



AGENCE POUR LA PROMOTION DES INVESTISSEMENTS



**RAPPORT
FINAL**

JUIN 2017

**MISSION 2 :
GUIDE D'OPÉRATIONNALISATION
DE LA POLITIQUE NATIONALE DE
PROMOTION DES
INVESTISSEMENTS (PNPI) ET DE
LA STRATÉGIE NATIONALE DE
PROMOTION DES
INVESTISSEMENTS (SNPI)**



Une nouvelle vision du développement
www.cessinstitute.org

Ce rapport final a été préparé par une équipe de CESS Institute. Ce rapport a été rédigé après deux missions à Bamako en février et avril 2017.

Contact:

CESS Institute, 3055 Boulevard Wilfrid-Hamel, suite 225, Québec (Québec) G1P 4C6, Canada |
cessinstitute@cessinstitute.org | Tel +1418 914 2120 | Fax: +1 418 914 3530 | www.cessinstitute.org

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux	iv
Liste des graphiques	iv
Liste des annexes	iv
Sigles et abréviations	v
Remerciements	vi
Résumé exécutif	vii
1.0 Introduction.....	1
2.0. La portée matérielle de la Politique Nationale de Promotion des Investissements (PNPI)	3
2.1. Le contexte et les objectifs de la PNPI	3
2.2. La concordance avec les enjeux nationaux	4
2.3. Étude comparée des politiques nationales de promotion des investissements.....	9
2.3.1. La PNPI du Mali et les politiques régionales.....	9
2.3.2. La PNPI du Mali à la lumière des initiatives internationales.....	13
3.0. La Stratégie Nationale de Promotion des Investissements (SNPI)	16
3.1. Le contexte du projet de SNPI.....	16
3.2. L'étendue de la SNPI	17
3.2.1. Les axes d'intervention.....	17
3.2.2. Les secteurs prioritaires.....	18
3.3. Étude comparée des SNPI	18
3.3.1. La justification des comparatifs	19
3.3.2. Tableau synoptique des SNPI.....	20
3.3.3. Observations.....	31
3.3.4. Recommandations	33
4.0. L'examen du plan d'action 2017-2019.....	34
4.1. L'utilité du cadre logique	35
4.1.1. La finalité poursuivie	35
4.1.2. Les objectifs généraux et spécifiques	36
4.1.3. Les livrables.....	37
4.1.4. Les ressources	37
4.1.5. Les indicateurs objectivement vérifiables (IOV).....	37
4.1.6. Les moyens de vérification	38
4.1.7. Les conditions critiques : hypothèses et risques.....	39
4.2. Les forces et les insuffisances du plan d'action.....	39
4.2.1. La matrice des priorités et la pondération de la contribution des axes	41
4.2.2. La planification des activités.....	44
5.0 Proposition d'un Guide d'opérationnalisation de la PNPI.....	46

Liste des tableaux

Tableau 1 : Comparaison des défis du secteur privé relevés dans le CSCRIP et des axes stratégiques de la PNPI.....	6
Tableau 2 : Secteurs prioritaires (SNPI, p.30).....	18
Tableau 3 : Comparaison des SNPI	20
Tableau 4 : Axes stratégiques de la PNPI.....	40
Tableau 5 : Matrice de pondération des axes stratégiques de la PNPI	42
Tableau 6 : Justification des scores obtenus.....	43
Tableau 7 : Guide d'opérationnalisation de la PNPI	47

Liste des graphiques

Figure 1 : Modèle de déploiement de la PNPI	44
---	----

Liste des annexes

Annexe 1 : Liste des documents reçus	49
Annexe 2 : Liste des organisations rencontrées.....	50
Annexe 3 : Objectifs spécifiques de la PICA0 en matière d'investissement	51
Annexe 4 : Principes et questions essentiels pour la définition d'une politique par l'OCDE.....	52

Sigles et abréviations

AII	Accords Internationaux pour l'Investissement
API	Agence pour la Promotion des Investissements
APIE	Accords sur la Promotion et la Protection des Investissements Étrangers
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CNUCED	Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement
CSCR	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
CTRCA	Cellule Technique des Réformes du Climat des Affaires
DER	Développement Économique Régional
DNAJ	Direction Nationale de l'Administration de la Justice
DNAJS	Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau
FMI	Fonds Monétaire International
IDE	Investissements Directs à l'Étranger / Investissements Directs Étrangers
IDH	Indice de Développement Humain
IDI	Investissements Directs Internationaux
INFJ	Institut National de Formation Judiciaire
INSTAT	Institut National de la Statistique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PAG	Programme d'Actions du Gouvernement
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNPI - Mali	Politique Nationale de Promotion des Investissements du Mali
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

Remerciements

Ce rapport ne pouvait se réaliser sans la mobilisation de toute l'équipe de l'Agence pour la promotion des investissements au Mali (API-Mali), en particulier M. Moussa Ismaïla TOURE et M. Abou DIALLO, et la collaboration de tous les participants aux entretiens semi-dirigés qui se sont déroulés à Bamako, du 6 au 17 février 2017. CESS Institute salue la spontanéité et l'enthousiasme dont ont fait preuve les institutions du gouvernement, du secteur privé et des partenaires au développement qui ont été sollicitées pour sa réalisation (voir la liste complète dans l'aide-mémoire de mission produit juste après la visite de terrain). Leur contribution généreuse à l'étude est un indicateur de leur disposition à œuvrer pour le nouveau départ d'API-Mali renouveau du Mali.

Résumé exécutif

Contexte , objectifs et méthodologie

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre du Programme d'Appui à la Gouvernance Économique (PAGE) du Gouvernement Malien. Il analyse le dispositif national de promotion des investissements et les mesures qui doivent guider son opérationnalisation. Deux instruments sont précisément concernés : d'une part, la Politique Nationale de Promotion des Investissements (PNPI)¹ ; d'autre part, le projet de Stratégie Nationale de Promotion des Investissements soumis en 2011 (SNPI).

Le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR 2012-2017), est aujourd'hui le seul cadre d'intervention des Politiques et Stratégies de Développement du Mali . Il a pour but de : « Faire du Mali un pays émergent et une puissance Agricole, doté d'une bonne qualité de vie des populations, hommes et femmes »².

En choisissant de promouvoir le secteur privé pour donner effet au modèle de la libre entreprise, les autorités maliennes se sont engagées dans la réalisation de l'objectif de développement économique et social du pays. Or, l'investissement privé, national et étranger, est un mode de financement incontournable du secteur privé, qu'il faut pouvoir valoriser pour en faire un levier de développement.

Trois (3) axes principaux ont été retenus afin de mieux conduire cette étude. Il s'agit de : (i) la recherche et l'analyse documentaire portant sur des ressources de nature diverses (textes de lois ; décrets ; politiques ; stratégies ; plans d'actions ; rapports d'organisations régionales ou internationales ; etc.) ; (ii) la réalisation d'une étude comparée pour répondre aux exigences par la mise en rapport de la Politique et la Stratégie maliennes avec les choix nationaux étrangers et supranationaux et, (iii) la tenue de rencontres/entrevues sur le terrain en février 2017. L'objet de ces entrevues était de sonder les parties prenantes pour faire émerger les préoccupations concrètes et les considérations auxquelles le guide d'opérationnalisation à analyser/produire devrait être attentif.

¹ Gouvernement du Mali, *Politique Nationale de Promotion des Investissements du Mali* (version 2017 adoptée par le Conseil des Ministres du 22 février 2017).

² Gouvernement du Mali, *Termes de référence de l'Agence pour la promotion des investissements relatifs à la relecture des textes*, 2016.

Principaux constats.

La nécessité de la concordance de la PNPI et de la SNPI avec les enjeux nationaux

- a. Les 6 objectifs spécifiques de la PNPI du Mali ne sont pas nouveaux. Ils ressortent dans certains textes de référence dont il faut tenir compte pour apprécier la concordance de cette politique avec les enjeux nationaux;
- b. La promotion des investissements n'apparaît pas explicitement dans la stratégie énoncée par le CSCRП pour juguler ces défis et « faire du secteur privé le vecteur de la croissance ». La promotion des investissements est plutôt implicite, découlant davantage d'autres aspects de cette stratégie, notamment de l'opérationnalisation attendue de la Loi d'orientation du secteur privé et celle de la société mixte d'investissement en capital risqué et du fonds de garantie du secteur privé;
- c. Hormis le cadre spécifique du secteur privé, l'accroissement de l'investissement est présenté (au même titre que l'accès au crédit) comme l'un des objectifs spécifiques du premier axe stratégique du CSCRП, qui vise à promouvoir une croissance économique accélérée, durable, favorable aux pauvres, créatrice d'emplois et d'activités génératrices de revenus. On considère, en effet, la croissance économique comme une condition nécessaire de réduction de la pauvreté³. Or, cet axe stratégique du CSCRП, qui repose notamment sur l'investissement (public et privé, national et étranger) cible treize (13) domaines d'intervention précis;
- d. La SNPI identifie trois secteurs dans lesquels l'investissement privé est le plus pertinent : l'agriculture, les mines et le tourisme alors que la PNPI identifie vingt-deux (22) filières porteuses qui, à l'analyse, se concentrent dans le premier domaine d'intervention du CSCRП;
- e. L'industrie culturelle est par ailleurs ajoutée à la liste, mais sans grande conséquence, puisque la PNPI reste particulièrement limitée.

Étude comparée des politiques nationales de promotion des investissements

La PNPI du Mali et les politiques régionales. Le Mali est membre d'au moins deux organisations sous régionales, la CEDEAO et l'UEMOA. Ses politiques doivent ainsi être en adéquation avec les politiques-cadres adoptées par ces organisations. Il n'existe pas formellement de Politique générale de promotion des investissements pour la CEDEAO ou pour l'UEMOA. La promotion des investissements est davantage envisagée sur une base sectorielle, c'est-à-dire à travers les Politiques traitant des secteurs clés de l'économie sous-régionale. Les plus pertinentes sont les suivantes :

³ CSCRП, Axe 1, p13 (le CSCRП compte trois axes stratégiques, hormis ses deux axes préalables).

- La Politique d'Énergies renouvelables de la CEDEAO, adoptée par la 43^{ème} Session Ordinaire de la Conférence de l'Autorité des Chefs d'État de la CEDEAO et du Gouvernement, les 17 et 18 Juillet 2013.
- La Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest (PICA), adoptée par Décision n°02/07/10 des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, prise au cours de la 38^{ème} session ordinaire de leur Sommet, le 2 juillet 2010.
- La Politique des Ressources en Eau de l'Afrique de l'Ouest (PREAO), adoptée à la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, le 19 décembre 2008.
- La Politique Agricole et de Sécurité Alimentaire de la CEDEAO (ECOWAP), adoptée par Décision A/DEC.11/01/05 des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO en janvier 2005.
- La Politique Agricole de l'UEMOA (PAU), adoptée par l'Acte additionnel N°03/2001 par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA, le 19 décembre 2001.

La PNPI du Mali à la lumière des initiatives internationales. Les recommandations des organisations internationales telles que la CNUCED et l'OCDE formulées dans des documents de politiques pour les investissements devraient, dans la mesure du possible, être prises en compte dans la formulation et la mise en œuvre de la PNPI.

L'opérationnalisation de la PNPI : examen du plan d'action 2017-2019

La PNPI est un vaste projet qui a pour objectif général de promouvoir et susciter l'investissement privé étranger et national pour une croissance inclusive et durable. Cet objectif général doit contribuer à l'atteinte d'une finalité qui dépasse le seul champ du Ministère de la Promotion des Investissements et du Secteur Privé (MPISP), à savoir concourir à l'amélioration significative du bien-être socio-économique des populations, ainsi qu'à l'émergence économique du Mali.

La SNPI prend ici toute son importance. Une fois cette étape initiale réalisée, la méthodologie en gestion stratégique de projets requiert que les axes stratégiques dégagés soient traduits en portefeuilles de projets ou en sous-groupes d'activités⁴. Le but de ce processus est d'assurer une lecture claire de la PNPI et de garantir la cohérence dans son opérationnalisation. Il est essentiel de noter que seules cette cohérence et son observation rigoureuse tout au long de l'opérationnalisation permettront d'atteindre les résultats escomptés. Dans cette logique, nous

⁴ Méthodologie de projets stratégiques : PMBOK, Guide 5^e Édition, 2013.

aurons recours aux méthodes et outils pratiques en gestion de projets pour apprécier la cohérence des axes stratégiques et des actions ciblés pour la mise en œuvre de la PNPI.

Étude comparée des stratégies nationales de promotion des investissements

La SNPI du Mali. Plusieurs constats sont faits : l'éparpillement des initiatives de promotion des investissements et de développement du secteur privé. On relève dans le projet l'implication d'une dizaine de départements ministériels, mais également de plusieurs acteurs de la société civile (les syndicats patronaux, chambres consulaires, associations professionnelles) agissant sans coordination d'ensemble, ni objectifs clairs et cibles quantifiables.

Étude comparée des SNPI. Les Stratégies de promotion des investissements du Québec, du Tchad, et du Mali sont mises en perspectives.

Principaux constats

- i. **Stratégie nationale ou stratégie de l'API-Mali.** Contrairement au Mali, la Stratégie québécoise et la Stratégie tchadienne sont des Stratégies propres à leurs organismes de promotion respectifs, et non des Stratégies nationales.
- ii. **Clarté et précision de la stratégie.** Comparée à la Stratégie de promotion des investissements du Tchad et à celle du Mali, la Stratégie adoptée par l'organisme de promotion des investissements du Québec paraît nettement plus claire et plus concise.
- iii. **Résultats mesurables et quantifiables.** Les cibles québécoises sont généralement mesurables ou quantifiables, déterminées à partir des données précises des exercices précédents.
- iv. **Dispersion ou concentration des objectifs à atteindre.** L'organisme québécois ne se disperse pas. Elle privilégie des interventions ciblées, qui sont déclinées selon trois enjeux ou axes.
- v. **Autonomie financière.** Contrairement à la Stratégie tchadienne et à la Stratégie malienne, la Stratégie québécoise fait une place importante à l'autofinancement de l'organisme de promotion des investissements.
- vi. **Mise en œuvre.** L'exécution de la Stratégie québécoise est systématiquement échelonnée (An 1 ; An 2 ; An 3), à la différence de la Stratégie tchadienne et à la Stratégie malienne. Il y va, notamment, du suivi des mesures envisagées.
- vii. **Nombre de secteur prioritaires.** La Stratégie malienne n'intègre pas les trois secteurs prioritaires identifiés dans son Annexe (agriculture et agro-industrie, mines et tourisme).

- viii. **Sensibilité régionale.** La Stratégie québécoise a une sensibilité régionale, à la différence de la Stratégie tchadienne et de la Stratégie malienne. La PNPI compense quelque peu ce défaut.
- ix. **Infrastructure.** La Stratégie malienne traite du marché foncier et des infrastructures (production d'énergie). Ces deux éléments sont très pertinents, étant à la fois un préalable à l'investissement et un outil d'attraction fort.
- x. **Financement des entreprises.** La Stratégie québécoise accorde une place importante au financement des entreprises. Un tel soutien aux entreprises, qui bénéficie sans doute de l'autonomie financière de l'organisme québécois de promotion des investissements, est absent dans le plan malien.

Recommandations. Il est possible d'améliorer la SNPI en prenant en compte les propositions suivantes.

- a. Intégrer à la SNPI les trois secteurs prioritaires identifiés : agriculture et agro-industrie; mines et tourisme et définir des interventions destinées à promouvoir les investissements nationaux et étrangers dans ces secteurs. Les actions à prévoir dans ces secteurs devraient s'appuyer, comme le suggère l'argumentaire introductif de la SNPI, sur la politique de développement industriel et la Stratégie de Développement Agroalimentaire du Mali. Pour le secteur minier, il faut prendre en compte les orientations du CSCRP, la SCA et le Programme de Développement du Secteur Minier (PDSM) en vue d'y intégrer les exigences du développement durable. En ce qui concerne le tourisme, la Stratégie de Développement du Secteur du Tourisme Gouvernement est à privilégier.
- b. Faire ressortir la dimension régionale.
- c. Prévoir dans la SNPI des actions destinées à accroître l'autonomie financière de l'API-Mali.
- d. Faire apparaître dans la SNPI, comme axe d'intervention distinct, le renforcement des capacités et la performance financière et économique de l'API-Mali.
- e. Définir des cibles mesurables ou quantifiables, déterminées à partir des données des exercices précédents ou des constats actuels. Dans le même sens, définir / préciser les indicateurs de performance et les objectifs poursuivis dans chacune des interventions annoncées.
- f. Échelonner de façon systématique l'exécution de la SNPI.

1.0 Introduction

1. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre du Programme d'Appui à la Gouvernance Économique (PAGE) du Gouvernement Malien. Il analyse le dispositif national de promotion des investissements et les mesures qui doivent guider son opérationnalisation. Deux instruments sont précisément concernés : d'une part, la Politique Nationale de Promotion des Investissements (PNPI)⁵ ; d'autre part, le projet de Stratégie Nationale de Promotion des Investissements soumis en 2011 (SNPI)⁶.

2. L'ordonnancement suivant est généralement envisagé dans la littérature⁷ : la vision stratégique que l'on entend suivre est enchâssée dans une politique (en l'espèce, la PNPI) définie par les acteurs. Pour prendre forme, la vision doit être déclinée en axes stratégiques élaborés à partir de priorités préalablement déterminées, dans des instruments de référence comme la SNPI. De ces axes, découlent des portefeuilles de projets. Il est donc logique, en analysant la PNPI et son plan d'action, de se référer au projet de SNPI toujours d'actualité et qui, naturellement, poursuit le même objectif, de promouvoir l'investissement pour une croissance durable et inclusive.

3. **Contexte.** Le Projet d'Appui à la Gouvernance Économique (PAGE) du Gouvernement Malien fait référence au Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR 2012-2017)⁸. Le CSCR est la source exclusive des Politiques et Stratégies de Développement du Mali et en est à la fois l'élément fédérateur et l'élément de cohérence. Les Politiques et Stratégies de Développement adoptées doivent ainsi se conformer au CSCR, dont le but est clairement énoncé : « Faire du Mali un pays émergent et une puissance Agricole, doté d'une bonne qualité de vie des populations, hommes et femmes »⁹. En choisissant de promouvoir le secteur privé pour donner effet au modèle de la libre entreprise, les autorités maliennes se sont engagées dans la réalisation de cet objectif de développement économique et social du pays. Or, l'investissement privé, national et étranger, est un mode de financement incontournable dans le secteur privé. Il faut pouvoir le valoriser pour en faire un levier de développement.

4. Au Mali, cette valorisation passe notamment par l'Agence pour la Promotion des Investissements (API-Mali), créée en 2005. C'est, en effet, cet Établissement Public à caractère Administratif (EPA) effective depuis 2009, qui porte la Politique Nationale de Promotion des

⁵ Gouvernement du Mali, *Politique Nationale de Promotion des Investissements du Mali* (version 2017 adoptée par le Conseil des Ministres du 22 février 2017).

⁶ Agence pour la Promotion des Investissements (API-MALI), *Projet de Stratégie Nationale de Promotion des Investissements au Mali*, Rapport final phase 1, 2011.

⁷ Méthodologie de projets stratégiques : PMBOK, Guide 5^e Édition, 2013.

⁸ Gouvernement du Mali, *Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté 2012-2017*, 2011.

⁹ Gouvernement du Mali, *Termes de référence de l'Agence pour la promotion des investissements relatifs à la relecture des textes*, 2016.

Investissements et la Stratégie Nationale de Promotion des investissements sous l'impulsion du Ministère de la Promotion de l'Investissement et du Secteur Privé.

5. **Objectif.** Les Termes de référence du PAGE organisent cette étude à réviser le fonctionnement de l'API-Mali, avec l'objectif global de doter le pays d'un « outil performant de promotion des investissements ». L'analyse qui suit participe à cet exercice de révision, en s'attachant spécifiquement à ces deux instruments à la disposition de l'API-Mali, c'est-à-dire la PNPI et la SNPI.

6. **Résultats attendus.** Deux résultats constituent la substance du présent rapport : (i) la relecture de la Politique Nationale de Promotion des Investissements et de la Stratégie Nationale de Promotion des investissements; et (ii) la rédaction d'un guide d'opérationnalisation de la Politique Nationale de Promotion des Investissements et de la Stratégie Nationale de Promotion des investissements.

7. **Méthodologie de l'étude.** La méthodologie suivie privilégie trois (3) axes principaux. Elle repose d'abord sur la recherche et l'analyse documentaire portant sur des ressources de nature diverses (textes de lois ; décrets ; politiques ; stratégies ; plans d'actions ; rapports d'organisations régionales ou internationales ; etc.). Les principaux documents fournis par l'API-Mali en lien avec la mission sont décrits en annexe 1.

8. Deuxièmement, nous avons fait le choix d'une étude comparée pour répondre aux exigences des Termes de référence, qui sont sensibles aux meilleurs standards internationaux. La Politique et la Stratégie maliennes ont ainsi été mises en rapport avec les choix nationaux étrangers et supranationaux, pour déterminer dans quelle mesure elles se conforment ou s'éloignent de ces meilleurs standards.

9. Notre méthodologie repose, enfin, sur les rencontres/entrevues réalisées sur le terrain en février 2017. L'objet de ces entrevues était de sonder les parties prenantes pour faire émerger les préoccupations concrètes et les considérations auxquelles le guide d'opérationnalisation à analyser/produire devrait être attentif. Les représentants des neuf (9) organisations citées en annexe 2 ont été rencontrés à l'occasion des rencontres tenues à Bamako du 6 au 17 février 2017.

10. **Plan du rapport.** Le rapport est organisé comme suit. D'abord, il présente le contexte de l'étude, en rappelant successivement les résultats attendus et l'approche méthodologique de conduite de la mission dans la présente section. Les développements qui suivent sont consacrés à la PNPI, précisément à sa portée matérielle (section 2). Nous proposons également une relecture de la SNPI (section 3), avant d'aborder le plan d'action triennal (2017-2019) adopté par le Conseil des Ministres le 22 février 2017 (section 4). Enfin, la section 5 présente le guide d'opérationnalisation de la PNPI et de la SNPI.

2.0. La portée matérielle de la Politique Nationale de Promotion des Investissements (PNPI)

11. Pour bien comprendre l'étendue de la Politique Nationale de Promotion des Investissements (PNPI) et déterminer dans quelle mesure elle peut soutenir le développement du secteur privé malien, il importe d'en rappeler le contexte et les objectifs (section 2.1). Mais surtout, il faut voir si la PNPI concorde avec les enjeux nationaux (section 2.2) et se compare avec les politiques nationales étrangères de promotion des investissements (section 2.3).

2.1. Le contexte et les objectifs de la PNPI

12. Dans son Rapport (2017) de présentation du projet de décret portant approbation de la Politique Nationale de Promotion des Investissements du Mali et son Plan d'Action 2017-2019, le Ministère de la Promotion de l'Investissement et du Secteur Privé explique que la PNPI vient concrétiser l'ambition du Gouvernement de mettre en œuvre des actions fortes et vigoureuses pour repositionner le Mali sur la voie de l'émergence économique. La PNPI, selon le rapport, « tient compte de l'ensemble des secteurs de l'économie nationale, des spécificités régionales et des préoccupations issues des concertations avec les différents acteurs (Départements sectoriels, secteur privé, Partenaires Techniques et Financiers, société civile, etc.) »¹⁰. Cette description, qui évoque l'ensemble des secteurs de l'économie nationale, semble attribuer à la PNPI un champ d'application relativement étendu. Dans les faits, cependant, la PNPI est plutôt ciblée. Précisons déjà son objectif général :

Promouvoir et susciter d'avantage l'investissement privé étranger et national pour une croissance inclusive et durable. Ceci doit à terme contribuer à l'amélioration significative du bien-être socio-économique des populations ainsi qu'à l'émergence économique du Mali.

13. Si la PNPI permet ainsi au Gouvernement malien de réagir à la faiblesse actuelle des investissements, de corriger les insuffisances et de renforcer le dispositif de promotion des investissements, ses six (6) objectifs spécifiques mettent l'emphase, entre autres, sur certains secteurs de l'économie nationale, sur les secteurs dits « porteurs » et non forcément sur l'ensemble des secteurs. Les 6 objectifs spécifiques de la PNPI sont les suivants :

¹⁰ Gouvernement du Mali, *Rapport de présentation du projet de décret portant approbation de la Politique Nationale de Promotion des Investissements du Mali (PNPI) et son Plan d'Actions 2017-2019*, 2017.

- i. Promouvoir les investissements dans les secteurs porteurs, ainsi que dans les Petites et Moyennes Entreprises (PME)
- ii. Renforcer les institutions chargées de la promotion des investissements et développer une meilleure synergie entre ces institutions et les départements sectoriels
- iii. Intégrer la dimension régionale dans la promotion des investissements
- iv. Promouvoir davantage le développement des investissements nationaux
- v. Utiliser le Partenariat Public-Privé pour favoriser l'investissement dans certains secteurs
- vi. Mettre en œuvre, lorsqu'elles sont pertinentes, les meilleures pratiques en matière de promotion des investissements dans le Monde

14. En fait, ces objectifs de la PNPI ne sont pas nouveaux. Ils ressortent dans certains textes de référence dont il faut tenir compte pour apprécier la concordance de cette politique avec les enjeux nationaux.

2.2. La concordance avec les enjeux nationaux

15. Le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCRП 2012-2017) auquel il est expressément renvoyé dans les Termes de référence du PAGE¹¹, élabore de façon détaillée sur les enjeux contemporains du Mali. Le développement du secteur privé malien y figure spécifiquement¹². Ce document de référence pour toute politique nationale, y compris la PNPI, dresse un portrait du secteur privé caractérisé par trois éléments : (i) la faible contribution du secteur privé et du secteur industriel au PIB; (ii) la prédominance du secteur informel dans l'économie nationale; et (iii) l'adoption, en 2011, de la *Loi d'orientation du secteur privé*.

16. À l'époque de l'élaboration du CSCRП, les défis du secteur privé étaient essentiellement de deux ordres : d'une part, l'assainissement de l'environnement des affaires ; d'autre part, le renforcement des capacités des entreprises nationales. Si, dans le premier cas, il s'agissait de favoriser le développement des entreprises privées dans les filières ciblées, l'enjeu, dans le second, était de rendre les entreprises plus compétitives, autant sur le marché national que sur

¹¹ Dans ses orientations, la PNPI évoque certes plusieurs documents de référence : notamment, le Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable (CREDD 2016-2018), l'Étude Nationale Prospective Mali 2025, la Politique Nationale de Développement Industriel (PNDI), ou encore le Plan d'Actions Gouvernemental (PAG 2013-2018). Le CSCRП demeure néanmoins le document-cadre cité dans les Termes de référence du PAGE, d'où notre attention concernant cet instrument. Voir CSCRП, p53.

¹² CSCRП, précité, p53.

les marchés internationaux. Ces enjeux demeurent théoriquement valables sur l'horizon du CSCR, c'est-à-dire 2012-2017.

17. La promotion des investissements n'apparaît pas explicitement dans la stratégie énoncée par le CSCR pour juguler ces défis et « faire du secteur privé le vecteur de la croissance ». La promotion des investissements est plutôt implicite, découlant davantage d'autres aspects de cette stratégie, notamment de l'opérationnalisation attendue de la Loi d'orientation du secteur privé et celle de la Société Mixte d'Investissement en Capital Risque et du Fonds de Garantie du Secteur privé. Il n'empêche que la PNPI récemment adoptée s'est hissée de façon distinctive dans la stratégie du CSCR et a conséquemment l'ambition de gérer les défis identifiés. À preuve, ces défis (y compris les éléments de cette stratégie) sont pour l'essentiel transposés dans la Politique National de Promotion des Investissements et en constituent les axes stratégiques, comme on peut le voir dans le Tableau 1.

18. L'approche de la PNPI n'est pas pour autant inopportune, puisqu'elle demeure de toute façon en adéquation avec les enjeux nationaux constatés. On s'interroge néanmoins sur les limites temporelles de la PNPI, sur l'horizon d'application. Ces limites ne ressortent pas clairement dans la politique, sauf peut-être en ce qui concerne le plan d'action qui est envisagé sur une base triennale. Si la PNPI s'inscrit dans le CSCR, sans doute devrait-elle être, comme lui, enfermée dans un horizon de cinq ans. La raison est bien simple : un tel arrimage assurera le dynamisme de la PNPI, en permettant à cette politique de demeurer en adéquation avec les enjeux nationaux au fur et à mesure de leur révision. Le CSCR, qui arrive à échéance en 2017, devrait d'ailleurs faire l'objet d'un bilan et d'une révision en vue de son actualisation.

Tableau 1 : Comparaison des défis du secteur privé relevés dans le CSCRP et des axes stratégiques de la PNPI

CSCRP Défis du secteur privé / Stratégies	PNPI Axes stratégiques
<p>Assainissement de l'environnement des affaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplification des règles juridiques, fiscales et administratives • Renforcement de la sécurité juridique et judiciaire dans le domaine des affaires • Renforcement des capacités des administrations économiques • Modernisation et développement des infrastructures • Création de zones industrielles, commerciales et artisanales viabilisées • Amélioration de la disponibilité de ressources humaines qualifiées • Amélioration de l'intermédiation financière et de l'accès à des services financiers adaptés 	<ol style="list-style-type: none"> (1) Le renforcement des institutions et l'efficacité des moyens de promotion des investissements (2) Le ciblage de la promotion des investissements en fonction des secteurs prioritaires (3) La promotion des investissements dans les Petites et Moyennes Entreprises (PME) (4) L'intégration de la dimension régionale dans la promotion des investissements (5) La promotion des investissements privés nationaux (6) L'amélioration de l'environnement des affaires (7) L'accompagnement des acteurs clés de l'investissement (8) La promotion de l'image du Mali comme « destination favorable à l'investissement » (9) Le développement du Partenariat Public/Privé
<p>Renforcement des capacités des entreprises nationales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du système de gouvernance des entreprises • Amélioration de la qualité des biens et services ainsi que le respect des normes internationales • Amélioration de la capacité des organisations professionnelles d'appui aux entreprises • Création, restructuration ou mise à niveau d'entreprises industrialisantes dans les filières cibles • Promotion du partenariat public/privé • Favoriser l'accès des TPE, PME et GE aux marchés publics • Valorisation de la production nationale auprès des consommateurs maliens • Appui à l'exportation de la production nationale • Renforcement de la concertation État/Secteur privé • Promotion de zones franches • Valorisation des brevets d'invention tombés dans le domaine public • Professionnalisation du secteur privé 	

Stratégies	
<ul style="list-style-type: none">• Opérationnalisation de la Loi d'orientation du secteur privé• Opérationnalisation de la Société Mixte d'Investissement en Capital Risque et du Fonds de Garantie du Secteur privé• Instauration d'un environnement des affaires plus propice au développement des activités économiques sociales et culturelles dans les filières prioritaires• Émergence de grappes industrielles compétitives• Émergence de pôles de développement à partir des potentialités des Régions• Développement d'entreprises nationales compétitives• Orientation de la consommation intérieure vers la production nationale• Migration rapide du secteur informel vers le secteur moderne structuré	

19. Hormis le cadre spécifique du secteur privé, l'accroissement de l'investissement est présenté (au même titre que l'accès au crédit) comme l'un des objectifs spécifiques du premier axe stratégique du CSCR, qui vise à promouvoir une croissance économique accélérée, durable, favorable aux pauvres, créatrice d'emplois et d'activités génératrices de revenus. On considère, en effet, la croissance économique comme une condition nécessaire de réduction de la pauvreté¹³. Or, cet axe stratégique du CSCR, qui repose notamment sur l'investissement (public et privé, national et étranger) cible des domaines d'intervention précis, treize (13) au total :

- i. Le développement rural (production agro-sylvo-pastorale et agro-industrie)
- ii. Les mines et les hydrocarbures
- iii. L'industrie
- iv. Le développement du secteur privé
- v. La culture
- vi. L'artisanat
- vii. Le tourisme
- viii. Le commerce
- ix. La microfinance
- x. Les transports
- xi. Les TIC
- xii. L'énergie
- xiii. L'emploi

20. Dans le même sens, le projet de SNPI identifie trois secteurs dans lesquels l'investissement privé est le plus pertinent : l'agriculture, les mines et le tourisme. Quant à elle, la PNPI identifie vingt-deux (22) filières porteuses qui, à l'analyse, se concentrent dans le premier domaine d'intervention du CSCR¹⁴. L'industrie culturelle est par ailleurs ajoutée à la liste, mais sans grande conséquence, puisque la PNPI reste particulièrement limitée. Il nous apparaît essentiel d'étendre la PNPI à d'autres domaines d'intervention prioritaires, non seulement par souci de conformité avec les axes stratégiques du CSCR et de la SNPI, mais surtout pour permettre aux investissements attendus d'avoir un impact plus important sur l'économie du pays et, comme il est souhaité, de contribuer de façon significative à la réduction de la pauvreté.

21. Du reste, il est étonnant de constater que les vingt-deux (22) filières porteuses de la PNPI n'apparaissent concrètement ni dans les dispositions de la politique, ni dans le plan d'action censé la mettre en œuvre. On peut comprendre que la PNPI s'envisage comme une politique-cadre, qui définit les principales orientations sans s'engager dans les subtilités de mise en œuvre. Mais son opérationnalisation ne peut demeurer pareillement théorique. Elle doit

¹³ CSCR, Axe 1, p13 (le CSCR compte trois axes stratégiques, hormis ses deux axes préalables).

¹⁴ (1) Bétail/Viande, (2) Peaux et Cuir et, (3) Lait, (4) Mil-Sorgho, (5) Maïs-Blé, (6) Riz, (7) Échalote, (8) Mangue, (9) Tomates, (10) Haricot Vert, (11) Poids sucré, (12) Pomme de terre, (13) Hibiscus, (14) Coton, (15) Poisson, (16) Gomme Arabique, (17) Avicole, (18) Arachide, (19) Karité, (20) Sésame, (21) Soja, (22) Matériaux de construction

être envisagée de manière plus détaillée et concerner, notamment, les filières que l'on a identifiées comme étant porteuses.

2.3. Étude comparée des politiques nationales de promotion des investissements

22. Nous situons la politique malienne par rapport aux politiques régionales, d'une part, et relativement aux initiatives internationales, d'autre part.

2.3.1. La PNPI du Mali et les politiques régionales

23. Le Mali est membre d'au moins deux organisations sous régionales, la CEDEAO et l'UEMOA. Ses politiques doivent ainsi être en adéquation avec les politiques-cadres adoptées par ces organisations. Si le département du Secteur Privé de la CEDEAO a conduit plusieurs études en matière de promotion des investissements, dont le projet de Politique d'investissement de la CEDEAO présenté en 2015 à Accra (Ghana), il n'existe pas formellement de Politique générale de promotion des investissements pour la CEDEAO ou pour l'UEMOA. La promotion des investissements est davantage envisagée sur une base sectorielle, c'est-à-dire à travers les Politiques traitant des secteurs clés de l'économie sous-régionale.

24. Les Politiques sectorielles suivantes, parmi plusieurs¹⁵, sont pertinentes :

- La Politique d'Énergies renouvelables de la CEDEAO, adoptée par la 43^{ème} Session Ordinaire de la Conférence de l'Autorité des Chefs d'État de la CEDEAO et du Gouvernement, les 17 et 18 Juillet 2013.
- La Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest (PICA), adoptée par Décision n°02/07/10 des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, prise au cours de la 38^{ème} session ordinaire de leur Sommet, le 2 juillet 2010.
- La Politique des Ressources en Eau de l'Afrique de l'Ouest (PREAO), adoptée à la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, le 19 décembre 2008.
- La Politique Agricole et de Sécurité Alimentaire de la CEDEAO (ECOWAP), adoptée par Décision A/DEC.11/01/05 des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO en janvier 2005.
- La Politique Agricole de l'UEMOA (PAU), adoptée par l'Acte additionnel N°03/2001 par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA, le 19 décembre 2001.

¹⁵ Voir, par exemple : <<http://www.uemoa.int/fr/document-type/actes-additionnels>>.

25. Chacune de ces Politiques sectorielles prévoit ses propres instruments de promotion des investissements. Deux de ces Politiques retiennent notre attention : (i) La Politique d'Énergies renouvelables de la CEDEAO; et (ii) La Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest (PICAQ).

26. **La Politique d'Énergies renouvelables de la CEDEAO.** À l'instar des autres pays du monde qui s'engagent vers des économies à faibles émissions de carbone, les pays de la CEDEAO se sont résolument orientés vers la création d'un environnement favorable pour les investissements dans les technologies propres, efficaces et renouvelables. En effet, il ressort du document de Politique sur les Énergies renouvelables de la CEDEAO que, malgré les énormes ressources énergétiques renouvelables dont dispose la région, comme l'énergie solaire ou éolienne, moins de 30% de la population a accès à l'électricité ou aux services qu'elle fournit; 80% des besoins en énergie domestique de la population est couverte par la biomasse traditionnelle ; environ 60% de la capacité de production d'électricité de la région est basée sur les combustibles fossiles.

27. C'est pourquoi, en 2006, la recommandation du Livre Blanc de la CEDEAO / UEMOA sur l'accès aux services énergétiques pour les populations des zones rurales et périurbaines était qu'au moins 20% des nouveaux investissements dans la production d'électricité proviennent de ressources renouvelables disponibles localement. On voit d'ailleurs que la raison d'être n°11 de la Politique d'énergies renouvelables de la CEDEAO est de promouvoir un marché régional de l'investissement dans les énergies renouvelables, de la production d'énergie et d'équipement et de la création d'emplois.

28. L'objectif 4 de cette Politique est de créer un environnement favorable en vue d'attirer le secteur privé et utiliser les énergies renouvelables comme moteur du développement industriel, encourageant le développement économique et social. L'augmentation des investissements dans les énergies renouvelables contribuera à :

- la création d'emplois par le biais de la chaîne d'approvisionnement en énergies renouvelables, de la construction des centrales EnRs et leur raccordement au réseau, en passant par l'exploitation et la maintenance ;
- l'utilisation de l'énergie à des fins productives (irrigation, pompage de l'eau, dessalement, production de glace, télécommunication) ;
- le développement d'activités économiques (planification, production, assemblage, installation et services d'entretien) et ;
- la fourniture de services sociaux (santé et éducation).

29. Chaque État membre doit adopter un plan d'investissement conforme à la Politique d'Énergies renouvelables de la CEDEAO. Ce plan sera financé par différentes sources, notamment en partie par le secteur privé, des investisseurs et promoteurs privés ou des institutions financières privées. La PNPI du Mali (voire son plan d'action) aurait sans doute avantage à considérer ce secteur pour financer ses activités, puisque la mise en œuvre des plans d'investissement suivant la Politique d'Énergies renouvelables peut bénéficier de l'appui financier de la CEDEAO. En effet, pour combler d'éventuels gaps financiers aux termes de la Politique, il est permis au palier national de demander l'assistance de l'organisation régionale non seulement pour la mobilisation des fonds, mais aussi pour les activités de développement de partenariat industriel de type « *Business to Business* » (B2B).

30. Les actions spécifiques suivantes sont par ailleurs considérées au titre de la Politique d'Énergies renouvelables de la CEDEAO : les responsables nationaux déploieront leurs efforts pour intégrer les énergies renouvelables dans les programmes concernant l'énergie de l'UE/la BM/la BAD/l'AFD/et d'autres partenaires financiers. Il est prévu que des lignes budgétaires relatives aux énergies renouvelables soient planifiées de manière continue. La mise en place et/ou l'adaptation de Fonds Énergies renouvelables et d'électrification rurale est projetée pour devenir de réelles institutions financières spécialisées, avec une capacité à lever du financement et à prêter aux développeurs privés nationaux. Des campagnes d'information à l'attention des institutions bancaires nationales sont aussi en vue, conduites par l'entremise de réunions et de conférences nationales. Il en va de même de mesures fiscales élaborées à l'intention des entreprises spécialisées dans les énergies renouvelables et les biocarburants, et d'exonérations d'impôts proposées afin de réduire les tarifs pour les utilisateurs finaux.

31. **La Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest (PICA0)** est fondée sur une vision globale qui consiste à tirer profit des avantages comparatifs des États membres et de leurs complémentarités. Il s'agit de « disposer d'un tissu industriel densifié et compétitif sur le marché international, respectueux de l'environnement et capable d'améliorer significativement le niveau de vie des populations à l'horizon 2030 ».

32. L'adoption de la PICA0 en 2010 est intervenue après celle du Plan d'Action pour le Développement Industriel Accéléré de l'Afrique (DIAA) et la crise économique mondiale. Compte tenu des impératifs de la mondialisation et du rôle important que joue l'industrie dans le développement, les États membres de la CEDEAO ont réitéré leur volonté de faire de l'industrialisation le vecteur du développement. Ils se sont engagés, conjointement avec le secteur privé, à travailler en partenariat pour la mise en œuvre efficace et efficiente de la PICA0 dont les objectifs généraux consistent, d'une part, à accélérer l'industrialisation de la région, en soutenant la transformation industrielle endogène des matières premières locales, le développement et la diversification des capacités productives industrielles et, d'autre part, à renforcer l'intégration régionale et les exportations de biens manufacturés. Ses Objectifs spécifiques consistent à :

- diversifier et élargir la base de la production industrielle de la région, en portant progressivement le taux de transformation des matières premières locales à une moyenne de 30% en 2030, par le soutien à la création de nouvelles capacités industrielles de production, le développement et la mise à niveau de celles existantes ;
- augmenter progressivement la contribution de la production manufacturière dans le PIB régional, de la moyenne actuelle (6 – 7%) à une moyenne de plus de 20% en 2030 ;
- accroître progressivement les échanges intra-communautaires en Afrique de l'Ouest à 40% en 2030, avec une part de 50% de ces échanges portée par les biens manufacturés de la région, notamment dans le domaine de l'énergie (équipements, électricité, produits pétroliers, etc.) ;
- accroître progressivement le taux d'exportation sur le marché mondial des produits manufacturés de l'Afrique de l'Ouest, de 0,1% actuellement, à 1% en 2030 par le renforcement et le développement des compétences, de la compétitivité de l'industrie et des infrastructures de normalisation, d'accréditation et de certification.

33. Quatre séries de résultats (au total, 44 principaux résultats) liés aux objectifs spécifiques et aux activités qui en découlent, sont attendus de la mise en œuvre de la Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest. Sur ces 44 objectifs, 5 traitent particulièrement des investissements (cf. annexe 3).

34. La PNPI du Mali, de par sa transversalité, se veut un outil d'accompagnement des Politiques sectorielles. Il n'est donc pas surprenant d'y retrouver des thèmes communs, par exemple l'assainissement de l'environnement des affaires ou la promotion d'un droit des affaires harmonisés cités dans la PICA0. Néanmoins, par souci d'efficacité, il nous apparaît opportun que la PNPI et son plan d'action dépassent la simple répétition de ces thèmes généraux appliqués aux investissements et s'engagent davantage à donner effet aux Politiques sectorielles résultats d'études et de consultations soutenues.

35. Concrètement, dans son axe stratégique 2 relatif au ciblage de la promotion des investissements en fonction des secteurs prioritaires, la PNPI devra par exemple, au lieu d'annoncer une autre analyse des secteurs de l'économie malienne, tenir compte des orientations sous-régionales et nationales déjà dégagées de manière consensuelle et accorder directement une attention particulière à la promotion des investissements dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, des énergies renouvelables, etc. Dans la facture actuelle de la PNPI et de son plan d'action, aucune mesure significative n'est envisagée pour promouvoir concrètement les investissements dans ces secteurs en vue d'atteindre les objectifs fixés par la CEDEAO et l'UEMOA dans ces domaines. La PNPI du Mali demeure d'approche globale,

les mesures et actions proposées pour sa mise en œuvre sont d'ordre général. Les mesures sectorielles de promotions des investissements ne sont pas bien définies.

36. L'analyse de la politique de promotion des investissements de certains pays de la sous-région montre que tous ces pays privilégient une approche sectorielle d'intervention. Par exemple, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Burkina Faso, qui appartiennent aux mêmes espaces économiques sous-régionaux, identifient des secteurs prioritaires d'intervention dans lesquels, ils ont des avantages comparatifs avérés. Les instruments de promotion conseillés ou recommandés sont utilisés afin de promouvoir les investissements étrangers directs et nationaux dans ces secteurs.

37. Les agences de promotion des investissements ont été créées et les codes d'investissements ont été révisés afin de les adapter aux secteurs prioritaires retenus par ces différents pays. Le Burkina Faso constitue un cas à part, bien qu'ayant entamé tardivement la mise en œuvre des réformes des agences de promotion des investissements. Sur la base d'une loi d'orientation des investissements, ce pays a adopté une approche globale, et formulé une politique nationale de promotion des investissements sur cette base.

2.3.2. La PNPI du Mali à la lumière des initiatives internationales

38. Les promoteurs de la PNPI veulent tenir compte des meilleures pratiques internationales en matière d'investissement. Il faut particulièrement considérer le fait que le Mali soit partie prenante à plusieurs initiatives et programmes de « développement durable », intégrant inévitablement l'aspect *Impact environnemental et social* afin de prévenir l'empreinte environnementale négative des investissements. Les recommandations des organisations internationales telles que la CNUCED et l'OCDE formulées dans des documents de politiques pour les investissements devraient, dans la mesure du possible, être prises en compte dans la formulation et la mise en œuvre de la PNPI.

39. **Les orientations de la CNUCED.** Le Cadre pour une politique d'investissement au service du développement durable de la CNUCED propose des orientations aux décideurs politiques dans leurs efforts pour promouvoir le développement durable. Suivant ces orientations, les nouvelles politiques d'investissement doivent répondre à des préoccupations spécifiques aux niveaux national et international. Il faut ainsi inscrire les politiques d'investissement dans des stratégies de développement plus larges, assurer l'incorporation des objectifs de développement durable dans la législation nationale, et l'amélioration de l'efficacité des politiques liées à l'investissement.

40. Ce cadre pour les politiques d'investissement propose des orientations aux autorités nationales sur la manière d'affronter ces défis en matière de conception et de mise en œuvre de leur politique. Il consiste en :

- un ensemble de 11 principes fondamentaux pour la formulation de politiques d'investissement et basés sur l'objectif clé de promouvoir l'investissement comme moteur de la croissance inclusive et du développement durable. Ces 11 principes concernent : (1) l'investissement pour le développement durable ; (2) la cohérence des politiques ; (3) la gouvernance publique et les institutions ; (4) l'élaboration de politiques dynamiques ; (5) l'équilibre entre les droits et les obligations ; (6) le droit de réglementer ; (7) l'ouverture à l'investissement ; (8) la protection et le traitement des investissements ; (9) la promotion et la facilitation des investissements ; (10) le gouvernement d'entreprise et la responsabilité ; (11) la coopération internationale ;
- des lignes directrices détaillées pour les politiques nationales de l'investissement aux niveaux stratégiques, réglementaires et administratifs ;
- une aide spécifique aux décideurs politiques sous la forme d'options pour la conception et la mise en œuvre des Accords internationaux sur l'investissement, avec une attention particulière portée au renforcement de la dimension de croissance durable de ces accords.

41. Le Cadre souligne la nécessité de l'établissement de cadres réglementaires et institutionnels appropriés et efficaces afin que la promotion de l'investissement aboutisse à des résultats appréciables en matière de développement durable et génère davantage d'investissements de qualité. Selon la CNUCED, il s'agit d'une référence pour les décideurs politiques dans les domaines tels que le commerce, la concurrence, l'industrie, l'environnement et d'autres domaines où l'investissement joue un rôle important et où la cohérence dans l'élaboration des politiques est cruciale. Bien qu'il ne cherche pas à proposer des solutions uniformes pour tous, il joue le rôle de point de convergence pour la coopération internationale sur les questions d'investissement.

42. **Les orientations de l'OCDE.** Il existe au niveau de l'OCDE un Cadre d'action pour l'investissement, dont l'objectif est de mobiliser l'investissement privé en faveur de la croissance économique et du développement durable, contribuant ainsi au bien-être économique et social des personnes dans le monde. Ce cadre vise également à faire avancer la mise en œuvre des Objectifs du Développement Durable (ODD) et à contribuer à mobiliser du financement pour le développement en appui de l'agenda post-2015 (ODD). Se basant sur des bonnes pratiques internationales, le Cadre propose des lignes directrices dans 12 domaines de politiques d'une importance critique pour améliorer la qualité de l'environnement favorable

à l'investissement. Dans ces 12 domaines de politiques, deux traitent directement de l'investissement, à savoir :

- La Politique d'investissement
- La Promotion et la facilitation de l'investissement

43. Le Cadre encourage les décideurs à poser une série de questions par rapport à leur économie, leurs institutions et la définition de l'action publique en vue de développer un ensemble de politiques effectif, et pour évaluer les progrès réalisés. Selon le Cadre d'action pour l'investissement soumis par l'OCDE, toute politique d'investissement efficace doit s'ancrer dans des institutions solides et une gouvernance publique de qualité.

44. L'organisme cite l'état de droit, une réglementation de qualité, la transparence, l'ouverture et l'intégrité comme autant de conditions requises pour mener une politique d'investissement. Une action efficace dans tous ces domaines encouragera l'investissement et réduira le coût de l'activité économique. Des institutions solides contribuent à préserver un environnement prévisible et transparent pour les investisseurs. Enfin, un environnement fondé sur la confiance facilite la politique d'investissement.

45. Étant donné leur importance, les 6 principes fondamentaux et les 26 questions essentielles pour la définition d'une *Politique d'investissement* conformément au cadre d'action pour l'investissement sont présentés dans l'annexe 4.

46. Les questions pertinentes concernant la *Promotion et la facilitation de l'investissement*, selon l'OCDE, sont les suivants :

- i. En quoi la stratégie de promotion et de facilitation de l'investissement des autorités contribue-t-elle aux objectifs de développement et de croissance du pays ?
- ii. Comment les mesures de promotion et de facilitation de l'investissement sont-elles élaborées, mises en œuvre, coordonnées et évaluées ?
- iii. Quels sont les principaux instruments et mesures mis en œuvre pour promouvoir un investissement responsable et durable ?
- iv. Dans leurs efforts de facilitation de l'investissement, que font les autorités pour simplifier les procédures administratives afin de renforcer la facilité de faire des affaires et de réduire le coût de l'investissement ?
- v. Dans quelle mesure les pouvoirs publics s'emploient-ils à promouvoir et maintenir des mécanismes de dialogue avec les

- investisseurs et à mener des actions de sensibilisation permettant d'éclairer l'élaboration des politiques ?
- vi. Quelles sont les mesures prises pour promouvoir les interactions entre entreprises, notamment entre les entreprises étrangères et les entreprises nationales, en particulier les PME nationales ?
 - vii. En quoi la stratégie de promotion de l'investissement des pouvoirs publics contribue-t-elle à l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales et régionales ?
 - viii. Les pouvoirs publics ont-ils eu recours aux réseaux internationaux et régionaux pour promouvoir l'investissement ?

3.0. La Stratégie Nationale de Promotion des Investissements (SNPI)

47. Il importe de rappeler brièvement le contexte de la SNPI (sous-section 3.1). Ensuite, la portée de la stratégie sera énoncée (sous-section 3.2), avant de voir comment elle se compare aux autres stratégies (sous-section 3.3) et d'énoncer des recommandations en vue de son amélioration (sous-section 3.4).

3.1. Le contexte du projet de SNPI

48. La SNPI part de plusieurs constats. Parmi eux, il y a l'éparpillement des initiatives de promotion des investissements et de développement du secteur privé malien. On relève dans le projet l'implication d'une dizaine de départements ministériels, mais également la participation de plusieurs acteurs de la société civile (syndicats patronaux, chambres consulaires, associations professionnelles) agissant sans coordination, ni objectifs clairs et cibles quantifiables. La section introductive de la SNPI précise que le contexte d'actions dispersées : « [...] justifie l'élaboration d'une Stratégie nationale de promotion des investissements qui intégrera non seulement les priorités du Gouvernement, en termes de valorisation des secteurs productifs de l'économie, mais tiendra également compte du cadre concurrentiel des affaires à l'échelle internationale ».

49. L'étude qui a mené à la SNPI (2011) est l'initiative de l'API-Mali, appuyée par la Société Financière Internationale (SFI) et de la Banque Mondiale. Cette initiative poursuit les deux objectifs suivants :

- contribuer à la définition d'une Stratégie Nationale de Promotion des Investissements (SNPI) susceptible d'attirer plus d'investisseurs privés nationaux et internationaux au Mali ;
- identifier les premiers éléments constitutifs d'un plan d'action pour une mise en œuvre rapide. Sur la base d'études antérieures, en ciblant en particulier une augmentation significative des emplois et des revenus, et en procédant à une analyse de la compétitivité, il a été procédé au choix de trois secteurs pour sa première campagne destinée à : (i) informer les investisseurs sur les opportunités d'investissement au Mali; et (ii) préparer les premières filières sélectionnées pour l'investissement à travers l'identification de sites, le renforcement des infrastructures, et l'amélioration des politiques et procédures d'accompagnement, etc.

3.2. L'étendue de la SNPI

50. La SNPI s'articule autour de 4 axes d'intervention. Il énonce par ailleurs trois secteurs dits prioritaires.

3.2.1. Les axes d'intervention

51. Les quatre axes d'intervention de la SNPI sont les suivants :

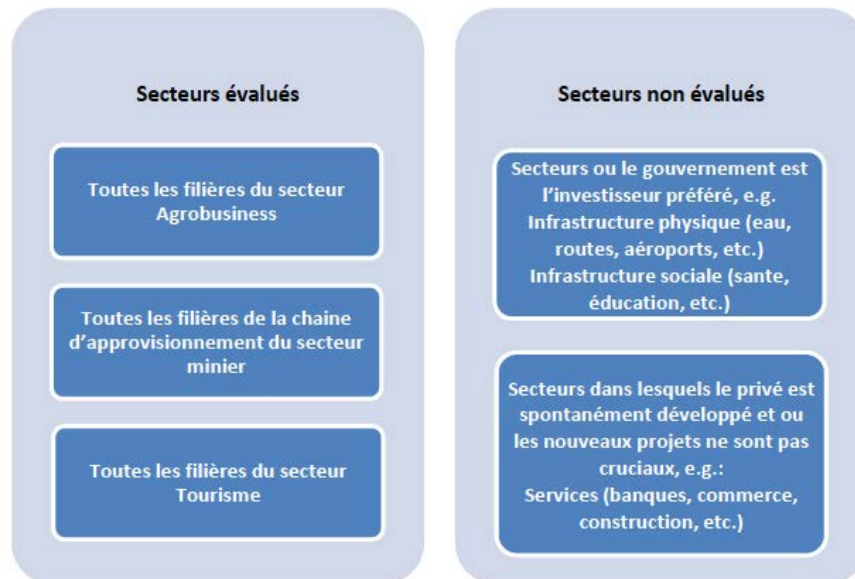
- La stabilité d'un cadre macro-économique.** Par la stabilisation du cadre macro-économique, la SNPI vise précisément l'assainissement des finances publiques et les réformes administratives nécessaires à la promotion des investissements. Les mesures spécifiques envisagées touchent l'efficacité de l'utilisation des fonds publics, la fiscalité, la régulation de l'économie par l'administration publique, la simplification des procédures administratives, de même qu'un meilleur ciblage des investissements publics.
- Le développement de l'épargne.** Le développement de l'épargne et l'amélioration de son allocation reposent également sur une réforme de la fiscalité.
- L'amélioration de l'environnement de l'entreprise et la levée des obstacles à l'investissement.** L'axe classique consistant à améliorer l'environnement des entreprises et à lever les obstacles fait appel à la politique nationale de développement industriel et aux réformes réglementaires dans le domaine du travail, du commerce et de la concurrence, ainsi qu'à la réglementation du marché foncier. Le développement des infrastructures est aussi concerné par cet axe.
- Le développement de l'investissement étranger et du partenariat.** Ce dernier axe de la SNPI, enfin, est destiné à l'amélioration de l'image du Mali à l'extérieur,

au renforcement des capacités de l'API-Mali, y compris dans sa prestation de services aux investisseurs.

3.2.2. Les secteurs prioritaires

52. La SNPI cible prioritairement trois secteurs : l'agriculture et l'agro-industrie ; les mines et le tourisme (Tableau 2). Ce choix, qui a fait l'objet d'une analyse approfondie annexée à la SNPI, est justifié par le fait que dans l'économie malienne, ces secteurs apparaissent comme ceux dans lesquels l'investissement privé est le plus pertinent.

Tableau 2 : Secteurs prioritaires (SNPI, p.30)



3.3. Étude comparée des SNPI

53. Avant tout, il faut justifier le choix des juridictions utilisées dans l'étude comparée des SNPI. Un tableau synoptique révélera ensuite les ressemblances et les différences des SNPI étudiées. Des observations sont énoncées en troisième lieu.

3.3.1. La justification des comparatifs

54. Nous mettons en perspective les Stratégies de promotion des investissements du Québec, du Tchad, et du Mali. Le choix du Québec est destiné à illustrer les pratiques et standards nord-américains d'attraction des investissements. Preuve de l'effectivité de la stratégie de cette province du Canada, Investissement Québec, l'organisme responsable, a rapporté pour l'année 2015-2016 des investissements étrangers de 1,3 milliard de dollars. C'est 78 projets d'investissements étrangers, dont la réalisation va contribuer à la création ou à la sauvegarde de 4972 emplois au Québec¹⁶. De 2011 à 2015, les projets soutenus par l'organisme, d'une valeur globale de 19,3 milliards de dollars, ont contribué à la création ou au maintien de plus de 37 000 emplois¹⁷.

55. Le cas du Tchad, 141^e au dernier classement DB 2017, avec une réalité socioéconomique peut-être plus proche du Mali, démontre les efforts que sont prêts à déployer des États moins bien nantis pour combler leur déficit. Il est intéressant de situer la stratégie malienne par rapport à ces deux initiatives internationale et sous-régionale (parmi plusieurs). L'idée est de faire émerger les meilleures pratiques desquelles le Mali souhaite s'inspirer.

¹⁶ Investissement Québec, Rapport annuel d'activité et de développement durable 2015-2016, en ligne : <<http://www.investquebec.com>>.

¹⁷ Investissement Québec, Plan stratégique 2016-2019, en ligne : <<http://www.investquebec.com>>.

3.3.2. Tableau synoptique des SNPI

Tableau 3 : Comparaison des SNPI

	Québec	Tchad	Mali
Objectif global / Vision	Contribuer à soutenir le développement des entreprises québécoises et à accroître la performance de l'économie québécoise	Doter le pays d'un cadre des affaires de rang international et contribuer de façon significative à l'émergence d'un tissu économique compétitif et diversifié d'ici 2025	Promouvoir la création d'un cadre favorable à la promotion des investissements
Objectifs spécifiques			<ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcement du cadre législatif et réglementaire pour une promotion efficace des investissements privés 2. Renforcement des capacités humaines et matérielles de l'administration publique en charge de la promotion des investissements 3. Renforcement des capacités humaines et matérielles des structures non étatiques intervenant dans la promotion de l'investissement privé 4. Amélioration du dispositif d'accompagnement de l'investissement notamment le Code des investissements en y privilégiant l'approche création et accumulation des richesses
Résultats globaux escomptés			<p>Au plan Macro-économique</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Réduction du chômage par la création d'emplois pérennes par le secteur privé 2. Augmentation et redistribution des revenus entraînant une forte diminution de la pauvreté particulièrement en zone rurale 3. Amélioration sensible de la balance commerciale due aux effets conjugués de

			<p>l'augmentation des exportations et de la diminution des importations</p> <p>4. Augmentation des recettes publiques à travers l'accroissement des revenus fiscaux générés à travers le secteur formel</p> <p>Au plan Micro-économique</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Présence plus marquée des investisseurs internationaux plus expérimentés intervenant sur les chaînes de valeurs locales 2. Des relations de sous-traitance plus marquées entre les grandes entreprises nationales et internationales et les TPME 3. Amélioration concrète du climat des affaires par l'élimination des barrières sectorielles à l'investissement 4. Meilleure appréciation du « label » Mali par les investisseurs internationaux
<p>Axes d'intervention / Orientations</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assumer un leadership dans le développement économique du Québec 2. Prioriser l'expérience client 3. Bâtir une organisation durable 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mettre en place une agence de promotion des investissements forte et performante 2. Réussir une transformation rapide de l'image du Tchad aux yeux des investisseurs et contribuer à la mise en place d'un environnement des affaires de rang international 3. Appuyer le développement de PME et d'entreprises exportatrices, ainsi que l'émergence d'un tissu économique compétitif et diversifié 4. Valoriser le portefeuille de l'État et accélérer, à travers un financement stratégique, la consolidation et la diversification du tissu économique national 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stabilité du cadre macro-économique 2. Développement de l'épargne et amélioration de son allocation 3. Amélioration de l'environnement des entreprises et levée des obstacles 4. Investissement étranger et partenariat

Axe 1	Actions / Interventions	Déploiement des efforts de développement économique (a)	Créer une organisation structurée autour d'une Direction Générale, une Direction Support et quatre Directions Opérationnelles (a)	Mise en place d'un comité national de suivi de la stratégie de promotion des investissements (a)
		Valorisation de l'offre de services (b)		Reprise et adoption de textes des structures antérieures à l'API-MALI pour en extraire les activités de prospection, d'accueil et de soutien aux investisseurs ainsi que celle promotion des investissements (b)
		Rayonnement d'Investissement Québec (c)		Réaliser des investissements publics orientés vers le développement de l'investissement privé dans les secteurs identifiés pour les campagnes de promotion (c)
	Objectifs des actions / Interventions	Offrir aux entreprises un financement qui répond à leurs besoins (a1)	Permettre à l'ANIE de remplir pleinement ses missions et objectifs (a1)	Renforcer le cadre législatif et réglementaire pour une promotion proactive des investissements (a1)
		Augmenter les nouveaux investissements étrangers et la croissance des filiales étrangères au Québec (a2)		
		Confirmer le soutien au secteur manufacturier (a3)		
		Appuyer les projets en région (a4)		
		Accroître les partenariats d'affaires (b1)		ND
		Intensifier le démarchage d'Investissement Québec (c1)		Mieux cibler les investissements publics (c1)

		Rejoindre de nouveaux clients (c2)		
Indicateurs de performance		Valeur des interventions financières autorisées (pour objectif a1)	ND	Mesures prises en vue de l'amélioration du cadre institutionnel (pour objectif a1)
		Valeur des projets issus de la prospection d'investissements étrangers (pour objectif a2)		
		Valeur annuelle des montants de financement autorisés pour les projets issus du secteur manufacturier (pour objectif a3)		
		Proportion annuelle des interventions financières autorisées par le réseau régional (pour objectif a4)		
		Proportion annuelle du nombre d'interventions réalisées avec des partenaires financiers (pour objectif b1)		ND
		Nombre annuel de rencontres d'entreprises non clientes du réseau régional (pour objectif c1)		Investissements publics nouveaux (pour objectif c1)
		Proportion annuelle de nouveaux clients du réseau régional (pour objectif c2)		
	Cibles		Pour objectif a1 An 1 : 0,967 G\$ An 2 : 1,021 G\$ An 3 : 1,068 G\$	ND

		Pour objectif a2 An 1 : 1,15 G\$ An 2 : 1,20 G\$ An 3 : 1,25 G\$		
		Pour objectif a3 ≥ 275 M\$		
		Pour objectif a4 ≥ 85 %		
		Pour objectif b1 ≥ 80 %		ND
		Pour objectif c1 1 500		Pour objectif c1 Les investissements publics favorisent le développement de l'investissement privés
		Pour objectif c2 ≥ 65 %		
Axe 2	Actions / Interventions	Relations avec les clients (a)	Identification et mise en œuvre de réformes DB à travers la mise en œuvre d'un plan d'urgence de réformes (a)	Faire de la fiscalité un instrument de financement de l'économie (a)
		Optimisation des processus et systèmes (b)	Mise en place d'un Conseil national de réforme du cadre des affaires et mise en œuvre continue du programme de réformes (b)	Bonifier les taux d'intérêts de certains produits d'épargne (b)
	Objectifs des actions / Interventions	Définir la promesse client (a1)	Figurer parmi les 100 premiers du classement DB 2017 (a1)	Réaliser des taux d'investissement élevés (a1)
		Réaliser le virage client (a2)		

		Fluidifier les processus d'Investissement Québec (b1)	Permettre au Tchad de figurer parmi les 10 premiers du classement DB en 2025 (b1)	Réaliser des taux d'investissement élevés (b1)
	Indicateurs de performance	<ul style="list-style-type: none"> Établir le contenu de la promesse client Mesurer et améliorer l'expérience client (pour objectif a1) 	ND	ND
		Pourcentage de clients très satisfaits (pour objectif a2)		
		Pourcentage d'achèvement de la révision des processus (pour objectif b1)	ND	ND
	Cibles	Pour objectif a1 An 1 : au 31 décembre 2016 Ans 2 et 3 : au 31 mars 2018 et 2019	ND	Pour objectif a1 2013 : diversification des sources de financement Développement de l'épargne
		Pour objectif a2 An 1 : 65 % An 2 : 67 % An 3 : 70 %		
		Pour objectif b1 An 1 : 50 % An 2 : 75 % An 3 : 100 %	ND	Pour objectif b1 Diversification des sources de financement Développement de l'épargne
Axe 3	Actions / Interventions	Développement et gestion des ressources humaines (a)	Élaboration d'études sectorielles sur Hydrocarbures, Mines et Matériaux de Construction, le secteur Bétail-Viande, le secteur Agriculture, Industries agroalimentaires (a)	Introduction de la législation autorisant la délivrance de titres de propriété aux ayants-droits de terres collectives (a)

		Cibles financières sur les activités en fonds propres (b)	Élaboration du plan d'appui aux PME et de promotion des exportations découlant des programmes et projets des plans sectoriels (b)	Production indépendante d'énergie électrique (b)
		Mécanismes de gouvernance et processus de gestion des activités mandataires (c)		Développement des concessions dans tous les domaines (c)
Objectifs des actions / Interventions		Partager une vision inspirante (a1)	Permettre à l'ANIE de structurer la deuxième vague de réformes et d'élaborer le plan d'appui au PME et exportation (a1)	Améliorer le fonctionnement du marché foncier (a1)
		Développer des expertises performantes (a2)		Veiller à la disponibilité des terrains pour usages industriel, touristique (a2)
		Assurer la rentabilité d'Investissement Québec (b1)	ND	ND
		Asseoir l'autonomie financière d'Investissement Québec (b2)		
		Optimiser la gestion des activités mandataires (c1)		Faire participer davantage le privé au développement et aux financements des infrastructures (c1)
Indicateurs de performance		<ul style="list-style-type: none"> Administration d'un sondage sur la mobilisation Administration d'un second sondage et hausse du taux de mobilisation par rapport au premier sondage (pour objectif a1) 	ND	ND

	Pourcentage annuel de la masse salariale destinée à la formation (pour objectif a2)		Nombre de zones industrielles et de sites touristiques (pour objectif a2)
	Résultat net (pour objectif b1)	ND	ND
	Taux de croissance annuel du portefeuille d'actifs (pour objectif b2)		
	Mise en place de la structure de gouvernance (pour objectif c1)		
	Montant des honoraires de gestion reçus pour les activités mandataires (pour objectif c1)		
Cibles	Pour objectif a1 An 1 : au 31 mars 2017 An 3 : +15 %	ND	Pour objectif a1 2012 : aménagement de zones industrielles et de sites touristiques
	Pour objectif a2 ≥ 1,5 %		Pour objectif a2 2012 : aménagement de zones industrielles et de sites touristiques
	Pour objectif b1 An 1 : 37 M\$ An 2 : 42 M\$ An 3 : 59 M\$	ND	ND
	Pour objectif b2 An 1 : 5,8 % An 2 : 5,9 % An 3 : 6,9 %		

		Pour objectif c1 An 1 : au 31 mars 2017		ND
		Pour objectif c1 An 2 : ≥ 15,7 M\$ An 3 : ≥ 25,7 M\$		
Axe 4	Actions / Interventions		Étude de valorisation du portefeuille de l'État (a)	Assurer une présence constante dans les pays offrant le plus grand potentiel d'investissement au Mali (ouverture de bureau de représentation) (a)
			Mise en place de la Caisse des Dépôts et de Gestion (b)	Mener une politique de promotion ciblée sur les marchés des investisseurs en mettant en valeur les avantages du Mali (b)
				Évaluer régulièrement les facteurs de compétitivité de l'économie malienne par rapport à un échantillon de pays concurrents ayant un niveau de développement comparable à celui du Mali (c)
				Mener des campagnes de promotion pour les secteurs propices à l'investissement privé (d)
				Attirer l'investissement étranger pour compenser l'insuffisance de l'épargne nationale (e)

	Objectifs des actions / Interventions		Analyse fine du portefeuille de l'État et définition des stratégies précises pour chaque entreprise du portefeuille de l'État (a1)	Amélioration de l'image du pays à l'extérieur (a1)
			Avoir une structure opérationnelle à la fin de l'année 2014 (b1)	ND
				ND
				ND
				ND
				ND
	Indicateurs de performance		ND	Structures mises en place (pour objectif a1)
			ND	ND
				ND
				ND
				ND
				ND
	Cibles		ND	Pour objectif a1 2012 : mener des activités de promotion dans les ambassades et consulats du Mali et ceux au Mali
			ND	ND

				ND
				ND
				ND
				ND

3.3.3. Observations

56. Il ressort du tableau synoptique des SNPI les principales observations suivantes.
57. **Stratégie nationale ou stratégie de l'API-Mali.** Contrairement au Mali, la Stratégie québécoise et la Stratégie tchadienne sont des Stratégies propres à leurs organismes de promotion respectifs, et non des Stratégies nationales. Cette différence a son importance : elle suppose des interventions qui ont une portée matérielle relativement étendue dans le cas du Mali, impliquant plusieurs porteurs de projets / responsables différents avant en perspective l'enjeu de la coordination. En revanche, les interventions au Québec ou au Tchad sont plus restreintes, organisées par et autour des organismes de promotion des investissements respectifs.
58. **Clarté et précision de la stratégie.** Comparée à la Stratégie de promotion des investissements du Tchad et à celle du Mali, la Stratégie adoptée par l'organisme de promotion des investissements du Québec paraît nettement plus claire et plus concise. Elle prévoit des indicateurs précis et toutes les cibles à atteindre sont rigoureusement définies, laissant peu de place à l'incertitude. Cette approche permet également d'apprécier le réalisme des objectifs spécifiques mis de l'avant dans la Stratégie et la pertinence des actions à poser.
59. Par exemple, l'axe 2 de la Stratégie tchadienne (« Réussir une transformation rapide de l'image du Tchad aux yeux des investisseurs et contribuer à la mise en place d'un environnement des affaires de rang international ») prévoit la mise en place d'un Conseil national de réforme du cadre des affaires et mise en œuvre continue du programme de réformes. L'objectif de cette action est de « Permettre au Tchad de figurer parmi les 10 premiers du classement Doing Business en 2025 ». Mais aucun indicateur de performance n'est proposé, ni les cibles à atteindre d'ici 2025. L'imprécision sape inévitablement cet objectif, laissant penser que le classement envisagé dans le Top 10 est irréaliste ou illusoire.
60. **Résultats mesurables et quantifiables.** Les cibles québécoises sont généralement mesurables ou quantifiables, déterminées à partir des données précises des exercices précédents. Par exemple, dans l'axe 1 (Assumer un leadership dans le développement économique du Québec), la Stratégie québécoise prévoit appuyer les projets en région. Pour cet objectif, elle a comme indicateur de performance la « proportion annuelle des interventions financières autorisées par le réseau régional ». Sa cible est l'atteinte d'une proportion annuelle des interventions financières $\geq 85\%$. Un second exemple est relatif à l'objectif qui consiste à « Partager une vision inspirante » de l'organisme de promotion des investissements auprès de ses employés. Pour cet objectif, l'indicateur de performance est l'administration d'un second sondage et la hausse du taux de mobilisation par rapport au premier sondage. La cible est une augmentation de 15%.

61. La situation est différente concernant les deux autres Stratégies (Tchad et Mali). Les indicateurs de performance / cibles sont purement et simplement absents ou, lorsqu'ils sont prévus, ils sont énoncés trop vaguement pour permettre à l'objectif visé d'être effectif dans l'attraction des investissements. Par exemple, la Stratégie malienne prévoit (Axe 3) de « Veiller à la disponibilité des terrains pour usages industriel, touristique » ; l'indicateur de performance proposé pour cet objectif est le « Nombre de zones industrielles et de sites touristiques » et la cible, l'« aménagement de zones industrielles et de sites touristiques ». Suivant cet énoncé, on peut se demander si l'on peut se satisfaire de l'aménagement de deux zones industrielles, de trois ? Ces deux (trois) zones peuvent-elles avoir un impact significatif sur l'économie du pays ou sur l'investissement ? En fait, hormis les précisions qu'il faut apporter aux indicateurs de performance / cibles soumis, une bonne vingtaine de ces éléments sont carrément à définir.

62. **Dispersion ou concentration des objectifs à atteindre.** L'organisme québécois ne se disperse pas. Elle privilégie des interventions ciblées, qui sont déclinées selon trois enjeux ou axes.¹⁸ On remarquera, notamment, que le troisième enjeu qui vise le renforcement des capacités de l'organisme de promotion des investissements, est aussi une préoccupation du Tchad, mais n'apparaît pas expressément dans les axes d'intervention de la Stratégie malienne. Or, ces capacités sont déterminantes, ne serait-ce que pour la mise en œuvre des Stratégies adoptées (dans l'axe 1 concernant la stabilisation du cadre macro-économique, on envisage, sans plus, la cible suivante, à atteindre en 2012 : « l'environnement juridique et institutionnel permet un suivi coordonné des actions de promotion »).

63. **Autonomie financière.** Contrairement à la Stratégie tchadienne et à la Stratégie malienne, la Stratégie québécoise fait une place importante à l'autofinancement de l'organisme de promotion des investissements. Elle cible ainsi des actions qui, notamment, ont pour effet d'assurer la rentabilité d'Investissement Québec ou d'asseoir son autonomie financière, avec des résultats nets anticipés de 59 M\$ et un taux de croissance annuel de son portefeuille d'actifs de 6,9% à l'an 3 de la Stratégie. L'organisation mise également sur l'augmentation (de l'ordre de 25 M\$) du montant des honoraires de gestion reçus pour ses activités mandataires. À l'opposé, la Stratégie malienne s'appuie, entre autres, sur l'investissement public (notamment, Axe 1).

64. **Mise en œuvre.** L'exécution de la Stratégie québécoise est systématiquement échelonnée (An 1 ; An 2 ; An 3), à la différence de la Stratégie tchadienne et à la Stratégie malienne. Il y va, notamment, du suivi des mesures envisagées.

65. **Nombre de secteurs prioritaires.** La Stratégie malienne n'intègre pas les trois secteurs prioritaires identifiés dans son Annexe (agriculture et agro-industrie, mines et tourisme). Il est pertinent de prendre en compte ces secteurs qui ont été définis d'après une méthodologie

¹⁸ (1) Assumer un leadership dans le développement économique du Québec ; (2) une offre de services et des processus adaptés aux besoins des clients (3) la conciliation de la performance financière et économique.

rigoureuse. La Stratégie québécoise adopte cette approche sectorielle en ciblant le secteur manufacturier, qui présente des enjeux propres à l'économie de la province et pour lesquels il est prévu, dans la Stratégie québécoise, une enveloppe d'un montant supérieur à 275 M\$.

66. **Sensibilité régionale.** La Stratégie québécoise a une sensibilité régionale, à la différence de la Stratégie tchadienne et de la Stratégie malienne. La PNPI compense quelque peu ce défaut.

67. **Infrastructure.** La Stratégie malienne traite du marché foncier et des infrastructures (production d'énergie). Ces deux éléments sont très pertinents, étant à la fois un préalable à l'investissement et un outil d'attraction fort. Le Québec inclut d'ailleurs l'excellent état de son infrastructure dans ses outils de promotion de l'investissement.

68. **Financement des entreprises.** La Stratégie québécoise accorde une place importante au financement des entreprises, avec une valeur des interventions financières autorisées de 1,068 G\$ à l'an 3 de la Stratégie. Un tel soutien aux entreprises, qui bénéficie sans doute de l'autonomie financière de l'organisme québécois de promotion des investissements, est absent dans le plan malien.

3.3.4. Recommandations

69. Il est possible d'améliorer la SNPI en prenant en compte les propositions suivantes :

Recommandation 1 : Intégrer à la SNPI les trois secteurs prioritaires identifiés : agriculture et agro-industrie; mines et tourisme et définir des interventions destinées à promouvoir les investissements nationaux et étrangers dans ces secteurs. Les actions à prévoir dans ces secteurs devraient s'appuyer, comme le suggère l'argumentaire introductif de la SNPI, sur la politique de développement industriel et la Stratégie de Développement Agroalimentaire du Mali. Pour le secteur minier, il faut prendre en compte les orientations du CSCRP, la SCA et le Programme de Développement du Secteur Minier (PDSM) en vue d'y intégrer les exigences du développement durable. En ce qui concerne le tourisme, la Stratégie de Développement du Secteur du Tourisme Gouvernement est à privilégier.

Recommandation 2 : Faire ressortir la dimension régionale.

Recommandation 3 : Prévoir dans la SNPI des actions destinées à accroître l'autonomie financière de l'API-Mali.

Recommandation 4 : Faire apparaître dans la SNPI, comme axe d'intervention distinct, le renforcement des capacités et la performance financière et économique de l'API-Mali.

Recommandation 5 : Définir des cibles mesurables ou quantifiables, déterminées à partir des données des exercices précédents ou des constats actuels. Dans le même sens, définir / préciser les indicateurs de performance et les objectifs poursuivis dans chacune des interventions annoncées.

Recommandation 6 : Échelonner de façon systématique l'exécution de la SNPI.

4.0. L'examen du plan d'action 2017-2019

70. La PNPI est un vaste projet qui a pour objectif général de promouvoir et susciter l'investissement privé étranger et national pour une croissance inclusive et durable. Cet objectif général doit contribuer à l'atteinte d'une finalité qui dépasse le seul champ du Ministère de la Promotion des Investissements et du Secteur Privé (MPISP), à savoir concourir à l'amélioration significative du bien-être socio-économique des populations, ainsi qu'à l'émergence économique du Mali. Il ressort des documents de référence que cette ambition est hissée au rang de vision stratégique par les plus hautes autorités maliennes¹⁹, et sa concrétisation appelle la conjugaison des efforts de chaque ministère, ainsi que de tous les acteurs impliqués dans la dynamique économique et sociale du Mali.

71. Rappelons aussi que la vision stratégique ainsi identifiée, laquelle est formalisée dans la PNPI, doit être déclinée en axes stratégiques. La SNPI prend ici toute son importance. Une fois cette étape initiale réalisée, la méthodologie en gestion stratégique de projets requiert que les axes stratégiques dégagés soient traduits en portefeuilles de projets ou en sous-groupes d'activités²⁰. Le but de ce processus est d'assurer une lecture claire de la PNPI et de garantir la cohérence dans son opérationnalisation. Il est essentiel de noter que seules cette cohérence et son observation rigoureuse tout au long de l'opérationnalisation permettront d'atteindre les

¹⁹ le Président de la République au premier chef et le gouvernement.

²⁰ Méthodologie de projets stratégiques : PMBOK, Guide 5^e Édition, 2013.

résultats escomptés. Dans cette logique, nous aurons recours aux méthodes et outils pratiques en gestion de projets pour apprécier la cohérence des axes stratégiques et des actions ciblés pour la mise en œuvre de la PNPI. Faisons la précision suivante : en nous référant ci-après à la PNPI, nous sous-entendons forcément la SNPI. Comme expliqué plus avant, il nous semble que ces deux instruments ne doivent pas être dissociés, mais doivent être envisagés comme formant un tout. Le second s'inscrit dans le premier et guide l'application de celui-ci. Il n'est dès lors pas pertinent d'envisager deux plans d'action ou d'opérationnalisation (l'un pour la PNPI et l'autre pour la SNPI), mais préférablement un plan unique, sauf un risque accru d'interventions redondantes, budgétivores et finalement peu efficaces.

72. Cela dit, il sera d'abord question de l'utilité du cadre logique (sous-section 4.1) ; ensuite, des forces et des insuffisances du plan d'action (sous-section 4.2).

4.1. L'utilité du cadre logique

73. Le cadre logique est un outil efficace et complet utilisé en gestion stratégique de projets pour établir la cohérence entre la vision, les axes stratégiques déclinés et les activités qui concrétiseront la réalisation du projet. Il est composé de plusieurs niveaux descriptifs que nous mettrons en rapport avec le plan d'action 2017-2019.²¹ Les descriptifs concernés sont les suivants : la finalité poursuivie (4.1.1) ; les objectifs généraux et spécifiques du plan d'action (4.1.2) ; les livrables (4.1.3) ; les ressources allouées (4.1.4) ; les indicateurs objectivement vérifiables (4.1.5) ; les moyens de vérification (4.1.6) et les conditions critiques (4.1.7).

4.1.1. La finalité poursuivie

74. La finalité d'un projet couvre un champ plus important que son objectif. Pour l'atteindre, il est indispensable que tous les acteurs impliqués dans sa réalisation jouent rigoureusement leur rôle. Nous notons qu'à travers la PNPI, par exemple, le gouvernement malien vise à améliorer de façon significative le bien-être social de ses populations et atteindre l'émergence économique. Deux questions sont ainsi légitimes :

- Comment la PNPI contribuera-t-elle concrètement à améliorer significativement le bien-être social des populations du Mali ?

²¹ Ce rappel du cadre logique est utile pour 3 raisons. D'abord, parce que le cadre logique est le fondement de nos observations à propos du plan d'action. Ne pas l'évoquer affaiblit la rigueur de la démonstration, laquelle serait en effet sans fondement. Ensuite, on ne peut présumer que le cadre logique a été suivi. À preuve, comme il a déjà été noté au sujet de la SNPI, on verra que les niveaux descriptifs prescrits ne sont pas adéquatement pris en compte dans le plan d'action discuté (ni d'ailleurs dans la PNPI), altérant conséquemment sa portée. Enfin, nos recommandations s'appuient sur le cadre logique, dont la mise en œuvre systématique dans les initiatives internationales comme celle du Québec, leur permet de se démarquer.

- Comment la PNPI, à travers son portefeuille d'activités, conduira-t-elle l'économie malienne à l'émergence souhaitée ?

75. Nous remarquons que la finalité, qui doit lier toutes les parties prenantes, est claire. La première question exige que le plan d'action contienne des activités concrètes, dont la mise en œuvre aura directement ou indirectement un impact significatif sur le bien-être social des populations. Ce qui suppose une connaissance précise et la maîtrise des données de départ à propos du bien-être social (indicateurs monétaires : PIB, loisirs, taille du ménage, distribution des revenus, etc. ; indicateurs non monétaires : autonomie, équité, santé, cohésion sociale, etc.²²). Lors du pilotage et du suivi du plan d'action, la variation de ces indicateurs (dont il sera question plus loin, en l'occurrence les IOV) témoignera de l'atteinte ou non du volet de l'objectif général relatif à l'« amélioration du bien-être social des populations ».

76. Par ailleurs, répondre à la seconde question conduira les acteurs à mener des actions ou à prioriser des activités qui, à terme, auront une incidence positive sur l'économie malienne au point de la faire compter parmi les économies dites « émergentes » sur un horizon bien défini. Les indicateurs clés à surveiller ici seront, notamment, l'évolution du PIB national, la part des investissements dans l'évolution de la croissance du PIB, le volume réel des investissements privés étrangers et nationaux... En suivant ces données, l'on sera en mesure de démontrer l'atteinte ou non de l'objectif général.

77. Comme on peut voir, un examen attentif de la finalité poursuivie et des questions sous-jacentes est indispensable à l'identification des activités pertinentes. Or, il en sera question plus loin lors de l'évaluation à proprement parler du plan d'action, ces éléments ne sont pas suffisamment pris en compte dans la mouture actuelle de ce plan.

4.1.2. Les objectifs généraux et spécifiques

78. L'objectif général est l'écart entre la situation actuelle jugée insatisfaisante et la situation future désirée. Concrètement, en reprenant l'exemple de la PNPI, on lit que cette politique veut « Promouvoir et susciter davantage l'investissement privé étranger et national pour une croissance inclusive et durable ». Cet objectif (qui s'harmonise avec celui de la SNPI qui est plus spécifiquement de « Promouvoir la création d'un cadre favorable à la promotion des investissements ») part du constat suivant : le volume des investissements privés étrangers et nationaux sont en décroissance (voir la PNPI, *Évolution récente des investissements au Mali*). Les raisons à la base de cette baisse sont également identifiées.

²² Voir, par exemple : BOARINI, R., JOHANSSON A. et D'ERCOLE M. M., *Les indicateurs alternatifs du bien-être*, (2006) OCDE, Cahiers Statistiques.

79. Pour mieux saisir la portée de cet objectif qui, comme la finalité poursuivie, va orienter les activités concrètes à mener, il nous faut décliner celui-ci en priorités. Ces priorités sont les suivantes :

Priorité 1 : Promouvoir les investissements privés étrangers

Priorité 2 : Promouvoir les investissements privés nationaux

Priorité 3 : Mener des actions qui permettront à ces investissements de créer une croissance inclusive et durable

80. La suite est identique à la démarche encouragée précédemment concernant la finalité poursuivie. Si la promotion de l'investissement privé étranger et de l'investissement privé national vise à accroître le volume des investissements au Mali, il est indispensable de cibler des activités qui, sur l'horizon défini, dépassent la seule érection d'un cadre institutionnel globalement destiné à améliorer l'environnement des affaires (pareille amélioration demeure une condition primaire incontournable). Les activités à envisager doivent s'harmoniser avec les trois priorités précitées, au risque de faillir à l'objectif général. À nouveau, la sous-section 4.2 de notre analyse montrera que le risque d'un tel échec est bien réel, la mouture actuelle du plan d'action étant éloignée de ce principe de base.

4.1.3. Les livrables

81. Les livrables sont les extrants principaux d'un projet et ses sous-livrables (extrants secondaires). Autrement dit, c'est l'ensemble des axes qui guideront la réalisation du projet, y compris leurs activités et sous-activités. Comme guide, ces grands axes orientent sur les enjeux identifiés comme prioritaires pour atteindre l'objectif général et la finalité poursuivie.

4.1.4. Les ressources

82. Les ressources définissent l'ensemble des moyens (notamment, financiers) dégagés en vue de la concrétisation de la politique.

4.1.5. Les indicateurs objectivement vérifiables (IOV)

83. Les IOV ont notamment été évoqués relativement à la finalité de la PNPI. Ils ont pour but de faciliter le suivi de la PNPI, et de déterminer si les activités ciblées produisent les résultats escomptés, compte tenu des coûts engagés et des actions mobilisées pour la réalisation du plan. Il est indispensable d'identifier concrètement des indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs au chapitre de la finalité du projet, de son objectif et également concernant

chaque axe stratégique à partir desquels le suivi sera effectué. La politique présumant d'une situation actuelle insatisfaisante, la pertinence et la précision des indicateurs choisis détermineront les degrés de satisfaction à l'échéance. En l'absence de ces repères, il s'installe d'emblée une lacune et un manque de vision qui pourraient produire des effets non escomptés, entraînant ainsi un manque de visibilité et d'orientation dans le pilotage du projet.

84. Dans le plan d'action 2017-2019, on relève une confusion terminologique inopportune entre les vocables « activité », « indicateurs » et « résultats escomptés ». Par exemple, dans l'Axe stratégique 1, action 1.1 (Dotation des institutions chargées de la promotion des investissements des moyens matériels et financiers adéquats à l'exercice de leurs missions), les rédacteurs définissent comme indicateur le « Taux de couverture du budget de l'API-Mali » et, comme résultat escompté, « Les moyens matériels et financiers sont renforcés ». On se demande ainsi comment cet indicateur et le résultat escompté seront évalués en pratique, pour juger de la pertinence de l'action 1.1 et des coûts engagés pour sa réalisation.

85. Il n'est fourni aucune modélisation économique permettant de cibler des indicateurs objectivement vérifiables qui ne souffriront d'aucune contestation ou d'éventuel doute. L'IOV de l'action 1.1 qui coutera à elle seule 600 millions de FCFA pourrait, par exemple, consister en « une augmentation de 25% (ou d'un pourcentage quelconque) du taux de couverture du budget de l'API-Mali ». Il paraît logique que si l'action 1.1 dote les institutions chargées de la promotion des investissements des moyens matériels et financiers adéquats à l'exercice de leur mission, on attend de celles-ci plus de dynamisme et de présence (couverture plus large du territoire malien) pour réaliser les objectifs du PNPI. L'augmentation de 25% du taux de couverture vient donc justifier la mise à disposition des moyens. Soulignons que le renforcement des moyens matériels de l'API-Mali est l'effet induit et non le résultat escompté. Cela mérite d'être précisé, encore qu'il ne s'agisse pas d'un cas isolé du plan d'action, mais d'une imprécision parmi plusieurs, lesquelles il faut impérativement expurger pour une meilleure lecture, à terme, de l'impact des mesures.

4.1.6. Les moyens de vérification

86. En principe, l'identification des moyens de vérification dans la conduite de la PNPI doit être effectuée dès l'étape de la conception de la politique. Ces moyens indiqueront dans quelles ressources (rapports ; études ; registres ; données statistiques ; etc.) les responsables de la politique vérifieront les IOV liés à l'atteinte de la finalité, de l'objectif et à la réalisation des extrants. La précision de ces moyens prend son importance dans le cadre d'une vision durable qu'on voudrait voir réaliser. Ainsi, peu importe les acteurs qui seront appelés à suivre l'évolution du plan, ces derniers au fil des années doivent pouvoir se fier aux ressources indiquées afin de collecter les données pertinentes sur l'impact de la PNPI.

87. Le plan d'action proposé ne fait aucune mention d'un quelconque moyen de vérification. Ainsi, on se demande, lors du pilotage du plan d'action, à quelles ressources précises les parties prenantes se fieront pour suivre l'évolution des indicateurs objectivement vérifiables. Nous recommandons que cette information soit fournie, puisqu'elle contribue à établir la crédibilité des acteurs et éloigne tout soupçon d'improvisation dans l'élaboration et l'application du plan.

4.1.7. Les conditions critiques : hypothèses et risques

88. La définition de conditions critiques permet d'élaborer des hypothèses qui serviront de boussole pour souligner les défis à chaque étape du projet. Par exemple, si l'objectif au niveau $n-1$ est atteint, la question à se poser au niveau n sera : « Nous avons atteint l'objectif au niveau $n-1$, quels sont les éléments qui pourraient empêcher que nous atteignons les résultats escomptés du niveau n ». En gestion stratégique de projets, la définition de ces éléments est nécessaire pour traiter les risques qui peuvent survenir lors de la phase de concrétisation. Il s'agit de rester à l'affût de l'évolution de ces risques, d'anticiper des situations qui pourraient avoir un impact négatif sur le déploiement du plan d'action, voire de provoquer un arrêt temporaire ou permanent qui viendrait anéantir tous les efforts engagés et créer la perte des sommes mobilisées.

89. Les experts s'accordent pour dire que bon nombre de projets entamés échouent à cause de l'absence et/ou d'une mauvaise prévision des risques. Le plan d'action actuellement discuté en fait absolument l'économie. Un regard particulier doit néanmoins être accordé au suivi de ces conditions, afin de prendre des mesures correctrices dès lors qu'un événement jugé à risque est susceptible d'exercer une pression sur l'une des étapes du processus. Il est coûteux de ne pas prévoir les risques, comme c'est le cas dans le plan d'action, à moins d'une certitude absolue quant à la réalisation de ce plan.

4.2. Les forces et les insuffisances du plan d'action

90. Les axes stratégiques choisis dans le cadre de la PNPI, doivent faire l'objet d'une attention et d'une analyse approfondies au sujet de leur capacité à permettre la réalisation de la cible. Différents outils permettent cette analyse, en privilégiant objectivité et efficacité. Parmi ces outils, l'un des plus optimaux est la méthode de pondération des priorités²³. Elle consiste, dans un premier temps, à attribuer à chaque axe stratégique une pondération variant de 0 à n

²³ GRAY, Clifford F. et LARSON, précités.

(selon l'échelle établie par les acteurs eux-mêmes). En l'espèce, à défaut d'indications contraires émanant des rédacteurs, nous établissons de façon discrétionnaire une échelle de 1 à 10.

91. Par ailleurs, il faut se référer aux trois priorités précédemment déclinées de l'objectif principal du projet (Promouvoir et susciter davantage l'investissement privé étranger et national pour une croissance inclusive et durable). L'idée est de déterminer le *niveau de contribution* (ou le score) de chaque axe choisi par rapport à ces priorités (Priorité 1 : Promouvoir les investissements privés étrangers ; Priorité 2 : Promouvoir les investissements privés nationaux ; Priorité 3 : Mener des actions qui permettront à ces investissements de créer une croissance inclusive et durable).

92. La stratégie mise de l'avant dans la PNPI comprend les neuf axes suivants (Tableau 4).

Tableau 4 : Axes stratégiques de la PNPI

Axe 1 (A1)	Le renforcement des institutions et l'efficacité des moyens de promotion des investissements
Axe 2 (A2)	Le ciblage de la promotion des investissements en fonction des secteurs prioritaires
Axe 3 (A3)	La promotion des investissements dans les Petites et Moyennes Entreprises (PME)
Axe 4 (A4)	L'intégration de la dimension régionale dans la promotion des investissements
Axe 5 (A5)	La promotion des investissements privés nationaux
Axe 6 (A6)	L'amélioration de l'environnement des affaires
Axe 7 (A7)	L'accompagnement des acteurs clés de l'investissement
Axe 8 (A8)	La promotion de l'image du Mali comme « destination favorable à l'investissement »
Axe 9 (A9)	Le développement du Partenariat Public-Privé

93. La question que l'on se pose est la suivante : sur l'horizon de trois ans du plan d'action, dans quelle proportion chacun des neuf axes énumérés ci-dessus contribue clairement et de façon optimale à réaliser la PNPI (considérant les coûts à engager, les résultats escomptés, les délais impartis). C'est à ce stade que la méthode de pondération décrite plus haut devient utile. Après son application, si l'on observe que les axes jugés importants au départ produisent de

faibles scores, il sera important de réviser ces axes. Certains axes pourraient ainsi être intégrés à d'autres, ou carrément supprimés ou remplacés. Après cette pondération de la contribution des axes à l'atteinte de la cible (4.2.1), nous soumettrons quelques observations à propos de la planification de l'exécution du plan d'action (4.2.2).

4.2.1. La matrice des priorités et la pondération de la contribution des axes

94. Après la hiérarchisation des priorités (on prétend que le Mali veut avant tout attirer des investissements étrangers ; ensuite encourager les investissements nationaux ; enfin, promouvoir une croissance économique inclusive et durable), la méthode consiste à attribuer un poids à chacune d'entre elle. Par exemple, si une priorité a une importance relative par rapport aux autres compte tenu de cible visée, un poids plus important sera accordé à celle-ci. Cet ordre de priorité envoie un signal important clair aux parties prenantes quant à la volonté des décideurs de voir, au terme du plan, un impact plus significatif de celle-ci dans les résultats attendus. En d'autres termes, si le gouvernement veut promouvoir l'investissement, il s'agirait de savoir de quel type d'investissement le Mali a-t-il le plus besoin dans sa situation économique actuelle. Cela exige une évaluation précise du potentiel recherché de l'investissement privé étranger et national, et de fixer ensuite une cible réaliste à atteindre et prendre des actions qui, réellement, favoriseront l'atteinte de celle-ci.

95. Cependant, cela ne doit pas conduire à négliger les autres priorités. Seulement, la hiérarchisation engendre une meilleure organisation et simplifie le ciblage des activités à valeurs ajoutées en réduisant le risque de s'éloigner de l'objectif général poursuivi. Stratégiquement, cette approche permet non seulement d'optimiser les ressources, mais aussi de focaliser les efforts sur ce que l'on veut atteindre à terme.

96. Partant de la vision stratégique de la PNPI et pour les besoins de l'analyse, nous attribuerons un poids de 3 à P1 (Priorité 1) ; un poids de 3 à P2 (Priorité 2) et un poids de 1 à P3 (Priorité 3). Nous partons de l'hypothèse que la raison majeure qui motive l'initiation du PNPI est de promouvoir, en priorité, les investissements. Cela dit, il est important de garder à l'esprit que les investissements qui seront générés doivent aider à créer une croissance inclusive et durable. Quant à eux, chacun des neuf axes stratégiques (A1 à A9) aura un score de 10 si sa réalisation sur l'horizon 2017-2019 permet de réaliser les objectifs de la PNPI.

Échelle de pondération :

$P1 = 3$

$P2 = 3$

$P3 = 1$

$A1 - A9 = 10$ (Si leur réalisation permet d'apporter une valeur ajoutée à la PNPI. À défaut, un score plus bas sera attribué)

97. On attribuera objectivement les notes, puis on calculera la pondération totale afin de déterminer le pourcentage de contribution de chaque axe à l'objectif général de la PNPI. La formule suivante est ainsi envisagée (A = axe stratégique ; n = numéro de l'axe ; P = priorité):

$$A_n = A_n [(P1=10 \times 3) + (P2=10 \times 3) + (P3=10)]$$

98. Cet exercice doit être répété pour chaque axe censé contribuer à la réalisation du projet. Les axes qui remporteront les scores les plus élevés sont ceux qui feront l'objet d'attention particulière. Il est important de noter que les évaluations dans le tableau ci-dessous (Tableau 5) sont basées sur la considération que le plan d'action proposé est en cours et qu'il vise à promouvoir les investissements dans un moyen terme (3 ans).

Tableau 5 : Matrice de pondération des axes stratégiques de la PNPI

Axes	Priorités			Pondération totale de la contribution de l'axe à la cible (Score sur 70)	Pourcentage estimé de contribution à la réalisation de l'objectif général (sur 100%)
	Promeut et suscite l'investissement privé étranger (P1)	Promeut et suscite l'investissement privé national (P2)	Induit une croissance inclusive et durable (P3)		
A1	0	0	0	0	0%
A2	0	0	0	0	0%
A3	30	30	10	70	100%
A4	N/B	N/B	N/B	N/B	N/B
A5	N/B	N/B	N/B	N/B	N/B
A6	N/B	N/B	N/B	N/B	N/B
A7	N/B	N/B	N	N/B	N/B
A8	30	30	7	67	95%
A9	N/B	N/B	N/B	N/B	N/B

N/B = Non bénéfique

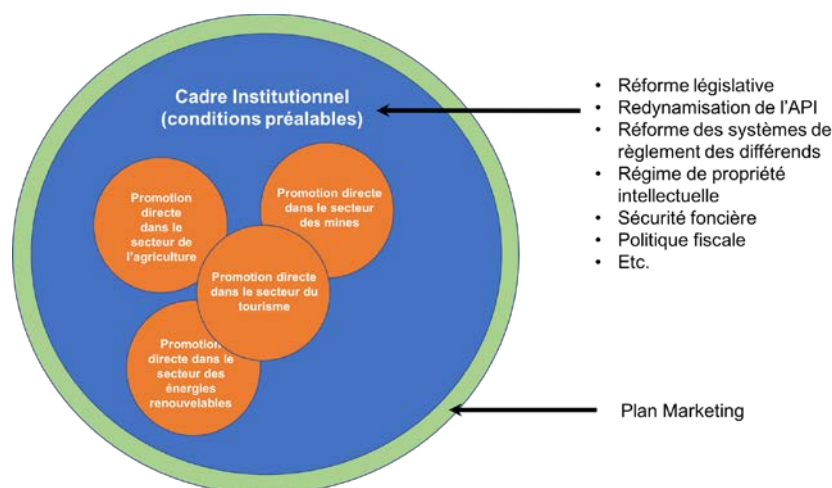
99. Le Tableau 6 ci-après justifie les scores obtenus.

Tableau 6 : Justification des scores obtenus

Axes	Commentaires
1	L'attribution d'un score de zéro s'explique par le fait qu'en réalisant les actions prévues dans cet axe pendant toute la durée du plan d'action (3 ans), cet axe ne contribuera aucunement à l'atteinte de la cible visée sur l'échéance prévue. Par exemple, l'axe prévoit de réorganiser l'API-Mali afin de tenir compte des nouvelles orientations de la PNPI. Il prévoit le faire sur toute la durée du plan (3 ans). En réorganisant l'API-Mali pendant 3 ans, cette réorganisation, certes fondamentale, n'aura contribué à attirer dans cette période, ni des investisseurs privés étrangers, ni des investisseurs privés nationaux. Il faudra attendre les exercices ou plans d'action suivants pour mesurer l'impact de cette réforme.
2	Certaines actions sont impertinentes, tantôt déjà réalisées, tantôt déjà l'objet de documents-cadres, par exemple la SNPI. On prévoit identifier les secteurs prioritaires et rédiger un plan d'action de promotion des investissements basé sur ces secteurs. Or, c'est précisément ce à quoi le plan d'action 2017-2019 doit servir, d'autant plus que les secteurs prioritaires sont connus (cf. SNPI). Autrement, la pertinence du plan d'action 2017-2019 doit être remise en cause. Une multiplication des plans d'action nous apparaît à ce sujet injustifiée.
3	S/O
4	Dédoublément : la restructuration du cadre institutionnel (axe 1) prend déjà en compte plusieurs actions énoncées dans l'axe. On se demande, par exemple, en quoi la « Promotion de la création d'un centre de ressources pour les créateurs de PME » diffère du mandat redynamisé de l'API-Mali.
5	Il est étonnant de prévoir un axe exclusivement dédié à la promotion des investissements privés nationaux et étrangers quand toute la PNPI (y compris la SNPI) vise elle-même déjà cet objectif. Cette approche remet en cause la pertinence des autres axes, puisque théoriquement éloignés de l'objectif de promotion. Il s'agirait surtout de déployer un plan marketing global en matière d'investissement, en ciblant les avantages du cadre institutionnel, les secteurs prioritaires de l'économie, les investisseurs internationaux, les investisseurs nationaux, etc..
6	Les actions de l'axe sont déjà couvertes par l'axe 1 et les commentaires relatifs à cet axe sont applicables.
7	API-Mali redynamisée (axe 1) doit pouvoir assurer ces fonctions (cf. Schéma proactif pour la promotion de l'investissement, SNPI, p26).
8	Cet axe, en plus d'être un préalable, doit être mené de façon continue. Cependant, il induirait plus d'efficacité si son contenu était intégré dans un plan Marketing déjà prêt à être déployé. L'on serait alors en mesure d'évaluer son impact réel sur l'investissement.
9	Les actions concernant cet axe sont identiques à celles qui doivent être menées dans l'axe 1 concernant l'amélioration du cadre institutionnel des affaires. Les commentaires de cet axe sont par conséquent applicables.

100. Dans sa facture actuelle, le plan d'action semble destiné à créer les conditions préalables à des actions futures destinées à réaliser les objectifs de la PNPI / SNPI. L'accent est mis sur la révision du cadre institutionnel. Les actions concrètes dans les secteurs prioritaires font défaut. Il est primordial d'intégrer ce volet au plan, en considérant les 3 secteurs identifiés dans la SNPI : l'agriculture et l'agro-industrie, les mines et le tourisme. Un quatrième secteur pourrait être ajouté, en l'occurrence celui des énergies renouvelables également identifié comme prioritaire dans le CSCRP. Le déploiement de la PNPI aboutirait ainsi au schéma suivant :

Figure 1 : Modèle de déploiement de la PNPI



4.2.2. La planification des activités

101. Une fusion de certains axes stratégiques nous apparaît nécessaire. Par exemple, on peut regrouper les axes A1, A7, A9. À bien analyser, tous ces axes visent à renforcer les institutions et à améliorer l'environnement des affaires. Par ailleurs, si plusieurs axes laissent dubitatif quant à leur efficacité à produire des résultats satisfaisants, d'autres prévoient des actions budgétivores, par exemple la conception d'un site web échelonné sur 2 à 3 ans à quelque 30 millions de FCFA.

102. Aussi, il n'existe aucune visibilité temporelle dans les différentes phases du projet. Il aurait été pertinent de prévoir une structure de découpage²⁴ du plan d'action comprenant des

²⁴ La structure de découpage d'un projet : La gestion de projet par étapes, Portefeuille de projets, 4^e étape, Hugues Marchat.

phases et d'indiquer, par souci de cohérence, quels axes seront exécutés dans la phase 1, 2 ou 3 du déploiement du plan d'action. Si l'on s'entend que le succès du plan d'action résultera de la somme des résultats de l'ensemble des axes, il convient d'établir un repère temporel pour situer les acteurs sur ce détail. L'absence de jalons empêche de savoir quelle action est préalable, quand précisément une activité débutera et à quel moment on doit considérer qu'elle est achevée.

103. En l'espèce, une phase 1 pourrait englober des portefeuilles d'activités liés à l'ensemble des réformes réglementaires et institutionnelles requises pour créer un cadre approprié et attrayant pour les investissements, la restructuration de l'API-Mali et la redynamisation de son mode d'opération aligné sur la vision stratégique. Ces actions sont des préalables. Les investisseurs veulent un cadre économique et juridique sein, sécuritaire et souple. Ils désirent aussi pouvoir s'adresser, au besoin, à une structure adéquate dotée de ressources compétentes tant sur le plan technique que sur le plan relationnel. Pour donner des chances de réussite au plan d'action, les acteurs doivent nécessairement être proactifs dans la planification et la conduite de leurs actions.

104. Une phase 2 pourrait comprendre le déploiement de mesures dédiées aux quatre secteurs prioritaires identifiés, en étant sensible aux préoccupations spécifiques aux PME, aux régions et à l'accès au financement des investisseurs. Dans le même temps, on pourrait prévoir la mise en œuvre d'un *Plan Marketing Général* (PMG) pour la promotion des investissements privés étrangers et nationaux au Mali (PIPM). Le Marketing implique la notion de *Ciblage et de Segmentation* des secteurs clés de l'économie susceptible d'avoir un écho favorable auprès des investisseurs. Les mesures sectorielles et le PMG doivent mettre de l'avant des éléments comme la facilité relative à investir dans lesdits secteurs, les opportunités offertes par ceux-ci, les mesures incitatives offertes par les autorités et l'accompagnement des structures compétentes. On devrait tenir compte des spécificités des acteurs ciblés (étrangers comme nationaux) afin d'aboutir à un résultat capable de combler les attentes de chacun. Certaines activités pouvant s'imbriquer, il est bon de savoir que l'on ne doit pas attendre la fin de la phase 1 pour débiter la phase 2.

105. On remarque par ailleurs dans le plan d'action actuel une multiplication d'activités dédiées exclusivement à la rédaction de textes (cf. indicateur PNPI, points 1.4, 1.5, 9.1). Cette rédaction est souvent étendue sur plusieurs années, pour un plan dont on escompte des résultats tangibles à moyen terme (trois ans). La logique devient très difficile à suivre quant à l'objectif réel poursuivi. Si la rédaction de textes doit prendre autant de temps, on est à se demander à quel moment (échéance) les conditions seront véritablement réunies pour que les investisseurs, qu'ils soient étrangers ou nationaux, se pressent d'investir au Mali. À nouveau, le découpage du plan en différentes phases s'avère essentiel.

106. Pour terminer, rappelons ce constat : il n'y a nulle part la prévision d'un budget pour aléas. La prévision d'un fonds d'urgence doit absolument faire partir d'une telle politique. L'environnement étant changeant, certains risques peuvent aisément augmenter les coûts initialement prévus pour une catégorie de portefeuille d'activités planifiées. L'absence d'un fonds d'urgence pourrait ainsi compromettre la réalisation de certains volets du plan d'action.

5.0 Proposition d'un Guide d'opérationnalisation de la PNPI

107. Le tableau ci dessous presente la base de l'opérationnalisation de la PNPI et de la SNPI. L'ensemble des elements de ce tableau doivent être discuté avec l'API-Mali afin de finaliser le guide d'opérationnalisation de la PNPI.

Tableau 7 : Guide d'opérationnalisation de la PNPI

AXES STRATÉGIQUES	PORTEFEUILLES DE PROJETS	OBJECTIFS	INDICATEURS DE PERFORMANCE	CIBLES	PORTEURS
1. Le renforcement du cadre institutionnel des affaires	1.1 Poursuivre les réformes législatives, réglementaires, judiciaires et administratives des affaires	1.1.1 Promouvoir la liberté économique (sécurité des biens et des personnes ; accès au marché foncier ; régime d'expropriation ; Code des investissements consensuel / effectif ; etc.)	Indice de liberté économique/Index of Economic Freedom (Fondation Heritage/Wall Street Journal)	An 1 : 60 An 2 : 64 An 3 : 67,9	Ministères sectoriels, en collaboration avec le MPISP
			Classement DB	An 1 : 120e An 2 : 90e An 3 : 60e	
		1.1.2 Promouvoir un système de règlement des différends (judiciaire et alternatif) efficace et largement accessible à tous les investisseurs, y compris aux PME et aux investisseurs étrangers	Classement au Rule of Law Index - Civil Justice (Word Justice Project)	An 1 : Figurer au classement An 2 : 81e An 3 : 65e	MJDH
		1.2.1 Effectuer la réforme structurelle de l'API-Mali (en fonction des nouvelles orientations de la PNPI)	Pourcentage d'achèvement de la réforme	An 1 : 75 % An 2 : 100 %	MPISP et API-Mali
		1.2.2 Doter l'API-Mali de ressources qualifiées métier	Pourcentage annuel de la masse salariale destinée à la formation	≥ 1,5 %	API-Mali et MPISP
		1.2.3 Former (les agents) et coacher (les cadres) sur une nouvelle vision inspirante de de l'API-Mali	Pourcentage d'achèvement du contenu de la promesse client	An 1 : 100 %	API-Mali, MPISP, en collaboration avec la Chambre des métiers et le MEF
	1.2 Restructurer et optimiser la prestation de service l'API-Mali	1.2.4 Rehausser l'expérience client : (1) définir une promesse client ; (2) réaliser le virage client ; (3) simplifier et fluidifier les processus internes	Pourcentage de clients très satisfaits	An 1 : 60 % An 2 : 69 % An 3 : 79 %	
			Pourcentage d'achèvement de la révision des processus internes	An 1 : 100 %	
		1.2.5 Offrir aux PME des solutions de financement adaptées à leurs besoins (Fonds de promotion des investissements)	Valeur des interventions financières autorisées	An 1 : 180 M FCFA An 2 : 220 M FCFA An 3 : 300 M FCFA	
		1.2.6 Développer des stratégies d'auto-financement (services mandataires ; portefeuille d'actifs ; prélèvement d'une prime à l'investissement sur les transferts de fonds de la diaspora ; aetc.)	Montant des honoraires reçus pour les activités mandataires	An 3 : 125 M FCFA	
		Volume des primes perçues annuellement	200 M FCFA (soit, 0,5 % du volume annuel des transferts)		

AXES STRATÉGIQUES	PORTEFEUILLES DE PROJETS	OBJECTIFS	INDICATEURS DE PERFORMANCE	CIBLES	PORTEURS
2- La promotion du Mali comme destination favorable à l'investissement	2.1 Définir et déployer un plan de communication national	2.1.1 Accroître les PPP locaux	Taux de croissance annuel des interventions réalisées avec des partenaires	≥ 65 %	API-Mali, Ministères sectoriels concernés
		2.1.2 Intensifier le démarchage (rejoindre de nouveaux clients en région)	Taux de croissance annuel des nouveaux clients rencontrés	≥ 65 %	
	2.2 Définir et déployer un plan de communication international	2.2.1 Intensifier les partenariats internationaux	Taux de croissance annuel du nombre d'interventions réalisées avec des partenaires financiers	≥ 65 %	API-Mali, MPISP, en collaboration avec le Ministère des affaires étrangères
		2.2.2 Mobiliser la diaspora malienne pour l'investissement	Taux annuel de mobilisation de la diaspora	≥ 55 %	
	2.2.3 Valoriser les quatre secteurs prioritaires : Agriculture, Tourisme, Mines et Énergies renouvelables		Proportion de la diaspora mobilisée ayant investi	An 1 : ≥ 20 % An 2 : ≥ 35 % An 3 : ≥ 55 %	
			Taux de croissance annuel des investissements réalisés dans le secteur agricole	An 1 : ≥ 9 % An 2 : ≥ 14 % An 3 : ≥ 19 %	
			Taux de croissance annuel des investissements réalisés dans le secteur touristique	An 1 : ≥ 3 % An 2 : ≥ 3,7 % An 3 : ≥ 4,2 %	
			Taux de croissance annuel des investissements réalisés dans le secteur des mines	An 1 : ≥ 7 % An 2 : ≥ 14 % An 3 : ≥ 19 %	
			Taux de croissance annuel des investissements réalisés dans le secteur des Énergies Renouvelables	An 1 : ≥ 3 % An 2 : ≥ 3,8 % An 3 : ≥ 4,8 %	API-Mali, Ministère de l'Agriculture, MEF, MPISP et les Partenaires Techniques

Annexe 1 : Liste des documents reçus

Décret n°2016- /P-RM du portant approbation de la politique nationale de promotion des investissements du Mali et le plan d'actions 2017-2019
Rapport de présentation du projet de décret portant approbation de la Politique Nationale de Promotion des Investissements du Mali (PNPI) et son Plan d'Actions 2017-2019
Politique Nationale de Promotion des Investissements du Mali (version 2017 adoptée par le Conseil des Ministres du 22 février 2017)
Plan d'actions 2017-2019 de la Politique Nationale de Promotion des Investissements du Mali (version 2017 adopté par le Conseil des Ministres du 22 février 2017)
Projet de Stratégie Nationale de Promotion des Investissements au Mali, Rapport final phase 1 (2011)
Loi N° 2011-088 du 30 décembre 2011 portant Loi d'orientation du secteur privé

Annexe 2 : Liste des organisations rencontrées

Ambassade des Pays-Bas au Mali
APCMM (Assemblée Permanente des Chambres des Métiers du Mali)
APEX (Agence de Promotion des Exportations)
API-Mali (Agence pour la Promotion des Investissements au Mali)
ASIM (Association des Sociétés Informatiques du Mali)
CNPM (Conseil National du Patronat du Mali)
CTRCA (Cellule Technique des Réformes du Climat des Affaires)
MPISP (Ministère de la Promotion des Investissements et du Secteur Privé)
PAGE (Projet d'Appui à la Gouvernance Économique)

Annexe 3 : Objectifs spécifiques de la PICA0 en matière d'investissement

Objectif spécifique 1 de la PICA0	<p>11. Les microentreprises, PME/PMI et grandes entreprises de la région ont davantage accès au financement pour l'investissement industriel</p> <p>16. Le droit des affaires est harmonisé entre tous les États membres, améliorant l'environnement des affaires et favorisant davantage d'investissements industriels</p>
Objectif spécifique 2 de la PICA0	<p>18. La sensibilisation des partenaires concernés à l'application des règles communautaires en matière d'investissement et de concurrence</p> <p>19. Le code communautaire des investissements est adopté et appliqué</p>
Objectif spécifique 3 de la PICA0	<p>33. Les infrastructures et projets d'investissements intégrateurs dans le domaine de l'énergie sont développés (production et interconnexion électriques, fabrication de biens d'équipement électriques et de produits pétroliers, etc.)</p>

Annexe 4 : Principes et questions essentiels pour la définition d'une politique par l'OCDE

PRINCIPES	QUESTIONS
Cadre juridique général de l'investissement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les pouvoirs publics ont-ils mis en place un cadre juridique et réglementaire clair et complet pour la conduite des activités économiques et des investissements ? 2. Comment les pouvoirs publics veillent-ils à ce que les lois et réglementations concernant les investissements, leur mise en œuvre et leur exécution soient cohérentes, claires, transparentes et aisément accessibles et n'imposent pas de charges excessives ? 3. Comment les autorités concilient-elles les besoins de flexibilité de la politique publique avec les efforts nécessaires pour rendre le cadre juridique plus stable et prévisible et l'objectif de maximiser la contribution des investissements au développement ? 4. Les lois, traités et réglementations sont-ils élaborés en consultation avec les parties intéressées, et tous les ministères et organes publics concernés participent-ils ?
Non-discrimination et traitement national	<ol style="list-style-type: none"> 5. En phase avec leur stratégie générale de développement, les pouvoirs publics ont-ils érigé la non-discrimination en principe général des lois et réglementations qui régissent l'investissement ? 6. L'impact économique des restrictions restantes, notamment sur la capacité à attirer des investissements, est-il réexaminé périodiquement pour évaluer leurs coûts au regard de leur objectif public escompté ? 7. Les autorités ont-elles explorées d'autres moyens non discriminatoires d'atteindre leurs objectifs stratégiques ? 8. Les restrictions (portant par exemple sur les procédures d'examen, la participation étrangère au capital, le personnel clé, le rapatriement des bénéficiaires) sont-elles facilement identifiables par les investisseurs et formulées de manière transparente ? 9. La législation foncière est-elle claire et facilement accessible aux utilisateurs des terres et le patrimoine foncier est-il géré de manière efficace et transparente ? Comment les droits fonciers sont-ils attribués, administrés et protégés à l'échelon national et infranational ? 10. Quelles mesures ont été prises pour améliorer la sécurité foncière des utilisateurs des terres nationaux et étrangers, petits et grands ?
Droits de propriété intellectuelle	<ol style="list-style-type: none"> 11. Le pays a-t-il ratifié les conventions internationales afférentes et mis en œuvre des lois et des réglementations destinées à protéger les droits de propriété intellectuelle ? 12. Comment l'objectif de favoriser l'innovation et l'investissement dans la R-D est-il concilié avec l'intérêt public en termes d'accès aux biens et services et au savoir ? 13. Le régime de propriété intellectuelle assure-t-il une protection suffisante pour encourager et sécuriser les transferts de technologie d'entreprises étrangères à des entreprises nationales ? 14. Quelles stratégies, politiques et programmes ont été élaborés pour répondre aux besoins des PME en matière de propriété intellectuelle ?

<p>Exécution des contrats, règlement des différends nationaux et arbitrage commercial</p>	<p>15. Le système de règlement des différends est-il efficace et largement accessible à tous les investisseurs, y compris aux PME et aux investisseurs étrangers ?</p> <p>16. Quels autres systèmes de règlement des différends existent pour gérer les différends commerciaux et relatifs à des investissements ?</p> <p>17. Le pays a-t-il ratifié et mis en œuvre des conventions internationales sur l'arbitrage commercial ? Les sentences étrangères d'arbitrage commercial sont-elles exécutées par les tribunaux conformément aux règles internationales ?</p>
<p>Régime d'expropriation</p>	<p>18. Quelles limites explicites et bien définies sur la capacité d'expropriation les pouvoirs publics ont-ils établies dans le droit et dans la pratique ?</p> <p>19. Quelles dispositions constitutionnelles ou législatives garantissent que des mesures d'expropriation sont prises uniquement de manière non discriminatoire, à des fins publiques, dans le respect du droit, et avec une juste indemnisation ?</p> <p>20. Quels mécanismes judiciaires et administratifs d'appel existent pour réexaminer et contester une décision d'expropriation ou le montant d'une indemnisation ?</p> <p>21. Comment la protection juridique contre l'expropriation conférée par la législation nationale se compare-t-elle à celle accordée dans les traités internationaux ?</p>
<p>Politique relative aux traités d'investissement</p>	<p>22. Quelle est la politique des autorités à l'égard des accords internationaux sur l'investissement ?</p> <p>23. Quelle est la politique suivie concernant le règlement des différends entre investisseurs et État ?</p> <p>24. Le pays a-t-il ratifié et mis en œuvre la Convention du CIRDI ?</p> <p>25. Comment les autorités concilient-elles leur droit souverain de réglementer et l'importance de donner des assurances juridiques aux investisseurs ?</p> <p>26. Les pouvoirs publics s'efforcent-ils d'évaluer l'impact de leur approche en matière de traités d'investissement internationaux sur les investissements de l'étranger et sur le développement économique en général ?</p>