

**RAPPORT D'ÉVALUATION  
DU PROCESSUS  
DE REFORME DE  
L'AIDE AU MALI  
(1999-2001)**

**Ousmane M .DIALLO  
Patrice BLACQUE-BELAIR**

**CAD/OCDE**

**AMBASSADE du CANADA au MALI**

**Décembre 2001**

## **TABLE DES MATIERES**

**Note liminaire**

**Synthèse**

**Chapitre I HISTORIQUE (1996-1998)**

**Chapitre II DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE LA REFORME**

**Chapitre III ACTIVITES PROGRAMMEES ET ENTREPRISES (1999-2001)**

**III-1 Activités en 1999**

- Etudes :
- 1) Mission des structures chargées de la gestion et de la coordination de l'aide ;
  - 2) Proposition d'un système de coopération entre collectivités territoriales et les partenaires ;
  - 3) Rôle des ONG et des Communes

**III-2 Activités en 2000**

- Etudes :
- R.2.1. La comptabilisation des flux d'aide
  - R.2.2. Les procédures de passation des marchés
  - R.2.3. L'harmonisation des frais de mission et des indemnités d'atelier
  - R.2.4. L'harmonisation au niveau sectoriel : l'exemple du PRODESS
  - R.3.2. Inventaire et analyse des procédures d'identification, d'approbation, d'exécution et d'évaluation des projets d'aide

**III-3 Activités en 2001**

- Présentation du CSLP (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté)
- Contribution du PRECAGED (Programme de Relancement des Capacités)

**Chapitre IV CONSTATS ET ENSEIGNEMENTS**

Chapitre V **RECOMMANDATIONS**

**ANNEXES :** Liste des sigles  
Personnes rencontrées  
Documents consultés

## **Note liminaire**

En réponse à une requête commune du Gouvernement et des Partenaires du Mali adressée au Président du CAD, une évaluation du processus de la Réforme de l'Aide a été entreprise par un consultant national, M. Ousmane Diallo, et un consultant international, M. Patrice Blacque-Belair (financement CAD et Canada). Les deux évaluateurs ont travaillé en commun à Bamako du 5 au 23 octobre 2001 avec l'appui du Secrétaire du SRAM, M. S.F. Kante.

Ils ont eu des entretiens avec le Ministre de l'Economie et des Finances et les ministres impliqués dans la Réforme ainsi que les représentants au Mali des partenaires bilatéraux et des agences multilatérales membres de la Commission Mixte. Ils ont également eu des échanges avec le responsable de la Cellule de formulation du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), M. S. Diarra, ainsi qu'avec le chef du Programme de renforcement des capacités nationales (PRECAGED), M. M. Diallo, qui soutient activement la Réforme. En outre, ils ont participé à une réunion spéciale du Comité Technique de la Réforme.

La rédaction du présent rapport s'est effectuée au travers d'échanges d'informations entre les deux consultants (Paris-Bamako), ainsi qu'avec Messieurs S.F. Kante (SRAM) et M. Diallo (PRECAGED). Le consultant national a eu en décembre une réunion de restitution avec le Comité Technique pour recueillir les réactions et suggestions sur la première synthèse du rapport.

L'évaluation s'est effectuée en fin de la phase actuelle de la Réforme de l'aide, et alors que son secrétariat était déjà réduit à une seule personne. En outre, le contexte politique, économique et social du pays connaît une phase délicate. L'année 2001 s'est caractérisée par une période de sécheresse, la baisse des cours du coton et de l'or, avec ses répercussions sur les conditions sociales. La croissance du PIB est passée de 4,3 % en 1999 à 2% en 2000 et à -2% (estimation) pour 2001. D'autre part, le premier semestre 2002 sera très chargé politiquement avec la préparation et le déroulement des élections législatives et présidentielles. A court terme, il semble donc peu probable que des changements institutionnels et structurels profonds puissent s'opérer. C'est précisément en tenant compte de cette situation que les évaluateurs ont la conviction qu'il est indispensable de poursuivre l'effort d'amélioration de l'efficacité de l'aide. Ceci non seulement pour ne pas risquer de s'arrêter à mi-chemin et de perdre les acquis du travail déjà accompli, mais encore pour permettre leur approfondissement et enracinement sur des bases plus réalistes et pratiques qui pourraient faciliter les prises de décision indispensables après les élections. Aussi nous espérons que, suite à cette évaluation, les autorités maliennes et les partenaires, avec l'appui du CAD et du Club du Sahel, décident très rapidement de la manière de poursuivre concrètement

le processus de Réforme entamé en 1999. L'aide représente de 15% à 20% du PIB du Mali et près de 80% de son budget d'investissement (de 200 à 250 milliards de FCFA/an). L'amélioration de l'efficacité de l'aide demeure indispensable pour le développement du Mali.

\*

\* \* \*

Nous tenons à exprimer nos vifs remerciements à l'équipe de l'Ambassade du Canada dont l'aide a été précieuse. Notre reconnaissance s'adresse également à la Représentante Résidente du PNUD, Mme J. Basile-Finley, qui a suivi attentivement le déroulement de la mission et organisé une session de débriefing en fin de mission, en présence de M. C. Lopes, Directeur adjoint du Bureau des politiques de développement, ainsi que de M. J. Loup, Directeur adjoint du Bureau pour l'Afrique du PNUD à New York présents alors à Bamako. Enfin, à Paris, l'intérêt et l'attention apportés non seulement à l'évaluation mais à l'avenir de la Réforme par le Président du CAD, M. J.-C. Faure, ainsi que par M. R. Carey et M. J. Hradsky comme par la Directrice du Club du Sahel, Mme J. Damon, et par Mlle E. Thioléron ont été d'un très grand soutien pour les évaluateurs.

## **I. HISTORIQUE (1996-1998)**

En 1996, le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE a choisi le Mali comme pays pilote pour initier une Revue de l'efficacité de l'aide. Le lancement de la revue a eu lieu à Bamako en avril 1997. En partenariat avec le gouvernement, le Bureau du PNUD et le centre Djoliba représentant la Société civile, le CAD a entrepris une enquête sur le fonctionnement (et les dysfonctionnements) du système de coopération. Les conclusions de la Revue, en 1998, soulignaient notamment :

- l'absence d'une stratégie nationale cohérente et à moyen terme pour le développement du pays ;
- un système institutionnel peu favorable à l'efficacité des programmes et investissements publics comme ceux bénéficiant de l'aide ;
- une multiplicité d'objectifs et de conditions parfois contradictoires découlant des conditions et procédures des bailleurs de fonds, résultant en l'établissement de structures parallèles.

En mars 1998, une réunion spéciale sur les résultats de la Revue d'aide au Mali s'est tenue à Paris, organisée par l'OCDE/CAD et le Club du Sahel, avec l'appui de la Suisse, sous la Présidence du Ministre malien de l'Economie et du Plan, regroupant des représentants des autorités maliennes publiques et privées et des partenaires d'aide multilatérale et bilatérale. Les recommandations concluaient à la nécessité de :

1. dynamiser le système institutionnel de pilotage de l'aide ;
2. mettre en place un système d'information, d'analyse et d'évaluation permettant le pilotage de la coopération au développement ;
3. définir un cadre stratégique global dans lequel s'inscrira l'ensemble des actions de développement ;
4. assurer la maîtrise de la gestion de l'aide par les institutions nationales grâce à l'harmonisation des procédures de gestion des partenaires ;
5. améliorer la transparence dans la gestion de l'aide par une plus grande implication de tous les acteurs (Etat, Société civile, secteur privé).

En avril 1998, lors de la réunion à haut niveau du CAD, les conclusions sont présentées aux Ministres de la Coopération membres de l'OCDE et aux chefs des organisations multilatérales. Les participants conviennent que « les organismes d'aide des membres de l'OCDE entreprendront d'adapter en souplesse et de coordonner leurs politiques et leurs pratiques au Mali afin de tester la faisabilité et les avantages des changements préconisés, de mettre en commun les pratiques et d'en généraliser progressivement

l'application ». Ces conclusions et recommandations sont renouvelées en septembre 1998 à l'occasion de la Réunion de Table Ronde des Bailleurs de Fonds du Mali, organisée par le PNUD.

Par lettre du 27 novembre 1998, adressée au Président du CAD par le Ministre de l'Economie et du Plan, les autorités maliennes ont confirmé leur engagement et leur volonté de conduire à terme le processus de la réforme du système de l'aide. En même temps, un projet de programme de travail a été élaboré, qui a fixé l'objectif central de la réforme, à savoir : « Une aide pilotée et coordonnée par les autorités nationales, maîtrisée par les structures locales et plus efficace au profit des populations maliennes ». Les résultats à atteindre afin de réaliser l'objectif défini étaient :

- R.1 : clarification et simplification des mandats institutionnels des structures chargées du pilotage et de la coordination de l'aide.
- R.2 : harmonisation des procédures et conditions de mise en œuvre des actions de coopération.
- R.3 : mise en place de mécanismes de coordination et d'arbitrage intra, intersectoriels, temporels et spatiaux de l'aide.
- R.4 : renforcement des capacités nationales et locales.
- R.5 : mise en place d'un système d'information permanent sur les activités de coopération.
- R.6 : implication de la Société civile à tous les niveaux de conception et de gestion de l'aide.
- R.7 : intégration du système de coopération dans les circuits économiques et financiers nationaux.

## **II. DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE LA REFORME**

Afin de mettre en œuvre ce programme, les autorités maliennes et leurs partenaires se sont accordées sur la mise sur pied d'un dispositif qui prévoit de travailler à trois niveaux :

- une Commission Mixte Mali-Partenaires, instance de décision ;
- un Comité Technique Mali-Partenaires, chargé de préparer et d'exécuter les décisions de la Commission Mixte, présidé par le représentant du Ministre de l'Economie ;
- un Secrétariat conjoint qui doit assurer la facilitation permanente du processus.

En outre, sont établis deux groupes de travail consultatif :

- le groupe des Ministres maliens membres de la Commission Mixte ;
- le groupe des Partenaires.

### **La Commission Mixte Mali-Partenaires (C.M.)**

La Commission Mixte Mali-Partenaires est l'instance supérieure de décision de la réforme. Elle est présidée par le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) et réunit les Ministres les plus directement concernés par la coordination de l'aide, notamment le Ministre des Affaires étrangères (MAE), les Ministres sectoriels et ceux chargés de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire. Les Partenaires sont représentés par les ambassadeurs et chefs d'agence de coopération des pays membres de l'OCDE ainsi que par les responsables des agences multilatérales (Banque Mondiale et PNUD).

La Commission Mixte devait se réunir au moins deux fois par an afin de :

- examiner les propositions élaborées par le Comité Technique ;
- examiner l'action de la coopération dans les principaux domaines où se pose la question de la coordination ;
- fixer un programme de travail sous forme de questions à traiter et de réformes à proposer pour le Secrétariat conjoint et le Comité Technique.

### **Le Comité Technique (C.T.)**

Il est composé de membres permanents directement impliqués dans la gestion de l'aide, pour moitié de techniciens membres des agences d'aide, et pour l'autre moitié par des responsables (niveau directeurs) maliens des Ministères techniques représentés à la Commission Mixte. En outre, il était prévu un représentant de la Société civile et, comme de nécessaire, quelques personnes ressources selon la nature des dossiers à traiter.

Le Comité Technique a pour fonction d'instruire les questions posées par la Commission Mixte ou les groupes de travail et de préparer des propositions ou des termes de référence d'études à soumettre à la Commission Mixte. Il se réunit à l'initiative du Secrétariat conjoint selon les besoins du programme de travail fixé par la Commission Mixte.

### **Le Secrétariat conjoint (SRAM)**

Il est constitué de deux personnes, l'une représentant l'administration malienne et l'autre l'ensemble des Partenaires. Le représentant du Mali est détaché par le MEF, et celui des Partenaires l'a été par le PNUD (jusqu'en avril 2001). Le PNUD a également fourni (jusqu'en décembre 2001) un secrétaire administrative, un chauffeur et un véhicule. En outre la Suisse a mis à la disposition du SRAM un conseiller technique (janvier 2000 - février 2001).

Le SRAM est placé sous l'autorité du MEF et a pour rôle d'être l'animateur de l'ensemble du dispositif. Il est notamment chargé de préparer les réunions de la Commission Mixte et du Comité Technique, d'élaborer les termes de référence à soumettre au C.T. et de commanditer et suivre, en accord avec le C.T., les études complémentaires nécessaires. Il peut également, à titre consultatif, organiser des réunions des groupes consultatifs.

### **Les groupes consultatifs**

Les deux groupes (malien et Partenaires) ont un double rôle de consultation et de proposition : ils peuvent ainsi émettre des avis sur les propositions faites par le Comité Technique et également prendre l'initiative d'introduire des questions spécifiques à soumettre au C.T. et à la C.M. Ceci devait avoir l'avantage de permettre à chacun de ces groupes d'examiner librement et entre eux des problèmes et des propositions à soumettre à la Commission Mixte.

### **III. LES ACTIVITES PROGRAMMEES ET ENTREPRISES (1999-2001)**

En novembre 1998, le Comité Technique se réunit pour examiner le programme de la Réforme adopté par le Gouvernement malien et les Partenaires suite aux réunions sur les conclusions de la revue menée en 1998. Le C.T. considéra que, si les sept objectifs/résultats fixés devaient être conduits sur les trois ans prévus initialement pour mener la Réforme, il conviendrait d'abord – et sur une période de 18 mois – de s'attaquer aux quatre premiers objectifs et d'aborder les trois autres ultérieurement. Lors de sa réunion du 12 avril 1999, la Commission Mixte retenait ce programme prioritaire. Ces quatre objectifs consistaient en :

■ **R.1. Clarification et simplification des mandats institutionnels des structures chargées du pilotage et de la coordination de l'aide.**

- R.1.1. Effectuer une analyse comparée des missions des différentes structures chargées de la gestion et de la coordination de l'aide.
- R.1.2. Redistribuer les missions sur la base une fonction = une structure.
- R.1.3. Négocier un moratoire sur la création de nouvelles structures dans le domaine de la gestion des aides au cours de la période.
- R.1.4. Analyser les modalités d'adaptation du système d'aide au contexte créé par la décentralisation.

■ **R.2. Harmonisation des procédures et conditions de mise en œuvre des actions de coopération.**

- R. 2.1. Inventorier la situation actuelle en matière de procédures et pratiques.
- R. 2.2. Elaborer progressivement une procédure nationale de l'aide.
- R. 2.3. Expérimenter, dans le cadre des négociations en cours (programmes sectoriels de la santé et de l'éducation, Programme national d'Action Environnementale), des instruments de coopération originaux (fonds communs, procédures unifiées, passation des marchés).

■ **R.3. Mise en place de mécanismes de coordination et d'arbitrage intra, intersectoriels, temporels et spatiaux de l'aide.**

- R. 3.1. Transformer le Programme Triennal d'Investissement (PTI) en un véritable instrument de programmation des investissements publics.
- R. 3.2. Rendre opérationnels les organes sectoriels de planification dans la conception, la gestion et le suivi des projets et programmes.
- R. 3.3. Organiser une réunion de concertation entre les autorités maliennes et les partenaires au développement sur les stratégies et orientations à moyen terme du Mali afin de fixer les priorités maliennes et pour permettre aux partenaires d'indiquer leurs domaines d'appui.

■ **R.4. Renforcer les capacités nationales et locales.**

- R. 4.1. Identifier les besoins en appui des structures impliquées dans la gestion de l'aide et élaborer des propositions.
- R. 4.2. Mettre en œuvre la stratégie de formation des structures concernées. Cet objectif transversal est confié au Projet de renforcement des capacités nationales (PRECAGED) financé par le PNUD.

### **III.1. ACTIVITES EN 1999**

**III.1.1-** Suite à la réunion et à la décision de la Commission Mixte, en avril 1999, plusieurs réunions du Comité Technique et du Groupe des partenaires, appuyés par le Secrétariat de la Réforme (SRAM), commencent à examiner les tâches à entreprendre, et en priorité le **1<sup>er</sup> objectif (R.1)** portant sur la « clarification et simplification des mandats institutionnels des structures chargées du pilotage et de la coordination des aides ». Le choix de cet objectif découlait du constat que la coordination de l'aide extérieure était peu fonctionnelle, étant donné que les structures nationales impliquées n'assuraient pas une coordination d'ensemble.

Le système national de gestion de l'aide se caractérise en effet par un certain éparpillement des centres de décisions et un manque de précision des rôles de chacun.

Les principales structures concernées par la gestion de l'aide – à savoir :

- ⇒ la Direction de la Coopération Internationale (DCI) rattachée au Ministère des Affaires Etrangères et des Maliens de l'Extérieur (MAEME), chargée de la soumission, de la négociation et de la signature des accords de coopération ;
- ⇒ la Direction Nationale de la Planification (DNP) rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances, chargée de l'évaluation des requêtes (émises par les Ministères sectoriels) et de leur transmission au MAEME ;
- ⇒ la Direction Générale de la Dette Publique (DGDP) rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances, qui mobilise, suit et fait l'audit des financements internes et externes, générateurs de dette.

Ces trois directions n'arrivent pas à assumer ni individuellement, ni collectivement, leur rôle de coordination : soit du fait de manque de capacité au sein de certaines structures, soit du fait du non-respect des procédures nationales. Dans la pratique, les ministères sectoriels sont souvent amenés à soumettre et à négocier eux-mêmes les requêtes avec les donateurs quand ce ne sont pas ces derniers qui sont à l'origine des requêtes qu'ils souhaitent se faire présenter. En outre les concertations interministérielles ne sont pas efficaces, la complexité et la multiplicité des politiques et pratiques des partenaires au développement rendant également difficile la gestion nationale. Enfin, les efforts de coordination et de coopération découlant de la décentralisation doivent être renforcés et clarifiés.

### **III.1.2- Suite à ces constats, trois études sont lancées :**

- a) « Etude sur les missions des structures chargées de la gestion et de la coordination de l'aide »**, menée par deux consultants maliens sur financement des Pays-Bas ;
- b) « Propositions d'un système opérationnel de coopération** entre les collectivités territoriales et les partenaires », financée par la G.T.Z. ;
- c) « Rôle des ONG et des Communes »**, financée par l'USAID.

**III.1.3-** En novembre 1999, se tiendra un **ATELIER** regroupant Maliens et Partenaires pour examiner et discuter des « **Réformes Institutionnelles pour une meilleure coordination de l'aide** », avec trois thèmes majeurs :

- 1) Etablissement d'un cadre de référence des politiques et stratégies de développement ;
- 2) Coordination et gestion du financement de l'investissement public ;
- 3) Coordination territoriale de l'investissement public.

Les documents de base de l'Atelier étaient fondés sur les études ci-dessus mentionnées et les réflexions menées par le Comité Technique et le SRAM.

En ce qui concerne le **1<sup>er</sup> thème**, l'Atelier recommandera l'établissement d'un cadre de référence à Moyen Terme prenant en compte l'étude prospective «La vision Mali 2025 » ainsi que la nécessité d'harmoniser les divers programmes sectoriels et spatiaux. L'adoption et l'élaboration du « Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) » initié en 2000 et poursuivi en 2001 (voir ci-après) donnera corps à cette nécessité.

En ce qui concerne le **2<sup>e</sup> thème**, « la Coordination et la gestion de l'investissement public » et donc de l'aide, l'Atelier recommandera « l'Attribution de la responsabilité de la coordination économique au Ministère de l'Economie... qui doit être l'interlocuteur principal des partenaires... », « la responsabilisation du Ministère chargé des Finances sur la coordination financière (gestion de crédits de paiement, procédures de décaissement, comptabilisation et audits) et « la dotation du Ministère de l'Economie en une structure chargée du suivi global des financements des investissements publics ». La fusion en février 2000 du Ministère de l'Economie avec celui des Finances devait faciliter l'application de ces recommandations qui se basaient sur le principe : une fonction = une structure.

Toutefois un blocage «politico-institutionnel» résultera des propositions de redistribution des tâches et fonctions entre le Ministère de l'Economie et des Finances d'une part et le Ministère des Affaires étrangères d'autre part, ce dernier ayant à sa charge la Direction de la Coopération Internationale, et étant ordonnateur du FED et de la Cellule NEX, et responsable des Commissions Mixtes et Tables Rondes avec les Bailleurs de Fonds. Malgré une Réunion interministérielle présidée par le Premier Ministre en octobre 2000, une lettre des partenaires au Président de la République en décembre 1999 et une demande d'audience au Premier Ministre en mars 2000 pour soutenir cette proposition de l'Atelier, ce n'est que lors de la dernière réunion de la Commission Mixte en juillet 2001 que le Ministre de l'Economie fit part à celle-ci de la décision du Premier Ministre de maintenir le statu quo en attendant la mise en chantier d'une Réforme de la Fonction Publique.

En ce qui concerne le **3<sup>e</sup> thème** de l'Atelier, la Coordination territoriale de l'Investissement public, il fut proposé :

- La création d'un cadre de concertation technique aux niveaux communes, cercles et régions. Ce cadre sera composé des représentants de l'Etat, des élus locaux, des ONG et autres intervenants. En fonction d'un cadre de référence défini (genre schéma d'aménagement du territoire) l'organe technique élaborera et proposera un programme d'investissement local.
- La responsabilisation d'une structure nationale technique sur la coordination nationale (exemple : la Direction Nationale de la Planification dont le rôle consistera à assurer l'arbitrage et la cohérence des programmes d'investissement territorial), tandis que les institutions telles que le Haut Conseil des Collectivités territoriales, le Conseil économique, social et culturel joueront leur rôle d'orientation.
- La poursuite du processus de mise en place du Fonds d'Investissement des collectivités territoriales (FICT), à articuler avec les fonds alloués aux programmes sectoriels. La possibilité que ce fonds puisse accorder des prêts a été également recommandée.
- La déconcentration de la tutelle des ONG, le Ministre de l'Economie, du Plan et de l'Intégration devant traiter les informations et les mettre à la disposition des utilisateurs ainsi qu'exposer les politiques et stratégies du gouvernement afin de fournir un cadre d'orientation à l'action des ONG.
- La réaffirmation et la revalorisation de la fonction d'aménagement du territoire qui pourrait être assurée par une structure nationale. Aussi le type d'instruments de gestion et d'information sur le territoire résulterait de la mise en œuvre de ladite structure. (En fait, une Ministère de l'Aménagement du Territoire sera créé lors du remaniement ministériel de février 2000.)

En outre, l'Atelier a également contribué à appuyer le lancement d'une série d'études et de travaux qui seront conduits en 2000, comme l'Etude sur la « Comptabilisation des Flux d'Aide », « les Procédures de passation des marchés des Bailleurs de Fonds », « l'Inventaire et l'analyse des Procédures d'identification, d'approbation et d'évaluation des projets et programmes », notamment « l'harmonisation des procédures des partenaires » dans le cadre des actions sectorielles (cas du PRODESS pour la Santé) et en ce qui concerne la décentralisation. Enfin il a permis également de souligner la nécessité impérieuse de renforcer les capacités des structures nationales et de mettre en lumière la tâche capitale du PRECAGED.

### **III.2. ACTIVITES EN 2000**

**III.2.1-** En février 2000 s'opère un remaniement ministériel qui aboutit à la réunion en un seul Ministère de ceux de l'Economie et des Finances et à l'établissement d'un Ministère de l'Aménagement du Territoire. Ce remaniement correspond en partie aux recommandations de l'Atelier de novembre 1999. Toutefois il amènera un ralentissement, au cours du premier semestre, des réunions de la Commission Mixte et du Comité Technique.

Le groupe des Ministres maliens se tiendra en juillet 2000 pour examiner les recommandations de l'Atelier, notamment celles ayant trait aux modifications des fonctions respectives du M.A.E. et du M.E.F. en ce qui concerne le pilotage de l'aide, et les propositions sont transmises au Premier Ministre par arbitrage. En octobre, une réunion interministérielle sous la présidence du Premier Ministre examine à nouveau la question et le Premier Ministre demande aux deux ministères de lui adresser chacun une note exposant leurs arguments.

La Commission Mixte se réunit en novembre (la première depuis 18 mois) et le Ministre de l'Economie et des Finances y annonce que le « Cadre de référence unique des politiques et stratégies de développement » sera désormais le CSLP et que la Commission Mixte en sera l'instance de discussion pour éviter la multiplication des mécanismes de consultation tout en assurant l'implication de tous les acteurs au processus. Une seconde réunion de la Commission Mixte se tient en décembre, au cours de laquelle il est notamment souligné que toutes les activités et études de réforme programmées doivent aboutir à des décisions d'application, tant du côté malien que des partenaires. Ceci implique une prolongation au-delà de décembre 2000 du SRAM (ce qui sera fait grâce au support du PNUD jusqu'en décembre 2001).

**III.2.2-** Au cours de l'année 2000, **plusieurs études programmées sont conduites** par des consultants, avec l'appui du Comité Technique, du SRAM et du groupe des partenaires, **à savoir :**

## **R.2 HARMONISATION DES PROCEDURES ET PRATIQUES DES PARTENAIRES**

### **R.2.1. LA COMPTABILISATION DES FLUX D'AIDE**

Etude issue de l'Atelier de novembre 1999, financée par le Club du Sahel et réalisée par J.-D. Naudet en avril-mai 2000 (rapport Août 2000).

#### **1) Les constats**

L'aide déclarée par les donateurs en faveur du Mali se monte ces dernières années à environ 15% à 20% du PIB, soit environ 200 à 250 milliards de FCFA, et représente près de 80% du budget d'investissement.

Cette aide est en principe enregistrée dans les comptes publics, essentiellement dans le budget d'investissement, et dans les comptes extérieurs au sein de la balance des paiements.

Une confrontation des différentes sources (sources bailleurs et sources nationales) montre approximativement que près de 100 milliards de FCFA échapperaient à toute forme de comptabilisation, tandis que le reste (soit environ 150 milliards) serait comptabilisé en principe dans le budget d'investissement, mais en fait de façon très approximative. Plus de la moitié des projets déclarés par les bailleurs de fonds ne se retrouvent pas dans ce budget d'investissement.

La mauvaise fiabilité du BSI peut se voir à travers les tendances qu'il dégage : entre 1994 et 1998, le financement extérieur du BSI est censé avoir progressé de 60%, alors que les dépenses des donateurs ont en réalité quasi stagné.

La mauvaise comptabilisation des flux d'aide entraîne un suivi incorrect de l'économie malienne et notamment des erreurs importantes dans tous les principaux tableaux économiques nationaux : TOFE, balance des paiements et comptabilité nationale.

Du point de vue des procédures et des perspectives d'enregistrement des flux, on peut distinguer quatre principales catégories d'aide (et leur montant estimé pour 1998) :

- L'aide budgétaire. Cette aide parfaitement intégrée dans les procédures budgétaires nationales ne pose en principe aucun problème de comptabilisation (environ 25 milliards de FCFA).

- L'aide projet au gouvernement. Cette aide est suivie par le budget d'investissement de manière non satisfaisante du fait de la variété des structures impliquées et des procédures. Pour mieux fonctionner, le système devrait être conçu autour de deux principes : (i) s'appuyer sur un nombre restreint de sources d'information centralisatrices ; (ii) obtenir l'information de plusieurs sources afin de pouvoir la vérifier. Il est indispensable que ce système, pour être efficace, s'appuie en partie sur une collecte d'information directe auprès des bailleurs de fonds (environ 140 milliards de FCFA).

- L'aide résiduelle (secteur public non enregistré). Cette catégorie très variée comprend tout ce qui n'est pas aide budgétaire ou projet au gouvernement, c'est-à-dire de façon non exhaustive : les projets menés avec des structures publiques non strictement gouvernementales, les appuis ONG, collectivités territoriales ou société civile, les instruments souples à disposition des agences locales, les instruments gérés par les sièges des agences (assistance technique, volontaires, lignes budgétaires thématiques), les fonds d'urgence, les projets régionaux, le fonctionnement des agences locales, etc. A l'heure actuelle, cette aide n'est pas du tout comptabilisée par l'Etat, si bien que l'on peut parler à son sujet de « secteur public non enregistré ». Ce type d'aide ne peut être enregistré qu'à l'aide d'une enquête régulière auprès des bailleurs de fonds, mais représenterait environ 100 milliards de FCFA.

L'examen de la diversité des pratiques et procédures illustre bien la difficulté du suivi des flux d'aide et permet d'en comprendre les insuffisances. Il est rare qu'une structure nationale soit responsabilisée sur la totalité de l'exécution d'une action. Il en résulte que le suivi des flux d'aide ne peut être placé dans une optique purement comptable (vérifiable par des pièces justificatives), mais doit relever d'une opération statistique. Le suivi des dépenses extérieures se fait donc par une circulation d'information entre des acteurs nombreux et diversifiés (non liés institutionnellement dans beaucoup de cas), sans possibilité de sanction ou de vérification et sans base exhaustive de l'ensemble des actions en cours. Il en résulte une très faible fiabilité de ce suivi.

D'autre part, chaque bailleur de fonds tient la comptabilité de l'aide accordée au Mali. De plus, les déclarations des bailleurs sont collectées au niveau international par le CAD de l'OCDE, et au niveau national par le PNUD, qui tient localement une base de données des activités des bailleurs de fonds au Mali et diffuse régulièrement un rapport sur la coopération au développement avec le Mali.

La base de données du CAD, fondée sur les déclarations globales des sièges des agences d'aide, fournit les décaissements totaux par bailleur et par type de flux (dons, prêts, etc.) ainsi que les engagements par projet ou action (base CRS) classés, le cas échéant, par secteur et sous-secteur. Les données sur les engagements ne sont toutefois pas complètes.

La base de données du PNUD Mali est alimentée à partir d'une enquête annuelle réalisée auprès des représentations locales (ou régionales lorsqu'il n'y a pas de représentations locales) des agences d'aide. Le questionnaire pour chaque projet ou action porte sur le secteur ou sous-secteur concerné, le type d'aide (coopération technique, projet d'investissement, aide budgétaire, etc.), l'institution locale bénéficiaire. Le PNUD publie un rapport intitulé DCR (Development Cooperation Report). Même si les données du CAD et celles du PNUD peuvent différer quelque peu, elles sont bien plus proches et cohérentes que celles fournies par les sources nationales.

## **2) Les propositions**

**a) Sur le principe, il serait souhaitable de cheminer vers une inclusion généralisée des flux d'aide dans les procédures budgétaires et comptables nationales.** C'est d'ailleurs un des objectifs du processus de réforme de l'aide que de définir une « procédure nationale » de gestion de l'aide plutôt que de s'adapter entièrement aux pratiques diversifiées des nombreux donateurs intervenant au Mali. C'est également une des recommandations de l'UEMOA, en matière de finances publiques, que de désigner le Trésor comme ordonnateur centralisateur de l'ensemble des flux d'aide.

Cependant, en pratique, une telle inclusion comptable de l'aide pose de véritables problèmes :

- Il convient à nouveau de séparer le cas de ce qui relève, dans les flux d'aide, d'une dépense à vocation budgétaire et d'une simple dépense publique externe. Il serait absurde, par exemple, de vouloir faire rentrer dans les procédures comptables et budgétaires de l'Etat l'appui qu'une ONG fournit à une organisation paysanne par le biais d'une action financée par une agence d'aide.

- Le passage par les procédures de l'Etat représente une véritable contrainte bureaucratique pour les donateurs dans la situation actuelle. Il est frappant de voir que tous les donateurs respectant le plus les procédures publiques (Banque Mondiale, AFD, KFW, FED, etc.) ont de grandes difficultés à décaisser les fonds engagés et accumulent parfois des années d'engagements non encore exécutés. A l'inverse, les donateurs mettant eux-mêmes leurs programmes en œuvre jouissent d'une souplesse qui leur permet des taux de décaissement voisins de 100%. On est donc en présence, non d'une bonne et d'une mauvaise procédures, mais d'un réel dilemme entre l'inclusion dans les procédures nationales et la rapidité et la souplesse d'exécution. L'inclusion doit progresser en même temps que progressent l'accord sur des procédures communément acceptées et l'efficacité des circuits de co-décision.

- Certains types d'aide se prêtent mal à une inclusion dans les procédures nationales par nature. C'est par exemple le cas de l'assistance technique sous toutes ses formes, mais aussi plus généralement de l'aide liée et de l'ensemble des dépenses effectuées hors du Mali.

Il est peu probable, note le rapport, que, dans la situation actuelle, le Mali parvienne à imposer une procédure nationale à l'ensemble des donateurs. En revanche, il conviendrait de susciter une incitation à se conformer aux procédures nationales. A l'heure actuelle, c'est l'inverse qui est vrai : il existe une réelle désincitation à se fondre dans ces procédures (puisqu'on y perd en taux d'exécution et en souplesse). Comment susciter cette incitation ? Des pratiques telles que la généralisation de la participation du gouvernement aux projets extérieurs par le financement d'une contrepartie budgétaire seraient de nature à créer cette incitation et à normaliser le financement extérieur dans le cadre budgétaire. De même, la recommandation classique de budgétiser l'assistance technique à hauteur du salaire national correspondant serait une voie pour faire rentrer cette assistance dans le cadre budgétaire national.

Tout flux d'aide doit être enregistré d'une façon ou d'une autre, car il engendre forcément un « effet » dans l'économie malienne, même lorsque la dépense n'est pas effectuée au Mali. En revanche, il conviendrait sans doute de différencier la valorisation de l'aide selon qu'elle est comptabilisée du point de vue du donateur ou du point de vue du receveur. Les donateurs ont dépensé 230 milliards de FCFA pour le Mali en 1998, mais cela ne veut pas dire que le Mali a reçu 230 milliards d'aide.

**b) Le rapport souligne quelques préalables indispensables à l'amélioration de la comptabilisation de l'aide :**

**Le préalable le plus important** à l'amélioration de la comptabilisation de l'aide est que cela réponde à un réel besoin national, ce qui est loin d'être évident. On peut légitimement se poser la question, devant toutes les priorités auxquelles le Mali doit faire face, de la nécessité de se lancer dans une entreprise complexe sans profit immédiat évident. C'est la question de la nécessité du pilotage global de l'économie, et de la maîtrise nationale de l'aide, qui est ainsi posée. Il est ainsi symptomatique de remarquer que les bailleurs de fonds opérant sur dons ne font l'objet, à l'heure actuelle, d'aucune demande d'information sur le suivi des décaissements de la part du gouvernement. Seul le PNUD s'est intéressé à cette question, dans son bilan annuel de la coopération avec le Mali.

**Le deuxième préalable** est une réelle volonté de simplification institutionnelle et de développement de la fonction économique dans le partenariat avec les donateurs. L'éclatement des institutions partenaires des bailleurs de fonds est une entrave à la coordination qui a été plusieurs fois reconnue. La diversité des personnes et des structures responsabilisées dans la mise en œuvre de la dépense sur fonds extérieurs rend tout système centralisé d'informations extrêmement difficile à faire fonctionner. La prédominance des fonctions diplomatiques, techniques ou financières sur la fonction économique dans la gestion de l'aide fait passer au second plan les missions de coordination, d'orientation et de comptabilisation de l'aide. Une meilleure comptabilisation de l'aide passe par une réforme institutionnelle conférant une vision globale sur l'ensemble des flux d'aide à une structure à vocation économique.

**Le troisième préalable** est une réelle volonté de transparence des donateurs. On ne peut que constater en général la faible disponibilité avec laquelle les donateurs rendent compte de leurs activités au cours des enquêtes nationales, si ces opérations ne sont pas précédées d'une sensibilisation active menée au niveau politique par le gouvernement malien. On peut ainsi citer le cas de la BCEAO qui envoie, pratiquement sans résultats, un questionnaire annuel (pourtant relativement simple) aux donateurs afin de mieux établir la balance des paiements du Mali.

**c) Nécessité de procéder par étapes.** L'amélioration de la fiabilité et la couverture du BSI apparaît comme un objectif à la fois nécessaire, pour un meilleur pilotage de l'économie, et relativement accessible. Il « suffirait » de confronter les informations existantes avec celles détenues par les bailleurs de fonds, de compléter la liste des projets en cours et d'améliorer le suivi des décaissements.

Ce processus d'amélioration du BSI devrait bénéficier du dispositif institutionnel et du climat de collaboration du processus de réforme de l'aide, d'autant que c'est l'un des objectifs inscrits à son programme de travail. Il pourrait également grandement profiter de l'expérience et de la base de données du PNUD, et donner lieu à une collaboration active entre le PNUD, le dispositif de la réforme de l'aide et l'ensemble des bailleurs de fonds.

Lorsque le champ et la fiabilité du PTI/BSI auront été améliorés, on pourra alors aborder la question plus complexe de l'analyse des projets selon différentes typologies – secteur, champ géographique, type d'acteurs, type de dépenses – nécessaire pour conduire et suivre les politiques de développement. De même pourra-t-on alors revoir la qualité et la fiabilité des autres tableaux économiques du Mali (TOFE, balance des paiements, comptabilité nationale).

**L'étude conclut en soulignant :**

« Une amélioration du BSI est une chose importante mais ne résoudra pas tous les problèmes techniques répertoriés dans la section précédente. Des réformes plus ambitieuses seraient nécessaires à un suivi et un pilotage réel des flux d'aide. On peut ici suggérer quelques pistes pour ces réformes.

La visibilité globale de l'aide au Mali repose forcément sur une simplification du dispositif institutionnel de gestion de l'aide. Les procédures d'engagement, d'ordonnancement et d'exécution sont actuellement trop diverses, et souvent trop ad hoc, pour permettre un suivi de l'aide à l'intérieur du dispositif administratif national. Cette simplification doit reposer sur un petit nombre de principes simples :

- essayer de réduire la diversité existante chez les donateurs en traitant dans la procédure nationale chaque donateur de la même façon, avec les mêmes interlocuteurs ;
- rapprocher le circuit de dépense des actions d'aide des structures chargées du suivi de la dépense dans le dispositif national ;
- confier à une structure bien identifiée la responsabilité de coordination économique globale de l'aide, et faire de cette structure l'interlocuteur principal des bailleurs de fonds. »

**3) Suite donnée à l'étude**

En octobre 2000, la Banque Mondiale envoie au SRAM ses commentaires sur le rapport. Tout en soulignant que celui-ci « constitue une bonne base de discussion ... il apparaît faible sur nombre de points non négligeables et ... les solutions proposées ne semblent pas suffisantes pour atteindre les objectifs visés ». Entre autres points soulevés, la Banque Mondiale déclare qu'il est nécessaire d'arriver à « un réel équilibre des obligations, entre d'un côté une administration chargée de l'exécution du don ou du prêt, assumant la tutelle du projet et acceptant que les dépenses faites lui seront opposables, et de l'autre un partenaire financier en charge de la responsabilité fiduciaire vis à vis des ses propres mandants... » et d'indiquer « la supériorité dans la hiérarchie des normes juridiques du pays, des contrats et conventions internationaux sur les lois internes ».

En décembre 2000, la Commission Mixte se réunit pour examiner le programme de travail pour l'année 2001 et les questions en suspens. Elle souligne «qu'il faut aboutir à la simplification des procédures d'enregistrement des flux d'aide et à la mise en place d'un système national d'information sur ces flux afin de faciliter la prise de décision et le pilotage de l'économie, notamment en s'inspirant des directives de l'UEMOA concernant la convergence des politiques de développement et de l'harmonisation des procédures comptables publiques des pays membres ».

A cette fin, la tâche est confiée à un Comité Technique ad hoc qui se réunira à plusieurs reprises au cours de 2001. Lors de sa réunion d'octobre 2001, le Comité ad hoc s'est entendu sur la nécessité d'aboutir à l'établissement d'un rapport annuel sur la coopération, en s'inspirant du rapport établi par le PNUD et avec l'appui technique de celui-ci. Ceci exige la mise en place d'une structure nationale et une prochaine réunion doit arrêter le contenu du rapport, sa structure, la composition de son équipe rédactionnelle et les moyens humains et matériels à mobiliser.

En conclusion, si la nécessité d'une harmonisation de la comptabilisation des flux d'aide est désormais admise par les autorités maliennes et les partenaires, sa mise en œuvre reste encore à entreprendre.

#### **R.2.2. LES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES**

En mai-juin 2000, une mission de deux consultants envoyés et financés par l'AFD se rend à Bamako et remettra son rapport en juillet. Celui-ci comporte le constat des procédures appliquées, les recommandations d'amélioration et les étapes pour leur mise en œuvre progressive.

##### **A) Les constats**

###### **1) Procédures nationales**

Bien que le code des marchés publics repose sur des principes d'efficacité et de transparence, bien des lacunes se manifestent dans la pratique : délais de passation, lourdeur des circuits d'approbation, recours important aux procédures restreignant la concurrence, imprécisions sur la composition des commissions d'appels d'offres et sur les critères de jugement des propositions, faiblesse des procédures de contrôle a posteriori. A cela s'ajoute un manque important de ressources humaines au niveau des services impliqués. Les Directions Administratives des Ministères Techniques (DAF) sont en charge de la publication et de la réception des offres et de leur analyse mais n'ont pas les moyens suffisants pour ce travail, aggravé par un *turn over* des cadres. La Direction Générale des Marchés Publics (DGMP) est chargée du contrôle de la passation des marchés et doit donner son avis de non-objection ou de demande de modification pour chaque étape du processus. La DGMP, créée en 1995, est faiblement dotée en personnel et équipement (10 cadres pour examiner environ 52 dossiers par semaine). Il en résulte des délais d'approbation

importants (doubles ou triples par rapport au temps « légalement » imparti), retards auxquels s'ajoutent ceux des Bailleurs de Fonds.

## **2) Procédures des partenaires**

Celles-ci sont multiples et complexes, très diversement articulées au dispositif malien, avec des conditionnalités différentes, des modalités d'agrément variées et des pouvoirs de décision et de paiement (ordonnateur) souvent maintenues au niveau des sièges des agences d'aide et donc non déléguées aux agences locales. Il en a résulté fréquemment (et pour les Bailleurs les plus importants) l'établissement de cellules de gestion ad hoc, distinctes de la DGMP et sans coordination entre elles.

Le rapport souligne que cette situation ne contribue ni à l'efficacité de l'aide (64 % des investissements publics sont financés par les aides extérieures), ni à son appropriation par le Mali. La coexistence de systèmes différents oblige les autorités nationales à s'efforcer de maîtriser une multiplicité de procédures sans avoir toujours les ressources humaines nécessaires, d'autant plus que les cellules ad hoc établies à la demande des partenaires mobilisent souvent les cadres nationaux les plus compétents au détriment des structures maliennes.

Cette situation contribue également à rendre plus difficile la saisie adéquate des flux d'aide (voir ci-dessus R. 2.1).

## **B. Recommandations**

Les consultants indiquent qu'il y a un choix à faire entre :

- soit la convergence des procédures par rapprochement interne de celles-ci entre les partenaires ;
- soit la convergence vers les procédures nationales.

**Le rapport favorise la convergence vers les procédures nationales, soulignant qu'elle correspond à l'objectif central de la Réforme de l'Aide : « une aide pilotée et coordonnée par les autorités nationales, maîtrisée par les structures locales et plus efficace au profit des populations maliennes ». Pour y parvenir, ceci implique :**

### **1) de la part des partenaires :**

- \* l'adaptation de chaque Bailleur aux procédures nationales, tout en veillant à leur amélioration ;
- \* l'appui et donc l'engagement des sièges ;
- \* l'abandon des clauses d'exclusivité et d'origine (aide liée) ;
- \* l'harmonisation des procédures de décaissement et de contrôle et leur intégration dans la comptabilité publique du Mali ;

\* la déconcentration des responsabilités de passation des marchés au profit des représentations locales des agences d'aide (le passage par les sièges est en outre un facteur d'allongement des délais).

## **2) de la part du Mali :**

\* une appropriation effective du processus passant notamment par un renforcement des capacités et l'amélioration de la gestion et du contrôle (adéquation et transparence).

Ceci implique :

- \* une évaluation de la fiabilité du dispositif national et des capacités ;
- \* une modernisation et adaptation du code des marchés publics ;
- \* une utilisation des programmes d'aide pour l'appui à l'administration malienne dans la gestion des marchés ;
- \* une association aux structures nationales des partenaires en vue d'assurer la coordination et la complémentarité de l'aide (priorités, qualité, transparence).

## **C. Les étapes**

**Le rapport souligne que l'amélioration des procédures de passation des marchés ne peut se faire d'un seul coup :** « Toute convergence doit intervenir par étapes et être assortie d'évaluations et de dispositifs de contrôle adaptés, de façon à préserver l'efficacité des programmes, maintenir la confiance des Bailleurs et des opinions publiques, et en définitive garantir la continuité de l'aide au développement ».

A cette fin le rapport suggère :

- \* La constitution d'un groupe de travail mixte de spécialistes chapeauté par la DGNP, en vue d'établir des propositions de convergence à partir :
  - de la prise en compte des expériences déjà en cours (PRODESS et Décentralisation – ANICT) ;
  - d'enquêtes supplémentaires auprès des instances concernées (maliennes et partenaires) ;
  - de l'établissement d'un programme par étapes pour la mise en œuvre ;
  - de la soumission des propositions et du programme d'amélioration aux autorités maliennes et au siège des Agences pour permettre la mise en œuvre effective.

## **D. La suite donnée au Rapport (2000 et 2001)**

Le Comité Technique se réunit à plusieurs reprises pour voir les suites à donner (en septembre et novembre 2000, puis en 2001). La préférence est donnée à l'option « Convergence vers les procédures

nationales », tout en prenant en compte les règles et mesures préconisées par l'UEMOA en matière de réforme des marchés publics et d'un code de transparence. En avril 2001, le Ministre de l'Economie charge la DGMP du pilotage **d'un Groupe Ad Hoc**, comprenant notamment la Banque Mondiale (qui a été le seul partenaire à fournir des commentaires détaillés du Rapport et à souligner certaines réserves sur les propositions), la DAF du Ministère de la Santé, et le SRAM. Il est également demandé à l'AFD le retour des deux consultants pour appuyer le groupe ad hoc. Bien que l'AFD ait donné son accord, la nouvelle mission ne s'est pas concrétisée. En juillet 2001, les deux consultants écrivent au SRAM en faisant part de leurs vues sur les commentaires de la Banque Mondiale et soulignent que « le faible nombre de réactions des autres bailleurs de fonds est plus préoccupant... Les bailleurs sont plus disposés à lancer des études générales et créer des institutions (comités de suivi, de coordination, etc.) qu'à agir concrètement pour faire converger leurs procédures vers celles des pays aidés et pour améliorer le fonctionnement de celles-ci ». Ils rappellent « la contradiction traditionnelle de tous les Bailleurs pris dans le dilemme opposant l'impératif de responsabilisation des pays aidés au devoir de contrôle de l'emploi des fonds versés ». En conclusion, les consultants suggèrent « qu'il serait plus économique et plus judicieux de prévoir l'intervention d'un autre expert... qui puisse apporter un œil neuf sur notre travail et [permettrait] aux bailleurs de pouvoir s'exprimer plus librement » et proposent un programme de travail. Celui-ci n'a pas été – semble-t-il – pris en compte, mais le groupe ad hoc a poursuivi son travail. **Suite à ces propositions, trois nouveaux décrets** sont pris en mai 2001, fixant la réorganisation de la DGMP et ses modalités de fonctionnement, ainsi qu'un arrêté sur les modalités de passation des marchés publics par les collectivités territoriales (jusqu'à un montant de 50 millions de FCFA).

En outre, le Mali bénéficie d'un appui financier de l'IDA (don du Fonds de Développement Institutionnel) de 430 000 dollars pour le renforcement des capacités en matière de passation des marchés et pour l'élaboration d'un manuel de procédures. Les cadres de la DGMP et d'autres administrations ont bénéficié de stages de perfectionnement, et des équipements informatiques ont été fournis, devant permettre un meilleur suivi des marchés.

Néanmoins, un travail de longue haleine demeure, notamment concernant le mode opératoire par lequel seront résolues les questions de mise en vigueur de chaque décision de modification convenue au titre de l'harmonisation.

### **R.2.3. L'HARMONISATION DES FRAIS DE MISSION ET DES INDEMNITES D'ATELIER**

Elle n'a pas fait l'objet d'une étude particulière en tant que telle, mais d'une enquête coordonnée par le PNUD dont les résultats ont été examinés par le Comité technique (février, mars et septembre 2000) et par la Commission Mixte (novembre 2000 et juillet 2001). Ainsi, malgré la simplicité relative du problème, plus d'une année aura été nécessaire pour parvenir à un consensus et à l'élaboration d'un arrêté ministériel sur la question (Arrêté n°.... du.....).

Ce résultat est un des acquis palpables de l'exercice, quoique étant de moindre signification par rapport aux objectifs. D'ailleurs, malgré ce consensus, des difficultés persistent au niveau de l'application où on constate encore une grande diversité en fonction des projets des bailleurs de fonds. Ceci démontre que la coordination de l'aide est un processus difficile à mettre en application.

#### **R.2.4. L'HARMONISATION AU NIVEAU SECTORIEL : L'EXEMPLE DU PRODESS**

Le Programme de Développement Sanitaire et Social (PRODESS-1998-2002) constitue la première tranche du Plan décennal de développement sanitaire et social (PDDSS-1998-2007) et a été conçu sur la base d'une approche programme. Ses objectifs, stratégies, moyens de financement ont été largement partagés avec l'ensemble des acteurs du secteur : services publics, privés, société civile, partenaires. Après son approbation par le gouvernement, il a été soumis à la Communauté des Bailleurs de fonds à l'occasion de la Table ronde sectorielle éducation-santé en juin 1998 à Bamako. Il y a reçu approbation et promesses de financement.

Un nombre important de partenaires du Mali interviennent dans les domaines couverts par le PRODESS : la Banque Mondiale, l'Union Européenne, la BAD, la BID, la Coopération Française, la Coopération Suisse, la Coopération Hollandaise, l'USAID, la Coopération Belge, la Coopération Canadienne, la GTZ, le Japon, le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP, l'OMS et les ONG.

Tout en étant directement initié et piloté par le Ministère de la Santé, le PRODESS est étroitement lié à la Réforme de l'Aide, constituant un test des améliorations et harmonisations nécessaires des procédures et pratiques de développement au plan sectoriel comme au niveau des efforts de coordination avec le processus de décentralisation. C'est à ce titre et dans ce cadre que tant la Commission Mixte, le Comité Technique et le groupe des partenaires ont discuté et appuyé le déroulement du PRODESS.

**L'approche programme adoptée** par le PRODESS préconise la mise en œuvre des activités retenues par les services de la Santé. Ceci implique des transformations structurelles et des capacités matérielles, humaines et organisationnelles qui ont été étudiées et proposées.

Certaines ont été mises en œuvre, notamment les réformes hospitalières et l'appui au développement des ressources humaines.

**Les instruments de gestion financière** du PRODESS qui constituent une autre nouveauté dans ce programme ont été élaborés. Il s'agit du manuel de gestion financière et du guide d'exécution. Ils ont fait l'objet de concertation entre le Ministère de la Santé et l'ensemble des partenaires. Ainsi, il est prévu trois types de compte pour le financement des activités du PRODESS :

- **Compte A** : il s'agit d'un compte unique au niveau central dont l'ordonnateur est le Ministère de la Santé. Le Ministère des Finances est le comptable des fonds. Ce compte reçoit les contributions des partenaires par appels de fonds ;
- **Compte B** : ouvert dans chacune des régions ; les ordonnateurs sont les services régionaux de la santé, et le signataire, le trésorier payeur régional ;
- **Compte C** : ouvert dans chaque cercle. Dans ce cas également les ordonnateurs sont les services de santé des cercles, et les comptables, les percepteurs. Ces comptes sont alimentés par le budget national et les comptes B.

Tous les comptes doivent financer à la fois les investissements et le fonctionnement.

De nos entretiens avec les acteurs du secteur, il ressort toutefois que la mise en œuvre de ces instruments **se heurtent encore à certaines difficultés** à savoir :

- la mise en place de fonds uniques au niveau central (difficultés de mobilisation des ressources destinées au pot commun) ;
- les modalités d'intervention des partenaires au développement au niveau régional : problème de la gestion décentralisée ou de la sous-traitance par les ONG ;
- les délais liés à la remontée des justificatifs des dépenses effectuées aux niveaux régional et cercle et la réalimentation des comptes B et C par les partenaires au développement : toutes les dispositions ne sont pas encore prises par les services nationaux et les capacités des collectivités à recevoir ces missions restent à renforcer ;
- le transfert des compétences et la délégation de responsabilités aux collectivités décentralisées demeurent un objectif important à poursuivre ;
- l'implication étroite des services du ministère des finances au côté du ministère de la santé dans la mise en œuvre des actions au niveau terrain ;

- les réformes institutionnelles proposées ne sont toujours pas mises en œuvre, à part celles relatives à la réforme des hôpitaux.

Pour tenter de surmonter ces difficultés, le manuel de procédure de gestion a été largement discuté dans le cadre du Processus de la Réforme en vue de parvenir à une meilleure mobilisation et à plus de dialogue et de flexibilité, ainsi qu'à un calendrier d'action. Il faut souligner que l'effort se poursuit dans le cadre de concertation du PRODESS ainsi que du CSLP.

### **R.3. MECANISMES NATIONAUX DE COORDINATION DES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT**

#### **R.3.2. INVENTAIRE ET ANALYSE DES PROCEDURES D'IDENTIFICATION, D'APPROBATION, D'EXECUTION ET D'EVALUATION DES PROJETS D'AIDE**

Cette étude réalisée par le Bureau d'Etudes malien SOCEPI sur financement canadien poursuit les analyses menées en 1999, notamment lors de l'Atelier sur la coordination de l'Aide. Après revue par le Comité technique, l'étude est finalisée en octobre 2000.

#### **1. Les constats**

L'étude effectue d'abord l'inventaire et la comparaison des procédures nationales et responsabilités « théoriques » avec celles pratiquées par les structures nationales d'une part, et les confronte avec les procédures appliquées par les Bailleurs de Fonds d'autre part. Ces comparaisons sont faites en ce qui concerne tant les projets à l'échelle nationale que locale et régionale, et ce pour chacune des phases depuis l'identification jusqu'à l'évaluation.

#### **2. Les faiblesses et contraintes**

Elles sont analysées pour chaque étape et soulignent notamment :

##### **- côté malien**

- Le processus d'identification et d'approbation des projets/programmes n'est pas fondé sur des orientations et priorités stratégiques de développement du pays ;
- La multiplicité des cadres et programmes thématiques et sectoriels utilisant des approches et des durées différentes et sans coordination entre eux ;
- Les faiblesses et insuffisances tant des services centraux du Plan et des Statistiques que des Cellules de Planification Sectorielle (CPS) des Ministères techniques qui conduisent à un manque

de coordination entre les différentes structures nationales dans le dialogue et la négociation avec les partenaires.

- **côté des partenaires :**

- Les critères d'identification et d'approbation différents selon les partenaires qui ont chacun leurs règles et procédures, obligeant les structures nationales à s'y conformer pour obtenir le financement ;
- La majorité des agences d'aide dans le pays ont un pouvoir de décision limité, celui-ci étant exercé par leurs sièges respectifs.

### **3) Les propositions et les résultats**

Suite à ces analyses, l'étude avance des propositions d'une part pour l'harmonisation des procédures et d'autre part pour le renforcement institutionnel national. Il est notamment recommandé :

- d'établir une plate-forme unique de concertation entre le Mali et l'ensemble de ses partenaires ;
- de définir, en étroite collaboration avec les partenaires, un cadre de référence sur les orientations, les stratégies et les priorités nationales de développement ;
- de renforcer les capacités des structures nationales, notamment celles de la D.N.P. et des C.P.S.

Il faut noter que les résultats de cette étude ont été pris en charge par le PRECAGED qui est en train de les compléter. Déjà l'élaboration d'un manuel de procédures de gestion des projets et programmes a été effectuée et un atelier de validation sur la question a été organisé en octobre 2001.

Par rapport à l'objectif de mise en place de mécanismes de coordination et d'arbitrage des projets et programmes, l'adoption d'un cadre stratégique unique dans lequel s'inscrira l'ensemble des actions de développement est en cours. Il s'agit du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) (voir ci-après 3.3.2).

## **III.3. ACTIVITES EN 2001**

**III.3.1.** Le programme d'activité, bien que prolongé jusqu'en décembre 2001, marque un net ralentissement. La Commission Mixte, initialement prévue pour le début de l'année ne se réunira qu'une fois, en juillet. Il y sera annoncé la décision du Premier Ministre de maintenir le statu quo concernant les responsabilités respectives du MEF et du MAE en attendant une Réforme de la Fonction Publique et donc des réformes institutionnelles concernant la coordination de l'aide.

En outre, le SRAM est fortement affaibli par le départ en février du conseiller technique suisse (P. Kalt) puis surtout, en avril, du représentant des partenaires financé par le PNUD (I. Dante). Depuis lors le SRAM ne dispose plus que du représentant malien (S.F. Kante) et d'une assistante administrative.

Néanmoins les deux groupes de travail ad hoc constitués en 2000 poursuivront l'examen et la finalisation l'un des conditions de mise en œuvre de la comptabilisation des flux d'aide, et l'autre des procédures de passation des marchés, bien que les deux consultants français prévus ne soient pas revenus (voir ci-dessus Activités en 2000 concernant R. 2. 1 et R. 2. 2).

**III.3.2.** L'élaboration du CSLP a mobilisé largement l'attention du gouvernement comme des partenaires. Le CSLP doit constituer le programme unique de développement à moyen terme. Il prend en compte les impératifs de la vision prospective «*Mali 2025*» pour les articuler avec les programmes sectoriels révisés. A travers le CSLP, le Mali entend :

- établir un cadre macro-économique et institutionnel structurant, à la fois favorable à la croissance et assurant la participation effective des populations à la réalisation et aux bénéfices du développement (amélioration des revenus, accès aux services sociaux essentiels) ;

- donner la priorité à la réduction de la pauvreté par le renforcement et la coordination des politiques sectorielles prioritaires, la poursuite de la politique de décentralisation, la promotion de l'emploi.

Si ce cadre stratégique n'est pas de la compétence directe de la Réforme de l'aide, il lui est néanmoins étroitement lié, compte tenu du poids de l'aide dans les programmes de développement du Mali. Ainsi, la Commission Mixte a été retenue comme instance de concertation entre autorités maliennes et partenaires sur la stratégie du Mali, et le responsable de la Cellule de formulation du CSLP a présenté l'état d'avancement de celui-ci lors de la C.M. de juillet 2001. En outre, le C.T. en a discuté à plusieurs reprises en 2000 et en 2001.

Il est également à souligner que cette stratégie s'inscrit dans les nouvelles approches de la Banque Mondiale centrées sur l'établissement d'un «*Cadre Global de Développement / Comprehensive Development Framework*», la lutte contre la pauvreté ainsi que la réduction de la dette pour les pays les plus pauvres.

En octobre 2001, les dépenses prévisionnelles du CSLP pour la première tranche 2002-2004 étaient estimées à 461 milliards de FCFA et la contribution espérée des partenaires (dons et emprunts) se montait à 202 milliards de FCFA, soit 43,8% du financement global. C'est dire que l'aide demeurera un élément vital pour le développement du Mali, et que la réforme de celle-ci, tant par la partie malienne que par les partenaires, restera un impératif.

## IV. CONSTATS ET ENSEIGNEMENTS

**IV.1.** Les résultats du programme de Réforme peuvent apparaître limités par rapport aux ambitions, objectifs et calendrier initiaux. Jusqu'à présent n'a été formellement adopté qu'un cadre unique de rémunération pour les per diem et frais de mission des personnels maliens (R. 2.3). Mais d'autres avancées, même si non finalisées, sont à prendre en compte. Ainsi, le PRODESS (R. 2.4) a permis des progrès notables en matière de coordination des interventions des partenaires. La « comptabilisation unifiée des flux d'aide » a établi l'inventaire des multiples données et proposé des mesures pour les coordonner. Il reste néanmoins à l'opérer effectivement. De même « l'harmonisation des procédures de passation des marchés » (R. 2.2) a vu des clarifications du côté des structures maliennes, mais exigera encore des décisions qui sont du ressort des Sièges des Agences d'aide (multi et bi-latérales), compte tenu des règles fixées par chaque Bailleur pour l'ensemble de leurs programmes d'aide. Les propositions issues des études et de l'Atelier de 1999 concernant la « clarification et la simplification des mandats institutionnels des structures nationales chargées du pilotage et de la coordination de l'aide » (R.1), visant à instaurer une fonction = une structure, n'ont pas encore abouti aux changements recommandés, car elles exigent des décisions politiques délicates. Par contre, il doit être souligné que l'objectif essentiel (R.3) « Mécanismes nationaux de coordination des programmes de développement » est une des raisons d'être du CSLP et pris en charge par celui-ci, avec l'appui du PRECAGED pour les aspects renforcement des capacités nationales.

**IV.2.** Tous les diagnostics effectués tant par la Revue de l'aide (1997-1998) que par les études et travaux menés en 1999 et 2000 ont établi que les structures nationales comme les pratiques appliquées tant par les services maliens que par les partenaires ne sont pas très adéquates et performantes. Mais avoir pensé pouvoir les modifier très rapidement n'était guère réaliste. En toutes choses le diagnostic se fait plus rapidement que le traitement. En outre, vouloir procéder à une transformation institutionnelle fondamentale à travers un exercice centré sur la Réforme de l'aide extérieure était fort ambitieux et sous-estimait les difficultés, les risques de blocage comme le temps nécessaire pour parvenir à un consensus et à une décision. Peut-être eût-il été plus efficace de commencer par s'attaquer à l'amélioration de procédures concrètes et bien ciblées en vue de permettre une meilleure interaction et coordination entre des structures différentes comme la Direction de la Coopération internationale dépendant du MAE, et les Directions de la Planification, du Budget et de la Dette publique relevant du MEF. Ceci eût sans doute permis d'aboutir

progressivement mais effectivement à une meilleure coordination de l'aide par la partie malienne, en renforçant la concertation et la mise en œuvre de pratiques communes et cohérentes, plutôt que d'avoir voulu procéder à une redistribution radicale et immédiate des responsabilités qui ne s'est pas encore opérée.

**IV.3. Le quatrième objectif** – « renforcement des capacités nationales et locales » – dépasse largement le cadre de la Réforme. Dès le début, il fut considéré qu'il s'agissait d'un objectif « transversal » qui fut confié au programme PRECAGED dont la mission et les activités sont le « renforcement des capacités nationales pour une gestion stratégique du développement ». Le PRECAGED a déjà mené plusieurs études à cette fin, conduit une série de cours et ateliers de formation et préparé des manuels de programmation qui, à terme, contribueront à améliorer la coordination et le pilotage de l'aide par les autorités maliennes. Le bilan de la contribution du PRECAGED doit être examiné plus spécifiquement lors de l'évaluation à mi-parcours de ce programme, prévue pour le premier trimestre 2002.

**IV.4. Les objectifs initiaux R5, R6 et R7** n'ont pas été directement abordés au cours de la période 1999-2001 :

- **Le R5** (mise en place d'un système d'information permanent sur les activités de coopération) n'a pas été entrepris. Toutefois l'activité R. 2 . 1 sur « l'unification de la comptabilisation des flux d'aide » constitue un préalable et un premier pas qu'il s'agit de poursuivre.
- **Le R6** (implication de la Société civile à tous les niveaux de la conception et de la gestion de l'aide) n'a pas été vraiment traité, sinon à l'occasion des études sur la décentralisation et les ONG. Même la participation prévue d'un représentant de la Société civile aux réunions du Comité Technique ne semble guère s'être matérialisée.
- En ce qui concerne **le R7** (intégration du système de coopération dans les circuits économiques et financiers nationaux), il faut d'abord concrétiser les objectifs R1 , R2 et R3 qui recourent ce R7.

**IV.5. Le dispositif institutionnel du pilotage de la Réforme de l'aide** a eu l'avantage – et l'originalité – de faire travailler en commun responsables maliens et représentants des partenaires, et de leur permettre de discuter ensemble des mesures nécessaires pour rendre l'aide plus efficace et cohérente et permettre son appropriation par les structures nationales.

**Mais la Commission Mixte**, l'organe de décision, n'a pu se réunir que de façon irrégulière tant à cause d'une période de remaniement ministériel (début 2000) que de la non-disponibilité fréquente des Ministres maliens mobilisés par d'autres urgences. En outre, suite à l'Atelier depuis 1999, la question de l'attribution à une seule structure d'une fonction a entraîné une faible coopération opérationnelle entre le MAE et le MEF et a retardé du côté malien la coordination plus effective de l'aide. Rétrospectivement on peut se demander s'il n'eût pas été utile que la Commission Mixte soit pilotée au niveau Primature, ou tout au moins que son implication y fût plus systématique, de façon à assurer un véritable suivi et arbitrage des progrès ou des difficultés à surmonter. Il faut à ce propos noter que, dès septembre 1999, lors d'une réunion organisée par le Club du Sahel à Yvedon, il avait été dit : « L'expérience du Mali montre la nécessité de l'engagement à haut niveau des autorités maliennes (Primature ou Présidence) comme de celui des sièges des Agences d'aide ». Cette question est reprise dans le rapport d'activité de mars 2000 établi par le SRAM, et à plusieurs reprises par certains des partenaires.

**Le Comité technique et le Secrétariat** ont mené un travail important et de fait animé substantiellement le processus et les études spécifiques. Toutefois, n'ayant pas de pouvoir de décision, réservé à la Commission Mixte, ils étaient dépendants de celle-ci pour la concrétisation des réformes proposées.

**En ce qui concerne les partenaires**, il faut souligner leur participation à la Commission Mixte et au C.T., leurs réunions fréquentes en tant que groupe de travail. Cela a permis leur implication active dans le processus, des échanges francs et fructueux sur les actions et les procédures des uns et des autres, et une meilleure appréciation des avantages de travailler ensemble plus ouvertement. En outre, le financement par le PNUD depuis 1998 du représentant des partenaires (I. Danté) au sein du SRAM, ainsi que d'une partie du fonctionnement, de même que la prise en charge de la majorité des études, ainsi que de l'Atelier de 1999, par plusieurs partenaires bilatéraux, a représenté un engagement capital dans le travail entrepris.

Il n'en reste pas moins que **les sièges des Agences** n'ont pas été suffisamment mobilisés de façon à ce que les décisions, ou dérogations à titre expérimental des règles, puissent être effectivement prises (par exemple, le cas de la passation des marchés) ou à ce que les questions importantes soient abordées (par exemple, le rôle et la place de l'Assistance technique ou la réduction de cellules spéciales prônées souvent par les Bailleurs de Fonds mais qui dispersent les efforts et les ressources humaines).

A ce titre on regrettera que le **CAD/OCDE** (et le Club du Sahel) qui avait été déterminant dans le lancement de la Revue puis de la Réforme et qui avait déclaré à plusieurs reprises (y compris lors de réunions de la Commission Mixte) sa disponibilité pour jouer un rôle de «facilitateur » et « d'interface » auprès du gouvernement malien et des sièges des Agences, n'ait pas trouvé l'occasion d'intervenir plus clairement et plus tôt tant auprès des autorités maliennes que des partenaires, et ce dès l'année 2000 où l'on pouvait déjà pressentir les risques de ralentissement et d'affaiblissement du processus.

**IV.6.** Il convient toutefois de noter que le Programme de Réforme n'a été mis effectivement en route qu'en avril 1999 et s'est fortement ralenti dès avril 2001, du fait notamment de l'affaiblissement du SRAM suite au départ de deux de ses membres (sur trois), même si des réunions de groupes ad hoc se sont poursuivies. Cela ne fait donc que deux ans d'activité pleine, ce qui est peu pour une entreprise de cette envergure. Il serait donc très dommage de s'arrêter à ce stade, compte tenu des espoirs et des enjeux qu'elle a suscités. Comme l'écrivait récemment Michel Rocard, ex Président de la Commission du Développement et de la Coopération du Parlement européen : « L'exemple de la remarquable revue de l'aide au Mali, conduite à l'initiative du Club du Sahel, montre bien l'ampleur de la révolution conceptuelle et des moyens nécessaires pour étendre un tel travail à toute l'Afrique. » (*Pour une autre Afrique*)

**IV.7. Pour conclure, la pertinence** de la Réforme de l'Aide demeure plus que jamais d'actualité. Les études et les analyses et discussions auxquelles elles ont donné lieu, même si elles restent à finaliser et surtout à être mises en œuvre, constituent un capital de réflexion qu'il convient de préserver et surtout de poursuivre. En outre, les travaux et la mise en place de certaines structures comme le PRODESS ou encore l'Agence nationale pour l'investissement des Collectivités territoriales (ANICT) s'inscrivent dans les acquis indirects de la Réforme. **L'efficacité** est plus mitigée si on la juge par rapport aux ambitions initiales, mais dont le calendrier était peu opérationnel. **L'efficience** apparaît positive au plan des études et des réflexions menées, mais encore insuffisante en ce qui concerne la mise en œuvre des réformes proposées. Il n'en reste pas moins que **l'impact** du Programme est loin d'être négligeable, car il a permis tant du côté des responsables nationaux que des partenaires de mieux appréhender la nature des problèmes à résoudre et des mesures qui, tôt ou tard, seront nécessaires de mettre en œuvre. Au stade actuel, **la durabilité** du programme n'est pas encore assurée et il serait indispensable de renforcer l'enracinement de la Réforme par la poursuite des efforts de cohérence et de coordination des actions de développement, tant de la part des autorités nationales que des partenaires. En ce sens, l'intégration de la

Réforme et de la Coordination de l'Aide dans le CSLP – nous y revenons dans nos recommandations – nous semble le meilleur moyen dans l'immédiat d'approfondir et de poursuivre la Réforme qui demeure indispensable pour le développement du Mali.

## **V. RECOMMANDATIONS**

**V.1.** Suite à cette évaluation, il nous apparaît indispensable de poursuivre le processus de Réforme de l'aide. Celle-ci demeure nécessaire et devra se réaliser tôt ou tard, d'autant plus que cette aide représente environ 80% du budget d'investissement national, et de 20 à 30% du budget total du pays. Comme le soulignait déjà en 2000 le Président du CAD dans le Rapport 1999 sur la Coopération pour le Développement : « Le partenariat avec les pays en développement trouve une expression opérationnelle structurée à travers la mise en place plus systématique et mieux coordonnée de cadres stratégiques intégrés pour le développement. L'attention se porte aujourd'hui sur la manière concrète de les mettre en œuvre et d'engager une coordination efficace entre tous les partenaires intéressés sous la responsabilité du pays en développement lui-même... le défi reste à relever, il y faudra de la volonté politique et de la ténacité dans l'action. »

Au cours de la période 1999-2001, les travaux entrepris ont permis d'enregistrer un capital important d'études, d'analyses et de propositions qu'il convient de préserver et de poursuivre. Et, non moins important, le lancement de la Réforme a permis de lancer un processus de concertation entre responsables maliens et représentants des agences de coopération. Certes, par rapport aux ambitions initiales, les avancées concrètes sont insuffisantes, mais néanmoins plus significatives qu'un regard superficiel pourrait le laisser croire.

Par ailleurs, la réalisation d'études de concertation, la création et la mise en place effective de certaines structures comme le PRODESS et l'Agence nationale pour l'investissement des collectivités territoriales (ANICT) peuvent être prises en compte parmi les acquis du processus de réforme.

Il est clair que le facteur temps pour réaliser une telle réforme, qui implique des changements à la fois des structures nationales et des règles des bailleurs de fonds, ainsi que des enjeux politiques et parfois des intérêts des uns et des autres, doit être mieux pris en compte. Renoncer à la Réforme à ce stade serait inconsidéré. Vouloir opérer une clarification et simplification des mandats institutionnels, dans un contexte où les habitudes sont ancrées depuis plusieurs décennies, devrait nécessiter une approche plus pragmatique et être inscrit dans le Moyen Terme.

**V.2.** Mais la poursuite de la Réforme nécessite une volonté clairement manifestée de l'autorité malienne comme l'engagement et l'appui des partenaires. A cette fin, l'intervention du CAD – à la fois compte tenu du rôle qu'il a joué dans le lancement de la Revue et de la Réforme, et de ses propositions répétées de jouer un rôle de «facilitateur » et d' «interface » – nous paraîtrait indispensable. Nous y reviendrons ci-après (5.6).

**V.3.** Le premier semestre 2002 sera politiquement chargé et mobilisera sans doute fortement l'attention tant des autorités que de la société malienne : campagnes électorales pour les élections législatives et présidentielles se succéderont. Dans ce contexte, il ne faut pas s'attendre, tout au moins jusqu'à la mise en place d'un nouveau gouvernement, à des réformes institutionnelles importantes.

**V.4.** Par contre, il serait souhaitable et possible pendant toute cette période que les cadres nationaux comme les partenaires poursuivent l'examen et l'approfondissement de mesures concrètes d'amélioration de la coordination :

- côté malien : intensifier la collaboration et le travail en commun entre les services concernés par l'aide, notamment ceux du MEF et du MAE, plutôt que de se bloquer sur des attributions institutionnelles.
- côté partenaires, et en coopération avec les services maliens : poursuivre l'examen des conditions concrètes de mise en œuvre des études et propositions d'amélioration des pratiques d'aide (flux d'aide, passation des marchés, coordination au plan des programmes sectoriels prioritaires, etc.) et assurer l'implication des sièges des agences d'aide.

**V.5** A cette fin, nous soutenons pleinement la décision du Mali de faire en sorte que la Réforme de l'aide devienne une composante du CSLP et soit intégrée – du moins à titre intérimaire – à la Cellule de pilotage du CSLP. Déjà la C.M. de la Réforme a été adoptée – d'un commun accord Gouvernement et Partenaires – comme instance de dialogue et de concertation entre les deux parties. La version la plus récente du CSLP indique d'ailleurs : « Il apparaît de plus en plus nécessaire de réformer l'aide extérieure, de la recentrer sur la réduction de la pauvreté et de l'intégrer aux politiques économiques. Des mesures pratiques s'imposent en vue de la dynamisation de la mobilisation des ressources extérieures, de l'amélioration de leur efficacité et de leur absorption par l'économie nationale ... Il s'agit de sensibiliser les partenaires au développement afin d'intégrer leurs appuis dans le processus budgétaire de l'Etat et d'orienter leurs interventions vers des activités retenues dans le cadre du CSLP. » Par ailleurs, il faut

noter que le CSLP, dans son processus d'élaboration, implique la Société civile dans toutes ses composantes (secteur privé, ONG, représentants des collectivités territoriales, etc.), ce qui n'a pas été réalisé par la Réforme de l'aide, bien que prévu dans son programme initial.

Enfin, cette « intégration » de la Réforme dans le CSLP signifiera le premier pas de la prise en charge par des structures maliennes de la coordination et du pilotage de l'aide extérieure, la Réforme et son secrétariat (SRAM) n'étant plus une entité séparée, mais une fonction et une responsabilité nationales. Certes, la cellule du CSLP n'est qu'une structure provisoire. A terme, il sera indispensable que des services nationaux permanents dotés des capacités adéquates puissent s'acquitter de ces tâches de programmation et de gestion du développement. Rappelons que c'est là la mission – de longue haleine – du PRECAGED. Mais en attendant, il sera nécessaire de mobiliser des ressources (humaines et financières) pour renforcer la cellule CSLP avec une équipe réduite, comme l'était d'ailleurs le SRAM, pour assurer le suivi de la dimension « aide » et le dialogue à cette fin avec les partenaires.

**V.6.** Dans l'immédiat, et sur les bases des propositions ci-dessus, nous considérons comme souhaitable que le CAD (et le Club du Sahel) prenne l'initiative :

- 1) de contacter très rapidement le gouvernement malien pour lui faire part de sa disponibilité à l'aider à poursuivre la Réforme et à déterminer un programme de travail transitoire (pour 2002), et ce en accord avec les partenaires (éventuellement par une mission à Bamako de responsables du CAD/Club du Sahel) ;
- 2) d'organiser, suite à cette démarche, une réunion ad hoc (ou du groupe d'étude sur les pratiques des donateurs) sur la Réforme au Mali et sur la nécessité de poursuivre l'effort, en sensibilisant les représentants des sièges des agences d'aide. A cette fin, il pourrait être souhaitable d'associer particulièrement le PNUD, qui a soutenu régulièrement le processus depuis son lancement, ainsi que la Banque Mondiale et quelques partenaires bilatéraux ayant appuyé les travaux déjà entrepris.

Ces démarches devraient permettre d'aboutir à un engagement ferme, par la partie malienne comme par les partenaires, de poursuivre l'objectif d'une coordination effective des aides dans le cadre d'une stratégie de développement et de priorités nationales à moyen terme.

## **ANNEXES :**

- Liste des abréviations
- Liste des personnes rencontrées
- Liste des documents consultés

## PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES

APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non Gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
ACDI	Agence Canadienne de Développement International
GTZ	Agence Allemande de Coopération Technique
CE	Communauté Européenne
SNLP	Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
PDDSS	Programme Décennal de Développement Socio Sanitaire
PRODESS	Programme de Développement Socio Sanitaire
PRODEC	Programme Décennal de Développement de l'Education
PRODEJ	Programme Décennal de Développement de la Justice
ENP	Etude Nationale Prospective
PRECAGED	Programme de renforcement des Capacités pour la Gestion Stratégique du Développement
PNAE	Plan National d'Action Environnementale
SRAM	Secrétariat de la Reforme de l'Aide au Mali
DCI	Direction de la Coopération Internationale
MAEME	Ministère des Affaires Etrangères et des Maliens de l'Extérieur
DNP	Direction Nationale de la Planification
FICT	Fonds d'investissement des Collectivités Territoriales
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
CRA	Commissariat de la Reforme Administrative
MDRI	Mission de Décentralisation et reformes Institutionnelles

## **LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION D ' EVALUATION :**

### **GOVERNEMENT DU MALI**

Bacari Koné, Ministre de l'Economie et des Finances  
Ousmane Sy, Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales  
Madame Traoré Fatoumata Nafo, Ministre de la Santé  
Soumaïla Cissé, Ministre de l'Equipement, de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et de l'Urbanisme  
El Madani Diallo, Ministre du Développement Rural  
Sinaly Coulibaly, Secrétaire Général du Ministère des Affaires Etrangères et des Maliens de l'Extérieur  
Sékouba Diarra, Chef de la Cellule Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté  
Mohamed Diallo, Coordonateur PRECAGED

### **PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT**

Arthur Brunner, premier Secrétaire, Ambassade d'Allemagne  
Louise Ouimet, Ambassadeur du Canada  
Zamilatou Cissé, Conseillère Economique, Ambassade du Canada  
Saskia E. Delang, Ambassadeur des Pays- Bas  
Michel de Verdière, chef Service de Coopération et d'Action Culturelle, Ambassade de France  
Edita Vokral, Coordinatrice de la Coopération Suisse  
Jocelline Bazile Finley, Représentant Résident du PNUD  
Yaméogo Alissabatou Sanoussi, Economiste Principale PNUD  
Timm A. Harris, USAID  
Francesco Gosetti di Sturmeck, Chef de la Délégation Européenne  
MohamedA.Touré, Banque Mondiale  
Youssouf Thiam, Banque Mondiale  
Johan Bruylandt, Chargé de la Coopération Internationale, Ambassade de Belgique

### **COMITE TECHNIQUE**

Zamilatou Cissé, Service de Coopération Canadienne  
Timm A. Harris, USAID  
Amara Doumbia, DNB/MEF  
Thomas Zerbo, DAF/MS  
Hamadoun Sow, CPS/MDR  
Baye Ba, DNTCP  
Günther Hornung, GTZ/MEF  
Moussa Dembélé, GTZ/MEF  
Mamadou N. Traoré/ Ambassade des Pays-Bas  
Bakary K. Keïta/ CPS/ Education  
Niagalé Traoré, CPS/ Santé  
Moriba Magassouba, CPS/ MEATEU  
Sékou Tangara, CPS/MMEE  
Youssouf Diarra, DGMP

### **Liste des documents consultés** (non exhaustive)

- ✓ Reformier les systèmes d'aide : le Cas du Mali (PNUD, OCDE, DCD, Club du Sahel 1999)
- ✓ Etude Comparative des missions des structures chargées de la Gestion et de la Coordination de l'aide S. DEMBELE , C. CISSE (juillet 1999)
- ✓ Rôle des ONG dans l'assistance étrangère dans le domaine de la Décentralisation : Dr. A. FALL, F. DANTE, A. DIALLO (Septembre 1999)
- ✓ La comptabilisation des flux d'aide au Mali : D. Naudet, Club du Sahel (mai 2000)
- ✓ Etude sur l'inventaire et l'analyse des procédures, des projets et programmes SOCEPI (Octobre 2000)
- ✓ Etude sur l'Harmonisation des procédures de passation des marchés (coopération Française, date...)
- ✓ Documents et compte rendu de l'Atelier sur les reformes institutionnelles de Novembre 1999 SRAM (Novembre 1999)
- ✓ Documents du PRODESS et manuels de procédures de gestion
- ✓ Compte rendu des réunions de la Commission mixte de 1999 à 2001 : SRAM
- ✓ Compte rendu des réunions du Comité Technique de 1999 à 2001 : SRAM
- ✓ Compte rendu du groupe des partenaires au développement 1999 à 2000 : SRAM
- ✓ Compte rendu du groupe informel des structures maliens.
- ✓ Revue /Reforme de l'aide au Mali : résultats et perspectives : SRAM : Novembre 2000
- ✓ Rapport final d'activités : SRAM : Avril 2001

Textes de création d