQUE MONDIALE (2005), *Équité et développement – Rapport sur le développement dans le monde 2006*, Washington, DC.
- BARIS, P., J. ZASLAVSKY ET S. PERRIN (2005), *La filière riz au Mali : compétitivité et perspectives de marché*, document de travail de l'Agence française de développement, Paris, septembre.
- BERTHE A.-L., A. BLOKLAND, S. BOUARÉ, B. DIALLO, M.M. DIARRA, C. GEERLING, F. MARIKO, H. N'DJIM ET B. SANOGO, (1991), *Mali : profil d'environnement Mali-Sud : état des ressources naturelles et potentialités de développement*, Institut d'économie rurale, Bamako et Institut royal des tropiques, Amsterdam.
- BINGEN, R.-J. (2000), "Prospects for Development and Democracy in West Africa: Agrarian Politics in Mali", in Bingen R.-J., G. Robinson et M. Staatz (dir. pub.), *Democracy and Development in Mali*, Michigan State University Press, East Lansing, pp. 349-366.
- BOCQUIER, P. ET T. DIARRA (1999), *Population et société au Mali*, « Études africaines », L'Harmattan, Paris.
- BONNEVAL P., P. KUPER ET J.-P. TONNEAU (2002), *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali : succès économique, transitions culturelles et politiques de développement*, Cirad/Karthala, Montpellier et Paris.
- BOURDET, Y. (2001), *Mali, Coping with adversity*, ronéo, Department of Economics, University of Lund, Suède.
- BOURDET, Y. (2005), « Limites et défis de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest », *Country Economic Report* n° 6, septembre, Stockholm, Agence suédoise pour le développement international (ASDI).
- BOURGUIGNON F. (2000), "Redistribution et développement", in Conseil d'Analyse Économique, *Développement*, La documentation française, Paris, p.11-42.
- BOURGUIGNON, F. (2001), "The Pace of Economic Growth and Poverty Reduction", document présenté lors de la conférence CESIFO, 18-20 mai, Munich.

- BOURGUIGNON F. (2004), "The Poverty-Growth-Inequality Triangle", ronéo, Banque mondiale, Washington, DC.
- BRILLEAU, A., F. ROUBAUD ET C. TORELLI (2004), *L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans les principales agglomérations de sept États membres de l'UEMOA*, document de travail DT/2004/06, DIAL, Paris.
- BRUNET-JAILLY, J. (1995), « L'ajustement macro-économique et le secteur de la santé au Mali », in AUPELF-UREF, ESTEM et OMS (dir. pub.), *Environnement macro-économique et santé, avec des études de cas dans les pays les plus démunis*, Paris. pp. 219-248.
- BRUNET-JAILLY, J. (2000), « La politique publique en matière de santé dans les faits en Afrique de l'Ouest francophone », *Afrique contemporaine*, n° 195, juillet-septembre, pp. 191-203.
- CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR LA POPULATION ET LE DÉVELOPPEMENT (CERPOD), INSTITUT DU SAHEL ET DEMOGRAPHIC AND HEALTH SURVEYS, INSTITUTE FOR RESOURCE DEVELOPMENT WESTINGHOUSE (1989), *Enquête démographique et de santé au Mali 1987*, Bamako et Columbia (Maryland)
- CHAMBAS, G., J.-L. COMBES, P. GUILLAUMONT, S. GUILLAUMONT JEANNENEY ET B. LAPORTE (2000), *Mali : les facteurs de la croissance à long terme*, Programme de recherche sur l'Afrique émergente, OCDE, Paris.
- CHAUVET L., S. MESPLÉ-SOMPS S. ET M. RAFFINOT (2006), *Cohérence des politiques de promotion des investissements directs étrangers et d'aide publique au développement. L'exemple du Sénégal*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- CISSÉ, B., S. LUCHINI ET J.-P. MOATTI (2006), *Equity in Health Care Finance and Delivery: What about Africa?*, Document de travail n° 2006-11, GREQAM, Aix-en-Provence/Marseille.
- CLING, J.-P., P. DE VREYER, M. RAZAFINDRAKOTO ET F. ROUBAUD (2004), « La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté », *Revue française d'économie*, vol. 18, janvier.
- CLUB DU SAHEL, J.-M. COUR ET S. SNRECH (dir. pub.) (1998), *Études des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest, Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest, une vision à l'horizon 2020*, Club du Sahel/OCDE, Paris

- COGNEAU, D. (2002), « Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances », in Cling, J.-P., M. Razafindrakoto et F. Roubaud (dir. pub.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.
- COULIBALY, I. ET B. SINGARÉ (2002), « Fécondité », in ministère de la Santé et ORC Macro (dir. pub.), *Enquête démographique et de santé 2001*, EDSM-III, Bamako et Calverton, Maryland, États-Unis.
- DANIELSON, A. (2001), "When do the Poor Benefit from Growth and Why?", document présenté lors d'un atelier "Poverty and Growth" à Lidingö (Suède), août.
- DANTE, I., J.-F. GAUTIER, M.-A. MAROUANI ET M. RAFFINOT (2003), « Mali », in Booth, D. (dir. pub.), *Fighting Poverty in Africa, Are PRSPs making a difference ?* ODI, Londres, pp. 153-186.
- DE JANVRY, A. ET E. SADOULET (2002), "World Poverty and the Role of Agricultural Technology: Direct and Indirect Effects", *The Journal of Development Studies*, vol. 38(4), pp.1-26
- DECALUWÉ, B., J.-C. DUMONT, S. MESPLÉ-SOMPS ET V. ROBICHAUD (2001), « Union économique et mobilité des facteurs. Le cas de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) », in Boudhief, M. et J.-M. Siroën (dir. pub.), *Ouverture et développement économique*, Economica, pp. 281-308.
- DEMERY, L. (1999), "Poverty Dynamics in Africa: an Update", ronéo, unité PRSD, Banque mondiale, Washington, DC.
- DIAGANA, B., F. AKINDÈS, K. SAVADOGO, T. REARDON ET J. STAATZ (1999), "Effects of the CFA Franc Devaluation on Urban Food Consumption in West Africa: Overview and Cross-country Comparisons", *Food Policy*, vol. 24 (5), octobre, pp. 465-478.
- DIAL (2000), *Étude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest : Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal*, rapport pour la Banque mondiale, Paris.
- DIALLO, C.-S. ET M. RAFFINOT (1999), *Évaluation du programme national de lutte contre la pauvreté au Mali*, PNUD, Bamako.
- DIARRA Y. ET M. SANOGO (2002), « La nouvelle dynamique de l'Office du Niger, vers un cadre de concertation avec les exploitants », in Bonneval, Kuper & Tonneau (2002), p.100-103.

- DIARRA, S. (2003), « Migrations et pauvreté au Mali », communication au séminaire « Questions de population au Mali : des enjeux internationaux aux perspectives locales », Bamako, 6-7 janvier.
- DIONÉ J. (1989), "Informing Food Security Policy in Mali: Interactions between Technology, Institutions and Market Reforms", Ph. D. Thesis, Michigan State University
- DJOUFELKIT, H. (2005), *Évolution des taux de change réels (TCER) de la zone franc 1993-2006*, rapport thématique Jumbo, Agence française de développement, Paris.
- DOLLAR, D. ET A. KRAAY (2002), "Growth is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth*, (7), pp. 195-225.
- DUFUMIER, M. (2005), *Étude des systèmes agraires et typologie des systèmes de production agricole dans la région cotonnière du Mali*, rapport de synthèse (document de travail provisoire pour discussion), programme PASE (programme d'amélioration des systèmes d'exploitation en zone cotonnière), projet « caractérisation des dynamiques agraires », APCAM (Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali), Bamako.
- ESWARAN, M. ET A. KOTWAL (1992), "Why might Poverty be Impervious to Industrial Progress?", in Basu, K. et P. Nayak (dir. pub.), *Development Policy and Economic Theory*, Oxford University Press, Delhi, pp. 40-63.
- FMI (1997), *Études générales sur les économies africaines, Tome 7 : Algérie, Mali, Maroc et Tunisie*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- FMI (2002), *Mali: selected issues and statistical annex*, IMF Country Report N°02/1, FMI, Washington, DC.
- FMI (2004), *Mali: selected issues and statistical Annex*, IMF Country Report n° 04/10, FMI, Washington, DC.
- FMI (2005), *Mali: staff assessment of qualification for the MDRI*, FMI, Washington, DC.
- FMI (2006), "Mali: 2005 Article IV Consultation and Second and Third Reviews Under the Poverty Reduction and Growth Facility, and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria—Staff Report", *Staff Supplement on Debt Sustainability Analysis; Press Releases on the Executive Board Discussion ; and Statement by the Executive Director for Mali*, IMF Country Report No. 06/73, FMI, Washington, DC.

- FOFACK, H., C. MONGA ET H. TULUY (2001), "Households Welfare and Poverty Dynamics in Burkina Faso: Empirical Evidence from Household Surveys", ronéo, Banque mondiale, Washington, DC.
- FOSTER, A.-D. ET M.-R. ROSENZWEIG (2003), "Agricultural Development, Industrialization and Rural Inequality", consulté sur <http://www.aae.wisc.edu/www/events/papers/rosenzweig.pdf>.
- GAUTIER J.-F. (2001), *Réformes fiscales et comportements de fraude : une taxe optimale pour les licornes ?*, Thèse, Université Paris IX-Dauphine.
- GAUVRIT, L. ET G. LE BAHERS (2004), *Pratiques associatives des migrants pour le développement de leur pays d'origine : le cas des Maliens de France originaires de la région de Kayes*, FSP Co-développement Mali, Bamako et Paris.
- GOREUX, L. (2004), *Cotton after Cancun*, consulté sur www.oecd.org/dataoecd/38/48/30751318.pdf
- GRIMM, M. ET I. GUNTHER (2006), "Growth and Poverty in Burkina Faso. À Reassessment of the Paradox", *Journal of African Economies*, disponible sur <http://jae.oxfordjournals.org/cgi/reprint>
- GROSSE M., K. HARTTGEN ET S. KLASSEN (2006), *Measuring Pro-Poor Growth in Non-Income Dimensions*, université de Göttingen, ronéo.
- GROSSE, M., S. KLASSEN ET J. SPATZ (2005), *Creating National Poverty Profiles and Growth Incidence Curves with Incomplete Income or Consumption Expenditure Data: An Application to Bolivia*, Discussion Paper 129, Ibero-America Institute for Economic Research, université de Göttingen.
- GUBERT, F. (2000), *Migration et gestion collective des risques : l'exemple de la région de Kayes au Mali*, thèse de doctorat, CERDI, université d'Auvergne.
- GUBERT, F. ET M. RAFFINOT (2006), *Cohérence des politiques publiques des pays de l'OCDE à l'égard des pays en développement. L'exemple des politiques migratoires et d'aide à l'égard du Mali*, Programme « Cohérence des politiques et développement en Afrique », OCDE, Paris.
- GURGAND, M. (1997), « L'éducation est-elle rentable dans l'agriculture ? Une approche duale appliquée à la Côte d'Ivoire », *Cahiers d'économie et sociologie rurale*, Paris, n° 42-43, pp. 113-144.

- HADDAD, L ET M. ADATO (2001), "How efficiently do public works programs transfer benefits to the poor? Evidence from South Africa", FCND Discussion Paper N° 108, IFPRI, Washington, D.C.
- JACQUEMOT, P. (dir. pub.) (1981), *Mali, le paysan et l'État*, L'Harmattan, Paris.
- JAFFRÉ, Y. ET F. DICKO (2000), « La conjugaison des difficultés : école et santé à Bamako (Mali) », *Afrique contemporaine*, n° 195, pp. 259-266.
- JUILLET, A. (1999), « L'impact des tarifs des services de santé et des revenus sur les décisions de recours aux soins des malades à Bamako », *Revue d'économie du développement*, 4, pp. 69-89.
- JUL-LARSEN, E., B. KASSIBO, S. LANGE ET I. SAMSET (2006), *The economic and social impacts of the gold mining industry in Mali*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norvège.
- KANBUR, R. (2001), "Economic Policy, Distribution and Poverty: the Nature of the Disagreements", ronéo, Rome.
- KEBÉ, D., B.-S. COULIBALY, A. TRAORÉ ET B. DEMBELÉ (2003), *Croissance agricole et réduction de la pauvreté au Mali*, Roles of Agriculture International Conference, 20-22 octobre, Agricultural and Development Economics Division (ESA), FAO, Rome.
- KINTZ, D. (1992), *Le foncier rural au Mali en cent un points*, miméo, Bamako.
- KLASEN, S. (2003), "In Search of The Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth?", in Krakowski, M. (dir. pub.), *Attacking Poverty: What makes growth pro-poor?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- KONÉ B. M. (2002), *Impact de la libéralisation sur le secteur cotonnier au Mali*, Mémoire de DESS, Université d'Abidjan, CIRAD.
- KUEPIE, M., C.-J. NORDMAN ET F. ROUBAUD (2006), « Marché du travail urbain et secteur informel en Afrique francophone : l'éducation est-elle encore rentable ? », *DIALOGue*, n° 25, téléchargeable sur www.dial.prd.fr.
- LAM, M. (dir. pub.) (2000), *L'évaluation de l'éducation pour tous à l'an 2000 : Rapport des pays, Mali*, consulté sur <http://www2.unesco.org/wef/countryreports/mali/>.

- LANE, C., M. MILLS, J.-C. NACHEGA, S. THOMAS ET A.-A. WANE (2005), *Selected Issues*, FMI, Washington, DC.
- LOCOH, T. ET J. VALLIN (1998), « Afrique noire, la baisse de la fécondité », *Population et sociétés*, n° 338.
- LOK DESSALLIEN, R., A. SANOUSSI GOUNÉ, B. DIARRA, S. LARIVIÈRE ET F. MARTIN (dir. pub.) (2001), *Stratégie de réduction de la pauvreté, expérience du Mali*, PNUD, université Laval, IDEA International, Québec.
- LOPEZ, J.-H. (2004), *Pro-growth, pro-poor: is there a tradeoff ?*, World Bank Research Working Paper 3378, Banque mondiale, Washington, DC.
- Lopez, R. (2001), "Growth, Poverty and Asset Allocation: the Role of the State", présenté lors d'un séminaire à l'université de Bonn, février.
- MAROUANI, M.-A. ET M. RAFFINOT (2003), *Pro-poor Growth, A Malian case study*, disponible sur www.gtz.de/de/dokumente.
- MAROUANI, M.-A. ET M. RAFFINOT (2004), "Perspectives on Growth and Poverty Reduction in Mali", document de travail DIAL DT/2004/05, Paris, téléchargeable sur www.dial.prd.fr.
- MEPI & CELLULE CROISSANCE ACCÉLÉRÉE ET DÉVELOPPEMENT (1997), *Le Mali, proposition pour une stratégie de croissance et de développement à l'horizon 2010, rapport de synthèse*, Bamako, novembre (disponible sur <http://www.worldbank.org>).
- 134 MINISTÈRE DU PLAN ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DIRECTION NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE L'INFORMATIQUE (1993), *Profil de pauvreté au Mali*, Bamako, septembre.
- MINISTÈRE DU PLAN ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DIRECTION NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE L'INFORMATIQUE (2004), *Enquête malienne sur l'évaluation de la pauvreté (EMEP) 2001*, principaux résultats, Bamako, juin.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ, DE LA SOLIDARITÉ ET DES PERSONNES ÂGÉES/CELLULE DE PLANIFICATION ET DE STATISTIQUE/DIRECTION NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE L'INFORMATIQUE/MACRO INTERNATIONAL (1996), *Enquête démographique et de santé, Mali, 1995-96*, Macro International, Calverton, MD, décembre.

- MINISTÈRE DE LA SANTÉ/CELLULE DE PLANIFICATION ET DE STATISTIQUE/DIRECTION NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE L'INFORMATIQUE/ORC MACRO INTERNATIONAL (2002), *Enquête démographique et de santé, Mali 2001*, Bamako et Calverton, Maryland, juin.
- MUGUET, J, M. RAFFINOT ET A. TOURÉ (2003), *Results-oriented Public Expenditure Management: Case Study of Mali*, CAPE, ODI, Working Paper 206, Londres.
- NAUDET, J.-D. (2000), *La comptabilisation des flux d'aide au Mali*, ronéo, Club du Sahel/OCDE, Paris.
- NUBUKPO, K.-K. (2003), *Dépenses publiques et croissance des économies de l'UEMOA*, décembre. www.aed.auf.org/IMG/doc/K.Nubukpo.doc
- ODHD (1999), *Croissance, équité et pauvreté – Rapport national sur le développement humain durable*, ministère de l'Économie, du plan et de l'intégration, PNUD et Banque mondiale, Bamako.
- ODHD (2000), *Aide, endettement, pauvreté – Rapport national sur le développement humain durable*, ministère du Développement social, de la solidarité et des personnes âgées, PNUD et Banque mondiale, Bamako.
- ODHD (2003), *Décentralisation et réduction de la pauvreté – Rapport National 2003 sur le développement humain durable au Mali*, Bamako (téléchargeable sur www.undp.org).
- ODHD/LCPM (2006), *Profil de pauvreté du Mali – 2001*, MDSSPA, PNUD, Bamako.
- OPERATIONALIZING PRO-POOR GROWTH RESEARCH PROGRAM (2005), *Pro-poor Growth in the 1990s, Lessons and Insights from 14 countries*, Agence Française de Développement, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, U.K. Department for International Development, Banque mondiale, Washington, DC. Téléchargeable sur <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/growth-poverty-report.pdf> (également disponible en français, 2006).
- PÉRILLEUX, A. (2004), *Les perspectives de changement dans la filière coton au Mali. Quel schéma optimal pour les producteurs dans le cadre de la privatisation annoncée ?*, mémoire, université libre de Bruxelles, section Sciences économiques, Bruxelles.
- PETERSEN, K.-H. ET R. VAN DER HOEVEN (2000), *Rapport sur la mission d'appui pour renforcer l'articulation entre le cadrage macro-économique et la lutte contre la pauvreté au Mali*, PNUD, Bamako.

- PNUD, *Rapport sur le développement humain*, New York, annuel
- RAVALLION, M. (2000), "Growth, Inequality and Poverty: Looking beyond Averages", Development Research Group, ronéo, Banque mondiale, Washington, DC.
- RAVALLION, M. ET S. CHEN (2001), "Measuring Pro-poor Growth", Development Research Group, ronéo, Banque mondiale, Washington, DC.
- RAVALLION, M. ET S. CHEN (2003), "Measuring Pro-Poor Growth", *Economics Letters* 78 (1), pp. 93-99.
- REPORTERS SANS FRONTIÈRES (2002), *Rapport annuel 2002, Mali*, consulté en février 2006 sur <http://www.rsrf.org/>
- RÉPUBLIQUE DU MALI (2002), *CSLP final, Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, Bamako, 29 mai.
- RODRIGUEZ, F. ET D. RODRIK (1999), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross-National Evidence", *NBER Working Paper No. W7081*, Cambridge, Mass.
- SAHN, D.-E. ET D.-C. STIFEL (2000), "Poverty Comparisons over Time and across Countries in Africa", *World Development*, 28(12), pp. 2123-2155.
- SANOGO BAKARY, B. (1994), *Les relations villes-campagnes au Mali. Étude de cas Mali*, WALTPS, OCDE, Paris, ronéo.
- 136 SAPRIN-MALI/IREPAS (1999), *Revue des programmes d'ajustement structurel au Mali 1988-95*, Bamako, ronéo, juin.
- SOCIÉTÉ CIVILE DU MALI (2001), *Point de vue de la société civile sur le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali, atelier national de validation de la synthèse de ateliers régionaux*, 6 et 7 juin, CCA-ONG, Bamako.
- STAATZ, J.-M., V.-C. D'AGOSTINO ET S. SUNDBERG (1990), "Measuring Food Security in Africa: Conceptual, Empirical and Policy Issues", *American Journal of Agricultural Economics*, décembre, pp. 1311-1317.
- STAMM, V. (1998), *Structures et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, Paris.

- TALL, K. (2001), *Les conséquences de la chute du prix du coton dans la zone cotonnière au Mali*, mémoire de DEA Économie internationale-Économie du développement, sous la direction de C. Morrisson, université Paris-I Panthéon-Sorbonne, Paris.
- THIBAUD, B. (2002), « Les périmètres irrigués de l'Office du Niger au Mali : un pôle de développement durable en zone sahélienne ? », in *Orcades, Actes du forum : les enjeux du développement durable*, université de Poitiers, pp. 45-48.
- TOULMIN, C., R. LEONARD, T. HILHORST ET D. DIARRA (2000), *Mali Poverty Profile*, IIED Drylands Programme, A report for Sida, Londres.
- TOURÉ, B. (2001), « Comptabilité de la croissance au Mali : impact de la dépense publique sur les ressources de la croissance », ronéo, CERDI, université d'Auvergne-Clermont 1.
- TRAORÉ, A. (1999), *L'Étau, l'Afrique dans un monde sans frontières*, Actes Sud, Arles.
- VERGER, C. (1997), *Le Mali au quotidien. La force des faibles*, L'Harmattan, Paris.
- VITALE, J.-D. ET J.-H. SANDERS (2005), "New Markets and Technological Change for the Traditionnal Cereals in Semiarid Sub-Saharan Africa: The Malian Case", *Agricultural Economics*, mars, 32(2), pp. 111-129.

Publications

Les titres de la collection Notes et Documents
sont disponibles sur le site Internet de l'AFD

*All volumes of the Notes and Documents
series are available on line at:*

www.afd.fr, Publications

- N° 1 :** Compétitivité et mise à niveau des entreprises (2003)
- N° 2 :** Multinationales et développement : le rôle des politiques nationales (2003)
- N° 3 :** Lutte contre l'effet de serre : enjeux et débats (2003)
- N° 4 :** Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ? (2003)
- N° 5 :** Agriculture et commerce : quels enjeux pour l'aide au développement ? (2003)
- N° 6 :** Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats (2004)
- N° 7 :** Qui mérite l'aide ? Égalité des chances *versus* sélectivité (2004)
- N° 8 :** Le Cambodge : de l'ère des quotas textiles au libre-échange (2004)
Life after Quotas: A Case Study of the Cambodian Textile Industry (2005)
- N° 9 :** La Turquie : panorama et répartition régionale du secteur productif (2004)
Turkey: Overview of the Economic Productive Sector and Regional Spread of the SMEs

- N° 10 :** *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003* (2004)
- N° 11 :** *Foreign Direct Investment in Developing Countries: Leveraging the Role of Multinationals* (2004)
- N° 12 :** Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie (2005)
- N° 13 :** Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : une comparaison Europe – Afrique (2005)
Financing Vocational Training: a Europe-Africa Comparison (2005)
- N° 14 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Tunisie, Sénégal (2005)
- N° 15 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni (2005)
- N° 16 :** Le Textile-habillement tunisien et le défi de la libéralisation : quel rôle pour l'investissement direct étranger ? (2005)
- N° 17 :** Poulina, un management tunisien (2005)
- N° 18 :** Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal (2005)
- N° 19 :** Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'AdéFI à Madagascar (2005)
- N° 20 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome I (2005)
- N° 21 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome II (2005)
- N° 22 :** *Development Aid: Why and How? Towards Strategies for Effectiveness* (2005)

- N° 23 :** Libéralisation des services de télécommunication au Maghreb : transition institutionnelle et performances (2005)
- N° 24 :** Financer les investissements des villes des pays en développement (2005)
Financing Municipal Investments in Developing Countries (2006)
- N° 25 :** Les exportations de services de santé des pays en développement : le cas tunisien (2005)
- N° 26 :** La micro-assurance de santé dans les pays à faible revenu (2005)
- N° 27 :** Le droit à l'eau dans les législations nationales (2006)
The Right to Water in National Legislations (2006)
- N° 28 :** Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens (2006)
Growth and Reform in Mediterranean Arab Countries (2007)
- N° 29 :** *Financing Development: what are the Challenges in Expanding Aid Flows? (2006)*
- N° 30 :** Amartya Sen : un économiste du développement ? (2006)
- N° 31 :** Inégalités et équité en Afrique (2006)
Inequalities and Equity in Africa (2007)
- N° 32 :** La croissance pro-pauvres au Mali (2007)

Qu'est-ce que l'AFD ?

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'un des piliers du système français d'aide publique au développement (APD), conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances (Trésor). Depuis sa création en 1941, elle contribue au développement de plus de 80 pays ainsi qu'à la promotion des territoires français d'outremer. En tant qu'institution financière, l'AFD soutient des projets économiques, sociaux et environnementaux, grâce à un choix d'instruments allant de la subvention au prêt concessionnel ou aux conditions du marché. Son champ d'intervention couvre les projets productifs dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et des services, publics ou privés ; des infrastructures ; du développement urbain ; de l'éducation ; de la santé et de l'environnement.

© Agence Française de Développement - 2007
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 - www.afd.fr

Création et réalisation Vif Argent Communication - 92300 - Levallois-Perret

Imprimé en France par Ferréol (Lyon) - Mars 2007
Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2007